

Temas clave para una política de acción social en Bizkaia

Documento preparado para un encuentro organizado por la Fundación EDE

Con el fin de preparar un encuentro sobre política de acción social entre agentes sociales y partidos políticos ante las próximas elecciones forales se nos solicita un breve documento en el que intentemos identificar algunos ejes temáticos en torno a los que pudiera girar el debate. Nuestra intención es proponer y plantear sucintamente algunas cuestiones de modo que quien lea el texto pueda considerar en qué medida y en qué sentido son esos u otros los temas clave para una política de acción social en Bizkaia.

1. La denominación y la misión de la acción social

Acaso una primera cuestión a debatir en materia de acción social sería la propia denominación de la materia que nos ocupa. La Ley habla de servicios sociales y el departamento de la Diputación se llama de acción social: ¿es lo mismo? Por otra parte recordemos que, en el caso de la última remodelación del Gobierno Vasco, dentro del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales se encuentran áreas de actuación como “bienestar social” y “servicios sociales” mientras que al Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social le corresponde la “lucha contra la exclusión social” o la “protección de la familia”. ¿De qué nos habla esta confusión de términos? ¿Es inocua de cara a una claridad en el cometido de la acción social? ¿Ofrece una base sólida para la claridad estratégica?

Asumiendo para este documento el término que utiliza la Diputación (acción social) entendemos que, en todo caso, existe también un problema en torno al contenido, a la definición del cometido de la acción social. Se trata de un campo en el que es frecuente el divorcio entre una misión de enorme envergadura y una acción real mucho más modesta. ¿Cómo definimos la misión de la acción social? ¿Se trata de prevenir, paliar y revertir procesos de exclusión social? ¿Se trata de prevenir y dar respuesta a carencias en materia de necesidades básicas? ¿Es la dependencia la cuestión a la que dan

fundamentalmente respuesta los servicios sociales? ¿Estamos hablando de necesidades relacionales? ¿Estamos hablando de prestaciones económicas? ¿El ensamblaje entre los *servicios sociales* (Ley 5/1996) y la *lucha contra la exclusión social* (Ley 12/1998 y Ley 10/2000) es coyuntural o es estable? ¿A qué tienen derecho las ciudadanas y ciudadanos? ¿Qué pueden esperar de la acción social?

2. Un modelo de acción social

En realidad, la respuesta a esa pregunta sobre la misión de la acción social tiene mucho que ver con la respuesta que se dé a otras preguntas que, en realidad, van configurando un modelo de acción social:

- ¿La acción social va destinada (potencialmente) a toda la población o tan sólo a las personas que forman parte de determinados grupos-objetivo (o *colectivos*)?
- ¿Qué sentido preciso damos a expresiones como *servicios sociales de base* y *servicios sociales especializados*?
- ¿En qué medida la acción social opera con personas y en qué medida opera con las redes familiares, comunitarias y sociales?
- ¿En qué medida y en qué sentido la acción social tiene un carácter preventivo, asistencial, de promoción personal o de cambio social?
- ¿En qué medida y en qué sentido la acción social se realiza autónomamente y en qué medida y en qué sentido se realiza en red o de forma concertada con otras acciones como la educativa, la sanitaria u otras?
- ¿Cuándo hablamos de inserción social nos referimos a algo que afecta a uno de los colectivos atendidos por los servicios sociales o a algo que afecta a todas las personas destinatarias de los servicios sociales?

Cabría preguntarse en qué medida en la *empresa* de la acción social en Bizkaia existe un *sistema de ciencia y tecnología* o un *proceso de investigación, desarrollo e innovación* que ayude a dar respuesta a estas preguntas. ¿Estamos ante una prioridad estratégica? ¿Sabemos, exactamente y colectivamente a qué nos dedicamos y cuáles son los conocimientos y herramientas de referencia en eso que hacemos?

3. Acción social y necesidades sociales

Sea como fuere, la acción social existe y está dando respuesta a una gran cantidad de necesidades. Es frecuente la comparación del gasto en servicios sociales en Bizkaia y en otros territorios de la Comunidad Autónoma del País Vasco o la que establece comparaciones entre España y otros estados europeos. El incremento del gasto en servicios sociales que se ha venido dando: ¿es suficiente, debe ser mayor o debe ralentizarse? ¿Qué perspectivas de futuro tenemos? ¿Cuál es el grado de centralidad y el peso específico (medidos, por ejemplo, en gasto de los departamentos) de la política de acción social en Bizkaia?

Por otro lado, con independencia de los aspectos cuantitativos, hemos de preguntarnos por cuáles son las necesidades o los retos sociales a los que intentaremos dar mejores respuestas en los próximos años. Y ser conscientes de que al nombrar las necesidades también les damos una configuración (y en cierto modo vamos dando forma al modelo de acción social). ¿En qué medida la estrategia va a ir enfocada a grandes fenómenos o procesos sociales complejos (por ejemplo dependencia-interdependencia-autonomía o exclusión-inclusión-participación)? ¿En qué medida vamos a trabajar con una segmentación clásica de la demanda por *colectivos*? ¿Qué sentido tiene hablar de *las mujeres* o *los inmigrantes*? ¿En qué medida vamos a ir a una microsegmentación que nos permita dirigirnos a grupos-objetivo nuevos o delimitados de nuevas maneras?

4. La articulación de la acción social

De los tres niveles de la administración pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco es el de las Diputaciones el que más peso tiene en materia de servicios sociales. ¿En qué medida y de qué manera se convierten los entes forales en *tractores* de la articulación y fortalecimiento del sistema de servicios sociales? ¿En qué medida y cómo contribuyen a construir las redes desde las que se realiza la acción social? ¿Cómo interactúan, por ejemplo, con el Gobierno Vasco y los Ayuntamientos? ¿Cómo se consigue la coordinación y la sinergia, por ejemplo, en un archipiélago de decenas o cientos de pequeñas entidades privadas proveedoras? Si asumimos que el sistema público de servicios sociales o de acción social está en buena medida por construir, preguntémonos en qué medida y en qué sentido las Diputaciones pueden tener un papel

más activo en esa construcción. ¿Cuál es ahora el acento: la clarificación de competencias o el diseño del trabajo en red?

5. Planificación y evaluación participativas de la acción social

Y añadimos la pregunta acerca de la medida y la manera en la que consideramos que uno de los retos presentes en la acción social pública en Bizkaia pueda ser el de la planificación y la evaluación de la acción social. ¿Qué entendemos por planificación pública de la acción social? ¿En qué medida la planificación de las infraestructuras encaja en una planificación más general? ¿En qué medida los planes estratégicos de unas u otras instituciones encajan en un plan estratégico general? ¿Se involucran en la planificación sólo las administraciones públicas o también otros agentes e instancias? ¿Se trata de procesos participativos de planificación? ¿Qué modelo de planificación y toma de decisiones se propone?

Y en cuanto a la evaluación: ¿Cuál es y debe ser el sistema de evaluación de las necesidades? ¿Se integran la inspección o el control en procesos que cabalmente puedan recibir el nombre de evaluación? ¿Se evalúan los procesos, los resultados, el impacto? ¿Contribuye la evaluación a una mejora continua de la acción social? ¿Contamos con procesos estables y sistemáticos de evaluación o se trata de una asignatura pendiente?

Y esos procesos permanentes de planificación y toma de decisiones o de evaluación y control se encuentran ante el reto de incorporar el punto de vista, la voz, las demandas o la expresión de satisfacción o insatisfacción de las personas y de la comunidad. ¿Qué mecanismos de participación queremos mantener o activar a todos los niveles? ¿Cómo está diseñada la toma de decisiones? ¿Cuáles son los derechos de las personas usuarias de los servicios? Quizá la incorporación de la perspectiva y la metodología de la ética puede ser una interesante aportación para abordar todo esto: ¿cómo hacerlo más y mejor?

6. Flexibilidad y eficiencia

Discursos como los de la *nueva gestión pública*, la *modernización de la administración* o la *reinención del gobierno* insisten en la necesidad de revisar los procesos en la

administración pública y los servicios públicos con el fin de hacerlos más sensibles a las necesidades y demandas de las ciudadanas y ciudadanos, más ágiles, más eficaces y menos costosos. ¿Creemos que el de la burocratización es uno de los males que nos aquejan? ¿Puede ser ésta una de las oportunidades de mejora ante la que nos encontramos? ¿Se trata de una prioridad política? ¿En qué medida pueden nuestros servicios sociales reconfigurar algunos de sus procesos de la mano de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación?

7. Las trabajadoras y trabajadores de la acción social y los activos intangibles

Queremos preguntarnos también por el *capital humano* que hoy y aquí hace posible la acción social en Bizkaia. Y queremos preguntarnos si la atención cuidadosa a esa riqueza debe ser una preocupación mayor para las políticas públicas en el sector. ¿Tienen estas personas a su disposición las oportunidades formativas idóneas? ¿Se les brindan oportunidades de desarrollo profesional? ¿Hay un sistema retributivo justo y motivador? ¿Hay agravios comparativos? ¿Hay una verdadera preocupación acerca de la salud laboral de las trabajadoras y trabajadores de la acción social? ¿Se dan condiciones para el trabajo en equipo?

Y una cuestión muy unida a la anterior es la del prestigio y el valor de la acción social. ¿Cómo gestionamos la imagen de la acción social? ¿Qué aroma desprendemos? ¿El del clientelismo o el paternalismo? ¿El del control social y la burocracia? ¿El de la baja cualificación? ¿El de la aristocracia obrera? ¿El de la solidaridad? ¿El de la innovación y la complejidad técnica? ¿El de la participación social y la sociedad activa? ¿El de la acogida y el acompañamiento? ¿Cómo es presentada la acción social ante sus audiencias internas (por ejemplo trabajadoras y trabajadores) y externas (comunidad que participa, también electoralmente, en los procesos sociales)?

8. La financiación de la acción social y el sistema mixto de bienestar

En última instancia la manera de pagar todo esto es, sin duda, uno de los grandes temas de debate en la política social: ¿Qué deben pagar las personas? ¿Qué deben pagar las

familias? ¿Qué deben pagar los presupuestos públicos? ¿Cómo se incorpora la aportación de las empresas en ejercicio de su responsabilidad social?

Por otra parte, y unida a la cuestión de la financiación está la de los papeles del sector público, el sector privado con ánimo de lucro, el tercer sector y la comunidad en este escenario de la acción social. Se asume la bondad de las redes familiares y comunitarias y se asume la necesidad de tomar conciencia urgentemente de que la *mujer cuidadora* está en *vías de extinción*. ¿Qué puede hacerse desde los poderes públicos para buscar más sinergias entre los diferentes agentes? ¿Cómo potenciar el compromiso de la familia y la comunidad y cómo darle soporte? ¿Cómo ordenar los diferentes subsectores dentro de la acción social y definir reglas de juego claras y transparentes? ¿Cuál será el espacio, el rol y el posicionamiento de la gestión pública directa? ¿Cuáles los cuasi-mercados o mercados regulados en los que se admitirá la competencia entre proveedoras privadas? ¿Cuáles las cláusulas sociales a favor de las organizaciones solidarias? ¿Cuál será la política en relación con el sector voluntario? ¿Se asume que aporta un valor añadido especial? ¿Qué medidas se prevén para conseguir mayor estabilidad en el sistema de financiación?

Fernando Fantova

Bilbao, 12 de marzo de 2003

www.fantova.net