

Política pública de servicios sociales y movimiento asociativo de la discapacidad intelectual

Fernando Fantova
Consultor social
www.fantova.net

(artículo publicado en la revista *Siglo Cero*, vol. 38(4), núm. 224, 2007, pp. 73-106)

El poder, en el sentido de dominación sobre los demás, es asertividad excesiva. La estructura social en que se ejerce con mayor eficacia es la jerarquía ... Existe, no obstante, otra clase de poder más apropiada para el nuevo paradigma: el poder como influencia sobre otros. La estructura ideal para el ejercicio de esta clase de poder no es la jerarquía, sino la red...

(Capra)

Resumen

En el artículo se presentan algunos materiales que pretenden ayudar al movimiento asociativo de la discapacidad intelectual y a sus miembros a programar, ejercer y evaluar su papel protagonista en el escenario de las políticas públicas de servicios sociales en nuestro país. Para ejercer este papel siempre es necesario perfilar y debatir los conceptos útiles en ese ámbito, tales como: políticas, políticas públicas, servicios sociales, política social, necesidades sociales, discapacidad, dependencia funcional, exclusión social, intervención social, tercer sector, movimiento asociativo, redes familiares y comunitarias. Posteriormente se intenta analizar el contexto en el que se producen e implementan esas políticas, los agentes presentes en ese escenario, los temas clave y discursos que se manejan y las dinámicas que están teniendo o pueden tener lugar. A partir de ese análisis podrán definirse los correspondientes planteamientos estratégicos del movimiento asociativo de la discapacidad intelectual (en lo que tiene que ver tanto con contenidos como con relaciones). Estos, junto a una bibliografía de referencia son los contenidos del artículo.

Palabras clave

servicios sociales, política pública, movimiento asociativo, discapacidad intelectual, política social, estrategia, escenarios, agentes, análisis de políticas

Introducción

El movimiento asociativo de la discapacidad intelectual ha sido, es y quiere seguir siendo un agente protagonista en el escenario de las políticas públicas de servicios sociales en nuestro país. Para ejercer este papel siempre es necesario perfilar y debatir los conceptos útiles en ese ámbito, así como analizar el contexto en el que se producen e implementan esas políticas, los agentes presentes en ese escenario, los temas clave y discursos que se manejan y las dinámicas que están teniendo o pueden tener lugar. A partir de ese análisis podrán definirse los correspondientes planteamientos estratégicos del movimiento asociativo de la discapacidad intelectual (en lo que tiene que ver tanto con contenidos como con relaciones).

Los que se acaban de mencionar van a ser los principales contenidos de este artículo, que tiene su origen en un taller realizado en Bilbao el 13 de julio de 2006 en Bilbao con personas con responsabilidades directivas en las federaciones de FEAPS, en el que tuve la oportunidad de participar como facilitador. Con posterioridad a dicho taller recibí la propuesta de la revista *Siglo Cero* para preparar como artículo el material escrito con el que se trabajó entonces. Como estaba previsto para el 13 de noviembre del mismo año un segundo taller, continuación del primero, a celebrar en Madrid, me pareció que lo oportuno era intentar refundir en este texto que ahora se presenta lo que se había propuesto, lo que se había elaborado y lo que se había aprendido en ambos talleres. Como se verá, en el artículo se introducen y adaptan fragmentos de otros trabajos realizados anteriormente (dando siempre su referencia) entreverados con otros elaborados con ocasión de los dos mencionados talleres y, finalmente, de este artículo.

Algunos conceptos de referencia

Vamos a empezar identificando e intentando definir los principales conceptos que estamos utilizando en el debate sobre las políticas públicas de servicios sociales desde el movimiento asociativo de la discapacidad intelectual.

Políticas y políticas públicas¹

Intentaremos definir, en primer momento, a qué nos referimos cuando hablamos de *políticas*. En una primera aproximación creo que se puede afirmar que una política es una estrategia, es decir, un esquema o patrón articulado y coherente de medios (líneas de actuación) y fines (objetivos), relativamente abstracto y flexible, que está basado en una determinada perspectiva o interpretación acerca de la realidad y que permite el sostenimiento y la mejora a medio plazo de un sistema o red para el cumplimiento de su misión o al menos, de objetivos importantes para sus personas y grupos interesados o implicados (*stakeholders*) (Fantova, 2005a: 255).

Soy consciente, por otra parte, de que si bien, inicialmente, podemos entender que una política es un *esquema o patrón articulado y coherente de medios y fines*, normalmente, se acaba comprendiendo dentro de una u otra determinada política todo un conjunto de instituciones, normativas, interacciones y procesos en los que se va formando y plasmando, en cada caso concreto, ese esquema o patrón abstracto y flexible. Por otra parte toda política (que en el sentido que aquí damos al término es, por definición, *sectorial*) cobra sentido en el marco de concepciones o visiones (políticas) más generales o transversales, dándose múltiples y complejas interacciones entre ambos niveles y sin que resulte fácil señalar la frontera entre ellos.

Para seguir balizando el terreno diré que entiendo que las políticas sociales (y entre ellas las políticas de servicios sociales) no se reducen a las políticas públicas (Herrera y Castón, 2003: 28), particularmente en una fase histórica en la que se multiplican los agentes y sus conexiones y redes y se diversifican las

¹ Adaptado de FANTOVA, F. (2006, previsto): "Algunos elementos para un análisis de las políticas de servicios sociales en el País Vasco" (de próxima publicación en la revista Zerbitzuan).

necesidades, capacidades y trayectorias de las personas así como los ámbitos, niveles y recursos para darles respuesta (también en lo que tiene que ver con los servicios sociales). Y es que nos situamos en un escenario donde los poderes públicos sostienen servicios de responsabilidad pública pero también, obviamente, influyen en los servicios sociales no públicos. Del mismo modo, la iniciativa social o la iniciativa privada convencional mantienen servicios sociales no públicos pero también participan de muy diferentes maneras en la planificación, gestión y control de los servicios sociales de responsabilidad pública.

Parto de la base, por tanto, de que, en el ámbito de los servicios sociales, nos encontraremos con políticas públicas (es decir, planteadas, implementadas o controladas, en última instancia, por los poderes públicos) pero también con el hecho de que los agentes privados o no gubernamentales (Real, 2002), además de participar en la definición, aplicación y evaluación de las políticas públicas, forman, sostienen y siguen políticas (o estrategias) propias, en las que, obviamente, los agentes públicos también pueden tener diferentes tipos de influencia.

En todo caso, hablar de políticas (en el *territorio* de los servicios sociales o en cualquier otro) supone colocarse, más bien, en un nivel *macro*. Para lo que nos ocupa (los servicios sociales) supone intentar hablar de decisiones o acontecimientos que afectarían al conjunto de dichos servicios, que tendrían significatividad, por decirlo así, en el *nivel general* del entramado de los servicios sociales. Ahora bien, los conocimientos sobre el funcionamiento de los sistemas complejos nos recuerdan que acontecimientos despreciados como insignificantes por determinadas observadoras u observadores tienen un impacto mucho mayor que otros que esas mismas observadoras u observadores identificaron como claves. No necesariamente está dicho de antemano si resultará más relevante para el conjunto del sistema la aprobación de un decreto, la convocatoria de una huelga, la publicación de un libro, la reorganización de un servicio o una intervención individual.

Por lo demás, hay que decir que las políticas² no siempre son explícitas, no siempre están dichas, no siempre aparecen escritas. Es más, muchas veces, hay orientaciones estratégicas de los poderes públicos o de agentes no gubernamentales bien importantes que no han sido declaradas públicamente y ni siquiera claramente formuladas. Otra cosa que hay que decir sobre las políticas (públicas o no) es que se definen y configuran en función de cuestiones o temas que se van identificando y que alguien es capaz de poner a la vista en la agenda política. El que se dedique tiempo y recursos a una determinada cuestión y, antes aún, el que esa cuestión sea concebida como objeto de atención, no es algo que se da de por sí, por la realidad de las cosas, sino que es un proceso social e histórico.

Pongamos un ejemplo actual. En los últimos años está emergiendo la dependencia como un tema importante y, como tal, objeto de una política pública. Cuestiones que anteriormente se han tratado, por ejemplo, en políticas relativas a la discapacidad, a la exclusión, a los servicios sociales o a las pensiones pueden comprenderse y articularse de una nueva manera en las políticas sobre la dependencia. Esto no es simplemente una cuestión de palabras y papeles, sino que en un cambio de esas características se juegan enfoques, estructuras, agentes y recursos. En definitiva es un cambio donde se ponen en solfa intereses y, en última instancia, equilibrios de poder.

Por otra parte, un ejemplo como el anterior nos ayuda también a ver que hay mucha interpenetración entre unos ámbitos y otros. Por eso, en el ámbito de las políticas sociales se suele hablar mucho de transversalidad. Así, por ejemplo, en un plan en relación con la discapacidad aparece transversalmente la perspectiva de género, es decir, la necesidad de que el plan contribuya a la igualdad entre mujeres y hombres. Pero del mismo modo, en un plan para la igualdad entre hombres y mujeres aparecerá transversalmente la cuestión de la discapacidad, de modo que el plan contribuya, colateral o indirectamente a esta causa.

² Adaptado de FANTOVA, F. (2005): "Procesos participativos en las políticas públicas: reflexiones desde la práctica" (www.fantova.net).

Por lo demás, hay que decir que no siempre resulta positivo para un problema o para un grupo humano que tiene un problema el ser objeto específico de algún tipo de política pública. En ocasiones, ser considerado como tal no aporta beneficios y, sin embargo, puede contribuir a la estigmatización del grupo o su situación. Por eso surgen los debates entre las políticas que identifican como objeto o campo una situación o un grupo y el planteamiento de la introducción de la perspectiva amigable para con ese grupo o situación en la corriente general de diversas políticas, pero sin configurar una política específica (Fantova, 2004: 128). Este debate se plantea especialmente en relación con las políticas denominadas de acción afirmativa o discriminación positiva, en las que se establecen unas determinadas medidas ventajosas para las personas de un determinado grupo o que presentan una determinada situación.

Servicios sociales³

En un trabajo colectivo reciente proponemos entender los servicios sociales como “prestaciones técnicas y otras actividades en las que se brinda ayuda o apoyo, fundamentalmente relacional y de proximidad, para la cobertura de carencias y el desarrollo de potencialidades en lo que tiene que ver con la autonomía (o dependencia) personal y la integración (o exclusión) comunitaria y social en general” (Casado y otras, 2005: 11). En esta definición se puede decir que se intenta, al menos:

- Subrayar la entidad y especificidad de los servicios sociales, de modo que se justifique, para lo que nos interesa en este momento, una reflexión sobre sus políticas, también, de suficiente entidad y especificidad y prevengamos aproximaciones irrespetuosas o desconocedoras de la *masa crítica* de práctica y conocimiento existente en el sector de los servicios sociales.
- Huir de aquellas aproximaciones que confunden los servicios sociales con el conjunto de servicios e iniciativas que se orientan a la búsqueda del bienestar individual y social, ya que los servicios sociales constituirían una de esas ramas o sistemas pero no cabe confundir la parte (los servicios sociales) con el todo (conformado, además, por servicios educativos,

³ Texto adaptado de FANTOVA, F. (2006, previsto): “Gestionar los servicios sociales: ¿una asignatura pendiente?”, artículo pendiente de publicación en la revista *Educación Social*.

sanitarios y otros). Por lo mismo, entender que las políticas de servicios sociales son un subconjunto de las políticas sociales o que el gasto en servicios sociales es una parte del gasto social.

- Delimitar en forma realista los resultados esperables de los servicios sociales, huyendo de formulaciones que *encargan* a los servicios sociales la consecución efectiva de fines o metas que sólo son alcanzables, en el mejor de los casos, por el conjunto del sistema de bienestar o, incluso, de la sociedad.
- Identificar el *valor añadido* fundamental de los servicios sociales que, a nuestro juicio, es un valor añadido de carácter relacional (reflejado en su peculiar configuración y articulación de medios y fines), de modo que se entienda que otras aportaciones de los servicios sociales (por ejemplo, materiales o económicas) se subordinarían a esa aportación relacional.
- Rechazar, por tanto, las concepciones que entienden los servicios sociales como servicios de carácter residual o subsidiario que harían aquello que no hacen (o no pueden hacer o no quieren hacer) otros servicios o sistemas, entendiendo, más bien, que todas las ramas serían complementarias entre sí.
- Superar las definiciones de los servicios sociales que los vinculan a unas determinadas poblaciones o *colectivos*, proponiendo una aproximación que ayude a entender que todas las personas, familias y comunidades somos destinatarias, en principio, de los servicios sociales.
- Cuestionar la identificación entre servicios sociales y servicios sociales públicos pues, con independencia de las preferencias que tengamos en materia de política social, ha de entenderse que los servicios sociales pueden ser, al menos en teoría, tanto públicos como privados (con o sin ánimo de lucro).
- Diferenciar los servicios sociales (formales) de aquellas dinámicas o iniciativas (informales) de carácter familiar o comunitario que pudieran orientarse a fines similares a los que buscan los servicios sociales, precisamente para subrayar la necesidad de que haya una sinergia entre los servicios sociales formales y dicho apoyo social *natural*.

- Reconocer a los servicios sociales su identidad y densidad, condición previa necesaria para articular correctamente las relaciones de coordinación o integración en las proximidades de las *fronteras* de los servicios sociales con los sanitarios, educativos, habitacionales, de empleo, de garantía de rentas, recreativo...

La cuestión de la definición de los servicios sociales dista de estar mínimamente zanjada en nuestro país y de la confusión al respecto se derivan muchas disfunciones que acaban afectando a las usuarias y usuarios de los servicios. Por eso hacemos una propuesta de conceptualización, no tanto para que se acepte como para estimular el debate y la búsqueda de consensos al respecto.

Política social⁴ y necesidades sociales

Titmuss llegó a decir que definir el concepto de política social constituye un problema insoluble. Existen diferentes tipologías de las políticas (públicas o no). La que nos interesa en este momento es la clasificación que se realiza en función de los fines perseguidos o del ámbito de la acción. Desde nuestro punto de vista, en la configuración real de las políticas (públicas o no) de los países occidentales, la política social forma un cuerpo más o menos articulado con una función que podríamos llamar redistributiva, correctora o paliativa en relación con la dinámica económica, usualmente en régimen de mercado y afectada por la política económica. Por ello creemos que la más aceptable es la acepción que asume el carácter *sectorial amplio* de la política social, entendiendo que esta constituida por el conjunto de políticas que buscan la cohesión social, la participación social, la protección social o el bienestar social y que se define por oposición a otras. En esta acepción la política educativa, la sanitaria, la de empleo, la de vivienda, la de garantía de rentas o la de servicios sociales formarían parte de la política social.

Esta concepción de la política social recoge la realidad de la vinculación existente, hoy y aquí, entre algunas ramas o subsistemas de actividad (pública

⁴ Adaptación de un texto elaborado en 2003 por Fernando Fantova en el proceso de formación del equipo de consultoría e investigación social de Sartu (inédito).

o no) como son, entre otras, la educación, la salud y los servicios sociales. Sin embargo se ha de reconocer que la unidad y complejidad de la realidad rompe las divisiones. Por ejemplo, en la actualidad, desde la preocupación de las políticas sociales en relación con la exclusión social se lanzan estrategias de indudable contenido económico como puede ser, por ejemplo, lo que se ha dado en llamar desarrollo local o desarrollo endógeno.

Podríamos decir que el referente de la política social son las necesidades sociales⁵. Ello establece la diferencia, básicamente, con cualquier actuación guiada principalmente por la *demanda solvente*. Desde las políticas e intervenciones sociales tiende a establecerse la existencia de la necesidad con algún tipo de criterio normativo o comparativo (usualmente con componentes técnicos, administrativos o políticos), lo cual no quiere decir que la demanda expresada o la necesidad sentida no sean tomadas en cuenta. Si vamos a comprar un coche no es probable que quien nos lo va a vender se preocupe por averiguar si, efectivamente, lo *necesitamos*. Simplemente quiere saber si podemos pagarlo. Sin embargo en el ámbito de las políticas y las intervenciones sociales se asume, normalmente, esa tensión que supone establecer la existencia de la necesidad.

Dicho de otra manera, la demanda (y menos aún la demanda económicamente solvente) ni es condición necesaria ni es condición suficiente y se exige algún tipo de prescripción (con sus dimensiones más o menos técnicas, administrativas y políticas) para que pueda darse la intervención. Hay que aclarar, por cierto, que, cuando hablamos de necesidades, no estamos pensando únicamente en carencias que puedan sentir o tener los individuos sino que nos referimos a un concepto más amplio que recoge, por decirlo así, todo lo que las personas precisan para desarrollarse integralmente y potenciar su calidad de vida. Sabemos que las necesidades humanas, estando enraizadas de manera más directa o indirecta en nuestro *equipo biológico de base*, se construyen en interacciones sociales y en esa *construcción social de*

⁵ Adaptado de FANTOVA, F. (2005): *Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las organizaciones no gubernamentales de acción social*. Madrid, PPC, pp. 19-21.

la *necesidad* tienen un papel de primera importancia, justamente, las respuestas que se plantean o se establecen para darles respuesta.

En este contexto, hablar de *necesidad social*, es referirse a un tipo de necesidad o a una parcela dentro de las necesidades. Precisamente por su carácter relacional, por la centralidad de lo social en sus fines y medios, no sólo las personas, sino también las familias y comunidades son entendidas como portadoras de necesidades y destinatarias de las políticas e intervenciones sociales. Por lo mismo, podemos decir que tanto las necesidades a las que se responde como los efectos de las políticas e intervenciones sociales no se agotan en el individuo sino que tienen siempre relevancia colectiva, significado colectivo, impacto colectivo.

La política social, en todo caso, tendría una condición paradójica, como subsistema social al que se *encomienda* el trabajo por el bienestar o la cohesión social de un sistema social que es estructuralmente excluyente y alienante. Por eso quienes estamos en el sector vivimos de muchas maneras esa cierta *trampa* (si se permite la expresión) que supone recibir el encargo y el apoyo por parte de un sistema, del que somos parte y que es el mismo sistema que desencadena, en cierto modo, los problemas o retos que, supuestamente, tenemos que resolver o abordar.

Discapacidad intelectual⁶, dependencia funcional, exclusión social

En el movimiento asociativo de la discapacidad intelectual, obviamente, utilizamos el concepto de discapacidad intelectual para referirnos a las personas con y a favor de las cuales se desea trabajar. Ahora bien, ¿a qué nos referimos con ese término? ¿Qué relación tiene con otros, como el de exclusión social o el de dependencia funcional en torno a los cuales giran muchas de las políticas sociales implementadas en las últimas décadas y que van a implementarse en el futuro?

⁶ Adaptado de un texto elaborado en 2003 por Fernando Fantova para una sesión de formación con el equipo de consultoría de la Fundación EDE (inédito).

Tomemos como punto de partida la definición de retraso mental que la Asociación Americana de Retraso Mental propone en 2002 (consultar www.aamr.org o www.feaps.org). Para mí la aportación central que se hace en esta definición de la AAMR (al igual que en la de 1992) es la de que el retraso mental o la discapacidad intelectual no es un rasgo de las personas sino una expresión de la interacción entre las personas y su entorno. La discapacidad intelectual, por tanto, no es una característica que unas determinadas personas tienen, sino un estado de funcionamiento de las personas que se produce justamente en la interacción entre determinadas personas y determinados contextos. Como tal estado de funcionamiento, esa situación de relación entre la persona y el ambiente puede cambiar, y de hecho cambia, por muchas circunstancias.

Esta forma de ver la discapacidad intelectual por parte de la AAMR no es algo que aparece de forma aislada y casual sino que forma parte de una corriente internacional, con muchas manifestaciones que en las últimas décadas, que nos ha ayudado a mirar a las discapacidades de una determinada manera. Así, por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud establecía en 1982 la diferenciación entre deficiencia, discapacidad y minusvalía y en su recientemente aparecida Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (consultar www.who.int) vuelve a aproximarse a la discapacidad comprendiéndola como un fenómeno complejo en el que hay que tener en cuenta, junto a las deficiencias (o problemas en las estructuras o funciones corporales), las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación (otorgándosele gran importancia a los factores ambientales).

Creo que muchas veces no acabamos de caer en la cuenta de la medida en la que esta manera de ver la discapacidad, esta manera compleja e interactiva de mirar a las personas con discapacidad representa un cambio de paradigma, un cambio significativo respecto a formas en las que a lo largo de la historia, y frecuentemente aún en la actualidad, se contempla el fenómeno.

Cuando hablamos de dependencia⁷ (funcional) nos referimos a la situación en la que una persona necesita ayuda o asistencia importante para las actividades de la vida diaria. Entre esas actividades de la vida diaria han de considerarse tanto las básicas (de autocuidado, domésticas...) como otras instrumentales que resultan esenciales para la participación en entornos educativos, laborales o sociales en general. La dependencia es un proceso dinámico y cambiante. Es un fenómeno multidimensional afectado por la interacción de factores físicos, emocionales, intelectuales, relacionales, sociales, jurídicos, económicos y otros. Por ello existe una gran diversidad y heterogeneidad dentro de la población en situación de dependencia: en cuanto a su edad, en cuanto a las causas de su situación, en cuanto a las capacidades que tienen limitadas o en cuanto a las necesidades de apoyo que presentan.

Si nos fijamos, la definición de la dependencia se sitúa en el segundo de los niveles de la definición de la Organización Mundial de la Salud, el de las limitaciones en la actividad y configura las situaciones de dependencia como un subconjunto de las situaciones de discapacidad, de suerte que todas las personas en situación de dependencia tendrían, por definición, una discapacidad, mientras que lo contrario no siempre es cierto.

Cuando hablamos de exclusión (social)⁸ hacemos referencia a procesos o situaciones en virtud de las cuales no llegan a adquirirse, se deterioran o desaparecen determinados vínculos o relaciones (personales, familiares, laborales, comunitarias, sociales, económicas...) que las personas mantienen y que les permiten dar respuesta a sus necesidades, desarrollarse personalmente, participar en la comunidad y obtener y mantener una calidad de vida satisfactoria en la mayor medida posible.

En una definición como ésta subrayamos el carácter relacional de la exclusión social. Podríamos decir que el concepto de pobreza remite a recursos (capital

⁷ Texto tomado del documento "Ante la dependencia", elaborado en un seminario realizado en Bilbao en el curso 2005-2006 (se encuentra en www.fantova.net).

⁸ Adaptado de FANTOVA, F. (2005): "Escenarios de abordaje de la nueva realidad social" (www.fantova.net).

económico) y que quizá el de exclusión remite más bien a vínculos (capital relacional). Si nos fijamos, la exclusión tiene que ver con el tercer nivel de la definición de discapacidad de la Organización Mundial de la Salud: el de las restricciones en la participación. De hecho, podríamos decir que lo que ha hecho el modelo social de la discapacidad es incorporar los procesos de exclusión social a la propia definición de las situaciones de discapacidad.

Políticas e intervenciones en relación con la discapacidad

A la hora de enmarcar y articular las políticas⁹ y, en general, las actuaciones técnicas en relación con la discapacidad hemos de empezar por hablar del principio de normalización. El principio de normalización surgió en el entorno de la atención a personas con discapacidad intelectual y ha sido el referente principal en ese campo durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX. Es de aplicación, sin embargo, a muchas poblaciones marginadas o desvalorizadas por la sociedad. Plantea que se debe ofrecer a los usuarios y usuarias de programas sociales aquellos medios, condiciones de vida o denominaciones tan culturalmente normativas o valorados como sea posible. De hecho Wolfensberger, uno de los principales representantes de la normalización, reconceptualizó posteriormente su propuesta a principios de los ochenta en términos de *valorización del rol social*.

En ocasiones se ha aplicado este principio en el sentido de *normalizar a la persona*, es decir, de conseguir que las personas se desarrollen o comporten siguiendo las normas aceptadas por la sociedad. Sin embargo, no sería esa la interpretación más adecuada, sino que se trataría, más bien, de garantizar que las personas tienen a su disposición los medios que en su entorno son valorados o deseados en general. El principio de normalización nos ayuda a hacernos conscientes de la importancia de las imágenes, valoraciones, funcionamientos y vínculos sociales en los procesos de desarrollo personal y colectivo.

⁹ Texto adaptado de la ponencia de Fernando Fantova titulada "Exclusión e inclusión social: una perspectiva desde el sector de la discapacidad" presentada en el III Congreso Internacional sobre Discapacidad, celebrado en Medellín (Colombia) en septiembre de 2006.

En todo caso, en el panorama más actual del campo de la discapacidad el concepto de normalización ha venido perdiendo pujanza y frecuentemente está siendo sustituido por el de calidad de vida como *idea fuerza* dominante. El concepto de calidad de vida suele ser presentado como guía para los servicios con un énfasis en los aspectos subjetivos. No se trata de atender sólo a las condiciones objetivas en las que vive la persona, sino también a sus valores, preferencias y satisfacción. El discurso de la calidad de vida en relación con la discapacidad aparece en una serie de ocasiones como un discurso nacido de la experiencia del consumo de servicios y de ahí su énfasis en la satisfacción y en la elección del cliente.

El concepto de calidad de vida se va formando y va cobrando fuerza en un contexto en el que se es cada vez más consciente de la importancia del entorno, del medio ambiente, del contexto en la vida de las personas. Podríamos decir que representa una superación del concepto de bienestar social, más colectivo y más vinculado a cuestiones objetivas, mientras que el concepto de calidad de vida tiene un significado más individualizado y está más atento a los aspectos subjetivos. Se diría que se trata de un concepto más complejo y más preocupado por la cuestión de la sostenibilidad (Alguacil, 2005).

Del mismo modo que, como hemos dicho, hubo objeciones a algunos planteamientos de la normalización que obligaron a este concepto a depurarse, también hay reflexiones críticas sobre el concepto de calidad de vida que apuntan a que el principio, al poner énfasis en las preferencias de los sujetos, puede parecer que pone en cuestión la necesaria y legítima prescripción técnica, administrativa o política presente en cualquier intervención en relación con una necesidad o problema social.

Sea como fuere, en consonancia con estos planteamientos se han desarrollado modelos de planificación y evaluación de servicios centradas en la persona, en las que la persona participa. En estos modelos se insiste en que los apoyos que se proporcionan a las personas deben estar orientados a la consecución de resultados deseados o valorados por las personas. Quizá, se dice, durante

mucho tiempo otras personas han creído saber lo que era bueno para las personas con discapacidad, y sin embargo, cada vez más, nos damos cuenta de que la elección, el deseo y la satisfacción de las personas con discapacidad es fundamental a la hora de valorar y programar los apoyos que reciben (www.thecouncil.org).

En el modelo de la AAMR, específicamente, es central el papel de los *apoyos*, entendidos como toda aquella persona, relación, objeto, entorno, actividad o servicio que responde a alguna necesidad de la persona y le ayuda a conseguir sus objetivos y su plena participación social. Así, por ejemplo, desde la AAMR se dirá que la evaluación de una persona habrá de permitir, básicamente, identificar el tipo, la intensidad y, en definitiva, el perfil de los apoyos que necesita. Este perfil es individual, es diferente en cada persona. Esto no excluye que un mismo apoyo pueda ser útil para diferentes personas pero el perfil completo de apoyos habrá de ser personal e intransferible, así como cambiante a lo largo del itinerario de la persona.

En ese tipo de modelos, desde la experiencia de institucionalización de la que vienen, insisten mucho en la diferenciación de papeles entre agentes financiadores, proveedores y defensores de derechos y normalmente asumen que hablamos de un esquema de concurrencia o competencia entre diversas ofertas. Su énfasis es romper esas instituciones anquilosadas y brindar libertad al individuo, animando el debate entre la responsabilidad pública, la responsabilidad individual, la responsabilidad familiar, la responsabilidad social... A veces, la reivindicación (justa y necesaria) de la responsabilidad pública ha contribuido a una desactivación de recursos y capacidades de las personas, las familias, las comunidades, en definitiva, de la sociedad. Sin embargo, parece evidente que en las sociedades en las que están menos desarrollados los sistemas públicos de bienestar o protección social, en términos generales, se dan peores condiciones para la calidad de vida de las personas con discapacidad.

Posiblemente se trata de buscar las sinergias entre la autodeterminación, el empoderamiento, la autodefensa (*self-advocacy*) y la participación de las

personas con discapacidad y, simultáneamente, el ejercicio de la responsabilidad para con ellas por parte de sus familias, las organizaciones voluntarias, el estado o la sociedad. No siempre resulta fácil articular adecuadamente las transversalidades entre las diferentes esferas involucradas de modo que emerjan estrategias amistosas para con la familia y la comunidad, potenciadoras de la *vida independiente* (Maraña, 2004) de las personas, constructoras y organizadoras del tejido social, basadas en el diálogo civil, coherentes con el enfoque de género, respetuosas de la diversidad y la diferencia, activadoras de la participación ciudadana...

Muchos de estos planteamientos se sintetizan, en ocasiones, en torno a conceptos como integración o, posteriormente, inclusión. El principio de integración propugna que no se impida a las personas desarrollar su vida en la comunidad y que los mismos servicios sean efectivamente ofrecidos a todo el mundo sin discriminación (por ejemplo por tener una discapacidad, por el sexo, el color de la piel...). Según el principio de integración se ha de ofrecer a las personas siempre el entorno menos restrictivo o segregado que sea posible.

La integración no es la incorporación de un elemento en un conjunto sin cambios en éste. La integración es un proceso en el que hay adaptación mutua entre las personas que estaban marginadas y el sistema o entorno que las margina. Cada vez se habla más de inclusión. Quienes proponen este término afirman que se habla de integración cuando se parte de la existencia de servicios o entornos segregados. El planteamiento de la inclusión es el de quien, por decirlo así, parte de la base de que no hay razones para la exclusión y lo natural es una sociedad y unos servicios para todas las personas (www.inclusion-international.org). La rehabilitación basada en la comunidad (que comienza en los años sesenta del siglo pasado) es una respuesta que concuerda con la idea de integración o inclusión. También suele ir vinculada a ella la idea de actuación integral o global (entendida usualmente en el sentido de sinergia entre las diferentes intervenciones con un mismo destinatario o destinataria, con su correlato de *compactación* de las intervenciones).

Posiblemente, en la actualidad, la comprensión de la integración o la inclusión se encuentra en la confluencia entre la idea de *no discriminación* y la de *accesibilidad universal*. Cuando hablamos de discriminación (directa) nos referimos al trato desfavorable que recibe una persona con discapacidad por el hecho de tener dicha discapacidad, en comparación con cómo sería tratada una persona sin discapacidad en circunstancias similares. Este tipo de situaciones, sin embargo son tan sólo una parte de un conjunto mucho más amplio en el que los procesos de exclusión se relacionan más o menos indirectamente con la discapacidad. La discriminación indirecta se produciría cuando una disposición, criterio o práctica que se plantea, en principio, como neutral sitúa, de hecho, a una gran parte de un grupo o segmento poblacional en situación de desventaja en función de las características que tienen las personas de ese grupo o las que se les atribuyen.

Hoy en día, a mi juicio, no podemos entender la política social y la intervención social en relación con determinados colectivos "de segunda categoría" a los que hay que atender o con los que hay que actuar de algún modo. Desde una perspectiva de derechos humanos todas las personas somos beneficiarias de las políticas sociales puesto que éstas propenden a la equiparación de oportunidades y a la existencia de servicios y prestaciones para todas las personas en función de sus necesidades. A esto nos referimos cuando hablamos de universalidad.

Hay que decir, en todo caso, que la vinculación de la cuestión de la discapacidad con el tema de los derechos humanos no es algo obvio y generalmente asumido. Posiblemente han sido el movimiento de *vida independiente* y el modelo social de la discapacidad algunos de los actores que más han contribuido a centrar la perspectiva de los derechos. Quizá el aspecto más importante de la filosofía del movimiento internacional relacionado con la discapacidad que ha sido incorporado por las *reglas estándar* de Naciones Unidas es el concepto de no discriminación e igualdad. Inspirados por otros movimientos de derechos civiles de los sesenta y los setenta del pasado siglo, los activistas con discapacidad empezaron a ver su discapacidad en el mismo

contexto político en el que las personas negras vieron su raza y las mujeres las cuestiones de género.

Hay que decir que, en todo caso, la experiencia de lucha de los movimientos de vida independiente en torno al concepto de derechos civiles y no discriminación propia de Estados Unidos y otros países del ámbito anglosajón debe ser analizada a la hora de obtener enseñanzas de ella. En primer lugar hay que entender que el sistema jurídico norteamericano no es igual que el vigente en los diversos países de Europa y América Latina. En Estados Unidos es mucho más relevante como referencia la sentencia de un juez de lo que lo es en otros sistemas. De ahí que, en principio, puedan resultar más *rentables* determinadas estrategias de *judicialización* de las cuestiones.

La vía de los derechos, por otra parte, obliga a pormenorizar e identificar quienes son los titulares de dichos derechos. (Tenemos el ejemplo de la *American with Disabilities Act*, que resulta una ley muy minuciosa). Por otra parte se ha señalado que el énfasis en la no discriminación puede volverse en contra de políticas activas y medidas de discriminación positiva o acción afirmativa, que pueden resultar interesantes. En la mayoría de los países europeos más que por la línea de los derechos civiles y la no discriminación se ha ido por la de los derechos sociales y el establecimiento de obligaciones o recomendaciones desde las políticas públicas. Quizá se ha seguido una estrategia más de pacto y menos de confrontación. Se entendería en este contexto que la equiparación de oportunidades e igualdad de oportunidades se consigue mediante la combinación de la no discriminación y la acción positiva.

Por otra parte hay que recoger, como decíamos, la idea de accesibilidad universal. De la idea de remover barreras y buscar entornos más practicables para las personas con discapacidad se pasó al concepto de *diseño para todas las personas* y a su aplicación no sólo a entornos sino también a productos y servicios (accesibilidad universal). Cuando hablamos de accesibilidad universal nos referimos a la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las

personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño para todas las personas» y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse (España, 2003).

En cualquier caso, siempre se dará una tensión (esperemos que creativa y positiva) entre las estrategias de *mainstreaming* (consideración de las personas con discapacidad y de la intervención con ellas dentro de la corriente general de toda la población y de atención a toda la población) y las de *targeting* (que identifican un segmento poblacional específico como destinatario de la actuación, ajustándola a él). En el primero de los casos se corre el riesgo de que las necesidades específicas de un segmento poblacional queden desatendidas, en el segundo que la segmentación contribuya a la segregación.

Desde el principio de normalización e integración se propugna un mundo y una sociedad donde todas las personas tengamos cabida con los mismos derechos. Sin embargo esa sociedad no podrá estar compuesta de seres uniformes cortados por un mismo patrón. De ahí también la reivindicación, como decíamos, del derecho a la diferencia y la creencia de que todos los colectivos sin cabida en esta sociedad son portadores de valores, pautas de comportamiento y propuestas de inestimable valor para la construcción de esa sociedad participativa e inclusiva que queremos.

De hecho, si analizamos los procesos de emancipación e integración social de muchos colectivos, veremos que existe siempre un momento o vector de autoafirmación y reivindicación de la diferencia, de orgullo por la diferencia. Esto se ve también en el movimiento de *vida independiente*. Toda persona, grupo, comunidad es (relativamente) competente para dar respuesta a sus necesidades. Todas las personas podemos aprender, cambiar, desarrollarnos. Y todas necesitamos de las otras personas para dar respuesta a nuestras necesidades.

Antiguamente, por ejemplo, se dividía a las personas con discapacidad intelectual en educables, adiestrables y custodiables. No podemos aceptar ese

tipo de clasificaciones. Toda persona tiene derecho a, en la medida de sus posibilidades, optar, arriesgarse, autodeterminarse. De hecho, el de la autodeterminación es, como decíamos, uno de los temas de moda en la comunidad científica, política y profesional relacionada con las discapacidades. Lamentablemente es más fácil enarbolar la retórica de la autodeterminación que hacer contribuciones eficaces (aunque sean modestas) a la constitución de espacios y procesos en los que sea real el incremento de la autonomía de las personas. Es demasiado frecuente ofrecer sucedáneos de *self-advocacy*.

Por otra parte, hay que señalar que el discurso de la independencia ha sido retado críticamente desde la constatación de la profunda interdependencia que, esencialmente, comporta la vida humana. De igual modo, en ocasiones, el énfasis en la no discriminación y la equiparación de oportunidades ha hecho que se olvide la insistencia en estrategias de prevención, asistencia o rehabilitación que son muy necesarias, especialmente en los países o territorios empobrecidos o periféricos (donde menos se han desplegado), para la mejora de la calidad de las personas con discapacidad.

Personas, redes familiares y comunitarias, movimiento asociativo y tercer sector¹⁰

En la dinámica social que se despliega en las cuatro esferas de las que hablan muchas autoras y autores (pública, privada, social e informal), cada una de éstas puede afectar a las otras y verse afectada por ellas. Así ocurre en el caso de las redes familiares y comunitarias, en tanto que esfera informal (a veces se dice *natural*) que mantiene interacciones peculiares con las otras tres que definimos como formales. Así, cuando las relaciones familiares contaminan los espacios formales hablamos, por ejemplo, de nepotismo. En sentido contrario se ha hablado, por ejemplo, de una *colonización* del espacio familiar y comunitario por parte de la lógica formal del mercado o del Estado.

Si aceptamos que los espacios familiares y comunitarios tienen, como cualquiera de las esferas, sus propios valores y reglas, habrá que plantearse

¹⁰ Adaptado de FANTOVA, F. (2005): *Tercer sector e intervención social*. Madrid, PPC, pp. 45-47. También 11-12 y 37-39.

cuáles son las políticas, sistemas e intervenciones que pueden ponerse en marcha desde las otras esferas de modo que potencien y faciliten y no socaven o colonicen esos valores y reglas propias de las relaciones familiares y comunitarias. De esto se trata, por ejemplo, cuando se habla de políticas amigables para con la familia o de los modelos de atención comunitaria (*community care*) que buscan potenciar y dar soporte flexible y relacional a las redes sociofamiliares de apoyo.

Si estamos proponiendo que, desde lo formal, se planteen políticas, organizaciones e intervenciones amigables con la familia y fortalecedoras del tejido comunitario, parece lógico pensar en un importante papel del tercer sector por su carácter flexible y relacional que le puede convertir en un adecuado mediador o amortiguador, en algunos momentos, entre la esfera familiar y comunitaria y las del Estado y el mercado. Si los valores y reglas propias del tejido familiar y comunitario tienen que ver con la donación y la reciprocidad, pareciera que ese espacio del tercer sector, que vinculamos, por definición, con conceptos como participación y altruismo, puede proporcionar al espacio familiar y comunitario interesantes engranajes y sinergias.

Y no parecería, al menos en principio, mala idea al menos explorar las potencialidades del tercer sector de intervención social en un contexto de importante reestructuración de las estructuras y funciones de las familias y comunidades en nuestras sociedades complejas. En un contexto en el que se diversifican los modelos familiares y éstas reclaman nuevos apoyos para cumplir sus funciones de soporte al desenvolvimiento autónomo e integración social de sus miembros. En un contexto en que las comunidades más o menos homogéneas, estables y territorialmente ubicadas (con sus grandezas y sus miserias) se fragmentan y reconfiguran en modelos comunitarios más heterogéneos, fluidos y virtuales.

No hay duda de la enorme potencia que está teniendo el mercado para explotar y canalizar esas dinámicas sociales de las que hablamos. Sin embargo diríamos que el Estado se desenvuelve mucho más torpemente cuando se le pide que garantice derechos y prestaciones, que consiga conciliación de la vida

familiar y laboral, que brinde seguridad comunitaria, que luche contra la exclusión, que genere participación o que promueva conductas y actitudes en la ciudadanía. Quizá con la ayuda del tercer sector pueda superar esa torpeza.

Entendemos que existe un cierto consenso a la hora de recoger los siguientes elementos definitorios del sector voluntario o de las organizaciones no gubernamentales:

- Algunos de los rasgos definitorios propuestos hacen referencia al propio carácter de las organizaciones como tales. En este sentido, suele hablarse, como característica definitoria, de un cierto grado de diferenciación, formalización, estabilidad, continuidad, estructuración o institucionalización.
- En segundo lugar, se insiste en su carácter no gubernamental. Las organizaciones han de ser privadas, es decir, no han de formar parte o depender de las administraciones públicas o poderes públicos.
- En tercer lugar se haría referencia a la ausencia de ánimo de lucro. Las organizaciones no han de distribuir beneficios económicos entre aquellas personas que sean sus propietarias, socias, administradoras o directivas.
- Por último, como rasgo usualmente citado, se afirma que las organizaciones han de buscar algún tipo de impacto social de interés general o de mejora en calidad de vida de personas y comunidades. Vinculado a este carácter, que podríamos denominar *solidario*, suele plantearse que las organizaciones estén regidas al más alto nivel por personas que no obtienen beneficio económico o, también, que cuenten con la colaboración de voluntariado (...)

Refiriéndonos a las relaciones entre las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas y asumiendo el enfoque que venimos proponiendo, no cabe sino plantear la independencia de las unas respecto de las otras como base para una colaboración basada en el respeto recíproco que, construyendo la necesaria confianza, permita obtener las deseadas sinergias (o efectos multiplicadores) de los muy diversos tipos de colaboración que cabe plantear, como por ejemplo:

- Realización por parte de las organizaciones voluntarias de actividades autónomas, autogestionadas y autofinanciadas prestando atención a las orientaciones políticas y en el marco de las regulaciones normativas emanadas de los poderes públicos.
- Colaboración, trabajo en red o alianzas entre los programas o unidades de las organizaciones no lucrativas y las administraciones públicas.
- Gestión por parte de organizaciones no gubernamentales de servicios de responsabilidad pública (en el marco de la denominada gestión indirecta, gestión asociada o gestión concertada).
- Apoyo de las administraciones públicas, por ejemplo mediante subvenciones, aportación de infraestructuras o exenciones fiscales, a iniciativas autónomas de entidades voluntarias.
- Colaboración, en pie de igualdad (por ejemplo mediante convenios) para la realización de actividades (por ejemplo de innovación) que interesan a ambas partes.
- Participación de las organizaciones no lucrativas en procesos participativos planteados por los poderes públicos.
- Actuación de entidades voluntarias en tanto que representantes de usuarias y usuarios de servicios públicos.
- Planteamiento, por parte de las organizaciones no gubernamentales, de problemas y propuestas a las administraciones públicas.

Este abanico de relaciones diversas se abre en la medida en que se acepta la legitimidad y personalidad de cada uno de los dos agentes en cuestión, planteándose la relación en términos de complementariedad y no, por tanto, de subsidiariedad, dependencia, instrumentalización, dominación, manipulación o clientelismo. Sin embargo, no es frecuente que se diferencien con claridad la naturaleza de las diferentes relaciones ni que haya un reconocimiento claro del papel de cada parte en cada caso o que se verifiquen en la práctica las condiciones de independencia, reconocimiento, interacción, confianza, respeto, sinergia y fortalecimiento recíproco que planteamos en el tipo ideal de relaciones que estamos presentando.

Por lo demás, un modelo complejo y sinérgico de relaciones entre las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas comporta el desarrollo, en unas y otras, de diferentes capacidades y procesos de gobierno y gestión de manera que actividades de planificación, intercomunicación, coordinación, estandarización, sistematización, homologación, certificación, acreditación, financiación, inspección, control, seguimiento o evaluación se realicen de forma satisfactoria para ambas partes y aportando verdadero valor añadido, fundamentalmente, para las destinatarias y destinatarios de la intervención social.

Por lo demás, hay que decir que, en comparación con organizaciones no lucrativas encuadradas en otras ramas de actividad, las que se dedican a la intervención social estarán especialmente volcadas hacia la relación con el sector público. Ello es así tanto por la naturaleza que atribuimos a las políticas e intervenciones sociales como por la configuración que han adquirido en nuestras sociedades, en las que, tanto legislativa como socialmente se atribuyen a los poderes públicos importantes responsabilidades en relación con las necesidades sociales.

Contexto¹¹

En un sentido más general o más amplio, se puede afirmar que una serie de autores de referencia para lo que tiene que ver con las políticas sociales en nuestro entorno (como Moreno, Rodríguez Cabrero, Subirats o Vidal, por citar algunos, citados en la bibliografía), nos invitan a ubicarnos en relación con la emergencia de los denominados *nuevos riesgos sociales*, entendidos como el resultado de los cambios económicos, políticos, sociales y culturales asociados al tránsito a la sociedad postindustrial o, en otras palabras, a la segunda modernidad o modernidad reflexiva. Intentando una síntesis personal de los fenómenos a los que nos estamos refiriendo propondría la siguiente lista incompleta:

¹¹ Éste y los tres siguientes apartados están adaptados de la ponencia "Políticas y leyes de servicios sociales agentes y temas clave" presentada en una jornada de la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en Pamplona en octubre de 2006.

- El proceso de globalización económica, con lo que supone de reestructuración en red del tejido económico global y local, posible en gran medida, aunque no sólo, por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con el consiguiente despliegue, selectivo y paradójico, de la denominada sociedad del conocimiento (en la que se revalorizan en términos relativos los activos intangibles) o el correlato de los nuevos movimientos migratorios y los conflictos y oportunidades en relación con la multiculturalidad.
- La desterritorialización de las relaciones sociales (de producción, de consumo y otras) propia de una sociedad urbana (liberadora, para muchas personas, del control social) organizada por *flujos* entre espacios especializados más que en *lugares* propicios para la identificación e integración comunitaria de las personas.
- La flexibilización y precarización de las relaciones laborales en una economía cada vez más basada en los servicios, proclive a rápidos procesos de recualificación y descualificación de los puestos, con tendencia a la creación de élites profesionales cada vez más distanciadas de grandes cantidades de personal de baja cualificación que, en ocasiones, encuentra relativas facilidades para acceder a algún tipo de empleo pero que, sin embargo, se topa con dificultades estructurales para construir una identidad estable y un discurso compartido, encontrándose, en ocasiones, terrenos abonados para la construcción de identidades *en contra de*, con su correlato de violencia xenófoba, sexista, juvenil, urbana...
- La disminución del margen de control por parte de los Estados, la reestructuración de los sistemas de bienestar (con procesos de mercantilización de la respuesta a necesidades sociales) y la necesidad que el poder político formal estatal puede sentir de competir o colaborar con las empresas transnacionales, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales u otros agentes, de cara a la gobernanza democrática y a la gestión pública.
- El alargamiento de la vida de las personas y la reconfiguración de la estructura generacional de nuestras sociedades, la revolución en lo relativo al rol social de las mujeres y los cambios, la diversificación y,

frecuentemente, la fragilización de los modelos familiares y de convivencia, así como las convulsiones en relación con el papel de las familias en la respuesta a las necesidades sociales y con la conciliación de la vida familiar, laboral y personal.

- Las mejoras en el nivel de vida en algunas capas sociales y la extensión de valores y patrones de comportamiento consumistas, insolidarios y pasivos, propios de la denominada *cultura de la satisfacción*, unidas a la mayor individualización de las trayectorias vitales y la fragmentación y polarización social que, junto con las amenazas ecológicas y otros fenómenos, configura la que ha sido llamada *sociedad del riesgo*.

Fenómenos como los que se acaban de anotar conformarían un contexto general para cualquier política social en este comienzo del siglo XXI más o menos en cualquier lugar y aparecen recurrentemente (con una u otra formulación) en los análisis estratégicos de las organizaciones públicas o privadas dedicadas a los servicios sociales. Sin embargo, también habríamos de referirnos de forma más específica al contexto en el que estarían funcionando los entramados de servicios sociales en las Comunidades Autónomas españolas, para resaltar, al menos, tres elementos a tener especialmente en cuenta:

- la *juventud* y desestructuración de la rama o sistema de servicios sociales en nuestro entorno,
- la dinámica de *gobierno multinivel* (Gomá y Subirats, 2003: 141) y fragmentación política en la que se desenvuelven nuestras políticas públicas de servicios sociales y
- la tradición y el vigor de la iniciativa social en el ámbito de nuestros servicios sociales.

En cuanto a la primera de las cuestiones, la primera ley española de servicios sociales (que fue la de la Comunidad Autónoma del País Vasco) data de 1982 y es, efectivamente, en la década de los ochenta del pasado siglo cuando se va conformando el sistema público de servicios sociales y, con él, el conjunto del entramado de la rama de los servicios sociales en nuestras Comunidades

Autónomas. Así pues, si comparamos nuestros servicios sociales con otros (como los educativos o sanitarios) o con los servicios sociales de otros países europeos, podemos hablar, como lo hacíamos, de su *juventud*.

Por lo demás, existe un diagnóstico bastante unánime entre los agentes relacionados con nuestros servicios sociales acerca del crecimiento desordenado que han tenido, lo cual nos permite, como decíamos, hablar de su desestructuración, puesto que el notable (aunque no necesariamente suficiente) crecimiento de los servicios sociales en nuestro entorno más que responder a una planificación ordenada ha ido produciéndose como acumulación de partes escasamente coordinadas entre sí, sin que pueda hablarse de fuerzas dominantes tractoras u organizadoras con capacidad significativa de influencia global y sostenida, sea desde la acción de gobierno, desde la prestación de servicios o desde la gestión del conocimiento, por mencionar diversas opciones no incompatibles entre sí.

En cuanto al segundo de los aspectos, por ejemplo, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con datos de 2003, tenemos la siguiente distribución del gasto público en servicios sociales: Diputaciones Forales 53%, Gobierno Vasco 25,4%, Ayuntamientos 18,6%, Administración General del Estado 2,4% (CVBS, 2006: 214). Por otro lado la nueva Ley sobre la dependencia estaría llamada a introducir un mayor protagonismo de la Administración General del Estado en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas. Por lo demás, esta realidad de gobierno multinivel ha de analizarse conjuntamente con la fragmentación de la representación política que se da sobre todo en algunas Comunidades Autónomas, sin que se haga aquí un juicio apriorístico ni positivo ni negativo sobre el gobierno multinivel o la fragmentación política.

El tercer elemento que queríamos destacar es el del peso de las organizaciones del tercer sector de acción social en España. Así, en relación con el denominado tercer sector de acción social en España, Pérez-Díaz y López-Novo señalan que:

- Hay que resaltar el gran peso que tienen unas pocas entidades (las tres primeras entidades del sector representan el 50% de las personas asalariadas y el 64% de las voluntarias)
- y el tamaño mínimo de la mayoría de las entidades (en especial en el caso de las asociaciones),
- frecuentemente jóvenes (sólo el 9% de las asociaciones y el 40% de las fundaciones se creó antes de 1977, el 51% de las asociaciones y el 35% de las fundaciones se crearon en los noventa),
- modestamente complejas y de ámbito local.
- Se trataría de entidades con escasa colaboración entre sí (no más del 30% lo hacen regularmente),
- con muy poca relación con el mundo empresarial (sólo el 6% de las entidades declaran que mantienen una colaboración constante con empresas)
- y con una alta dependencia de la financiación pública, básicamente a través de subvenciones.
- Una estimación del total de los recursos humanos del sector sugiere para 1999 una cifra de algo menos de un millón de personas ocupadas en actividades de acción social en el tercer sector (en torno a 200.000 asalariadas y unas 730.000 voluntarias).
- Los ingresos económicos del sector en 1999 habrían sido de 5.640 millones de euros (Pérez-Díaz y López Novo, 2003).

El hecho de que, en muchos casos, la iniciativa social haya comenzado a operar con fuerza antes que el sector público es un ingrediente necesario para explicar la configuración de los servicios sociales en nuestro entorno. No podemos olvidar, sin embargo, que en los últimos diez años se observa una pérdida de peso relativo del sector no lucrativo frente al sector lucrativo (SIIS, 2005: 396). Es de resaltar que, analizando las enmiendas de las diferentes fuerzas políticas al Proyecto de ley de dependencia, se pone de manifiesto un acuerdo general a la hora de reconocer la importancia del tercer sector en los servicios sociales y apostar por la continuidad y el reforzamiento de su papel.

Agentes

Señalaría, en primer lugar, a las personas con responsabilidades políticas ejecutivas (más o menos directas, más o menos exclusivas, más o menos definidas) en materia de servicios sociales en los diferentes niveles institucionales (autonómico, foral, municipal). Es evidente que son agentes de primera magnitud en el escenario político de los servicios sociales. Como instituciones públicas, al menos hasta el momento, apenas cabe mencionar las de la Administración General del Estado, por las razones antes apuntadas. En cuanto a la Unión Europea, si bien ha podido aportar orientaciones y recursos para acciones transversales con incidencia indirecta en los servicios sociales, no creo que pueda decirse que tenga una influencia directa reseñable en el escenario político de nuestros servicios sociales. Se ha dicho, sin embargo, que se abren nuevas oportunidades para la influencia de la Unión Europea a través del denominado método abierto de coordinación (Rodríguez Cabrero y otras, 2005: 13). En relación con los agentes gubernamentales, en todo caso, hay que resaltar la gran variedad de formas de denominar y agrupar las responsabilidades relacionadas con los servicios sociales en nuestras Administraciones públicas.

Continuando con la identificación de agentes, una pregunta pertinente es, en qué medida, antes o más allá de las propias personas con responsabilidades políticas ejecutivas, los partidos políticos son o no un agente relevante en el escenario de los servicios sociales. Mi impresión es que cuestiones relacionadas con los servicios sociales están siendo cada vez más objeto de atención en los parlamentos, los plenos municipales y, en general, el debate político que se refleja en los medios de comunicación. Diríamos, metafóricamente, que han ganado algo de *cuota de pantalla* en la arena política. En este momento histórico parece que está siendo, claramente, el incremento de las necesidades de atención a las situaciones de dependencia (funcional) el elemento tractor que está contribuyendo más al aumento de la atención a lo que tiene que ver con los servicios sociales en el debate político.

En cualquier caso, mi impresión es que en materia de servicios sociales los partidos políticos no acostumbran a ser, en nuestro entorno, generadores de propuestas sino más bien receptores (y mejores o peores *conductores*) de las propuestas que les llegan de otros agentes. Una revisión, por ejemplo, de sus enmiendas al Proyecto de ley de dependencia lo pone de manifiesto. Mi impresión es también es que no suelen aparecer discursos o propuestas radicalmente incompatibles entre los partidos acerca de los servicios sociales, siendo muy amplio, en principio, el territorio para políticas consensuadas.

En el ámbito de las Administraciones públicas hay que identificar otro tipo de agente diferente del representado por las personas con responsabilidad política. Se trata de las personas técnicas, bien con responsabilidades más orientadas a la gestión (o administración) o más bien operativas (por decirlo así, de atención directa). En lo que tiene que ver con la delimitación del territorio entre responsabilidades políticas y responsabilidades técnicas creo que se puede decir que la confusión es mayor que la que se percibe en sistemas públicos más consolidados como el educativo o el sanitario. Hay que señalar que existen en el funcionariado de los servicios sociales en nuestro entorno liderazgos emergentes por parte de profesionales con funciones directivas o técnicas con larga trayectoria en el sector.

Estas trabajadoras y trabajadores del sector público aparecen en el escenario, en ocasiones, representando, de alguna manera, a la Administración pero también pueden aparecer en su calidad de trabajadoras y trabajadores y canalizar su participación a través de los sindicatos que también son otro agente de relevancia creciente en el escenario de los servicios sociales. Por una parte los sindicatos, a través del denominado *diálogo social* o por otros medios, impulsan medidas relacionadas con los servicios sociales, como es el caso, por ejemplo, de la Ley de dependencia, cuyo anteproyecto vino precedido por un acuerdo entre el Gobierno central, los sindicatos españoles más representativos y las organizaciones patronales correspondientes.

Por otra parte las trabajadoras y trabajadores inciden desde la acción sindical, bien en el correspondiente marco de las Administraciones (para las

trabajadoras y trabajadores del sector público) o bien en sectores o subsectores (o empresas) que van teniendo sus convenios colectivos a partir de unas cierta *masa crítica* (por número de personas y homogeneidad de condiciones), tales como residencias para personas mayores, ayuda a domicilio u otros.

Como vemos, las empresas proveedoras y las organizaciones patronales son otro agente a considerar, apareciendo, en varios casos, esa diferenciación entre organizaciones patronales representantes del sector sin ánimo de lucro (como es el caso de LARES, para las residencias y otros servicios para personas mayores) o del sector lucrativo. Hoy por hoy, en el Consejo Vasco de Bienestar Social, que es el que conozco más de cerca, la representación sindical viene siendo ejercida por los cuatro sindicatos más importantes y la representación patronal está en manos de CONFEBASK (miembro de la CEOE), aunque mi impresión es que la participación de empresas del sector de los servicios sociales en CONFEBASK no es muy relevante todavía. Por lo demás, en general, diría que la mayoría de los servicios sociales privados no se conciben y presentan con la identidad o marca de *servicios sociales* y menos aún como parte de un entramado o sistema de servicios sociales.

Hay que hacer referencia, también, a las cooperativas (normalmente de iniciativa social, sin ánimo de lucro) dedicadas a los servicios sociales y a su representación colectiva. De igual modo han de situarse en el escenario las obras sociales de las Cajas de Ahorro y, cada vez más, otras iniciativas de acción social emprendidas por empresas desde claves de *responsabilidad social corporativa*.

Otro agente a considerar es el denominado tercer sector de acción social (incluido el de carácter eclesial) que (aunque a escala española cuenta con la Plataforma de ONG de Acción Social) en la mayoría de las Comunidades Autónomas no cuenta, hasta ahora, con una mesa o red unificada aunque van fortaleciéndose diferentes *redes temáticas* vinculadas, por ejemplo, a la discapacidad (como es el caso de FEAPS), a la exclusión social, las personas mayores y así sucesivamente. Las organizaciones y redes del sector no

lucrativo de acción social operan en alguna medida en clave de *movimiento social* (sensibilización, denuncia, reivindicación...) y en alguna medida como proveedoras de servicios, siendo muy diferente (y no siempre claro) el posicionamiento según los casos. Frecuentemente estas organizaciones son representadas por su personal directivo remunerado.

Se ha de considerar también en el escenario de los servicios sociales a colegios profesionales como el de las trabajadoras y trabajadores sociales o de educadoras y educadores sociales. Tradicionalmente, además de ocuparse de las cuestiones estrictamente profesionales han acostumbrado a hacer tomas de posición política en relación con los servicios sociales. También aparecen en el escenario agentes cuyo papel, en principio, tiene que ver, fundamentalmente con la gestión del conocimiento, tales como determinados departamentos u organismos universitarios, centros de documentación y estudios, otros centros de formación, organizaciones de consultoría, personas expertas... Las diferentes instituciones de defensoría del pueblo han venido prestando una atención especial y constante a los servicios sociales.

Por último habría que referirse a un agente más difuso pero que no podemos olvidar, como es la ciudadanía que, periódicamente, se expresa a través de diferentes conductos, como pueden ser las encuestas de diferentes instituciones. Así, por ejemplo, la Encuesta de hogares 2004 del Gobierno Vasco, hecha pública en 2006, refleja que no más del 20% de las familias ha acudido en alguna ocasión a los servicios sociales de base (puerta de entrada del sistema público), con un 80% de personas satisfechas entre las usuarias. Llama la atención también que, en el Barómetro de mayo de 2006 del CIS, ante la pregunta sobre la financiación de los “servicios que la Administración pueda ofrecer a las personas discapacitadas o en situación de dependencia”, un 38,1% piensa que es más justo que se financien con impuestos, mientras que un 56,7% entiende que es más justo que las personas paguen una parte de los servicios, en función de sus recursos económicos.

La percepción y la expresión de la opinión pública son especialmente importantes en una rama o sistema joven y en construcción, como son los

servicios sociales (en particular en el caso de los públicos, especialmente necesitados de legitimación social, por ser sostenidos, en buena medida, con los impuestos). Además, posiblemente, los servicios sociales constituyen un ámbito especialmente sensible a fenómenos de *competencia por recursos* entre sectores tradicionalmente cubiertos (mejor o peor) por los sistemas de protección social y otros emergentes con necesidades vinculadas a los nuevos riesgos sociales de los que antes hemos hablado (Gil Calvo, 2006). A esto ha de unirse el hecho de que en el debate público sobre servicios sociales no es infrecuente la alusión al fenómeno que técnicamente suele denominarse *riesgo moral* (posibilidad de actuación oportunista por parte de determinadas usuarias o usuarios), siendo recurrente la referencia a la necesidad de medidas de *activación*. El término activación puede utilizarse para toda política que surge a partir de la preocupación de que personas capaces de trabajar no lo hagan (beneficiándose de prestaciones sociales) y que tenga como objetivo favorecer la inserción laboral de estas personas (Pérez Eransus, 2005: 21). Lógicamente, dentro de las políticas de activación cabe encontrar planteamientos muy diferentes en su concepción.

Quisiera terminar, por lo demás, haciendo referencia a la débil o a veces inexistente presencia en el escenario de agentes portadores de las demandas y representantes de los intereses, precisamente, de sectores sociales especialmente afectados por esos *nuevos riesgos sociales* de los que hemos hablado frente a un mayor protagonismo de sectores tradicionalmente más y mejor cubiertos por los sistemas de bienestar o protección social (Rodríguez Cabrero y otras, 2005: 13).

Lógicamente estos agentes pueden clasificarse y relacionarse de diferente manera en función de los procesos en los que se involucran en cada momento. Una persona con responsabilidad política en una Administración pública y una persona con responsabilidades directivas en una organización voluntaria, por poner un ejemplo, no se encuadran y se relacionan igual cuando están ocupándose de la gestión de un servicio, de la elaboración de un plan, de la presentación de una reivindicación o de la gestión de un conflicto.

Discursos

Tras referirme al contexto y los agentes presentes en el escenario de las políticas de servicios sociales en nuestro entorno voy a intentar sintetizar los *temas clave* (*key issues*), que, desde mi punto de vista, pueden estar en las agendas de quienes concurren a esta arena política. Intentaré reflejar cuáles son las diferentes posiciones o *discursos* que aparecen en torno a esos temas clave.

La primera cuestión controvertida, desde mi punto de vista, es la propia conceptualización o identificación de los servicios sociales como ámbito con personalidad propia para el desarrollo de estrategias y políticas. Así, se ha de decir que no son pocos los agentes que inciden en el escenario de los servicios sociales sin tomar dicho escenario como una arena política específica. Esto ocurre, por ejemplo, con algunos agentes que vinculan su acción al concepto de exclusión social, como es el caso de algunos movimientos sociales que centran sus reivindicaciones en torno a las prestaciones económicas de lucha contra la exclusión social, que tienen incidencia en los servicios sociales, pero no se suelen situar explícitamente ni centrar especialmente en dicho ámbito. En esta misma línea llama la atención, por ejemplo, que la Iniciativa legislativa popular para una carta sobre modelo de sociedad, presentada en febrero de 2006 por representantes de los sindicatos ELA, ESK y STEE en el Parlamento Vasco se estructure en cuatro partes (dependencia, educación, sanidad y vivienda) entre las que no están, como tales, los servicios sociales.

Esta relativa *invisibilidad política* de los servicios sociales se ha puesto de manifiesto, también, en el debate sobre la Ley de la dependencia, hablándose frecuentemente de la atención a la dependencia como *cuarto pilar* del sistema de bienestar (junto a educación, sanidad y pensiones). Hay que decir, que alguna capacidad se ha mostrado, al parecer, desde los servicios sociales cuando, a diferencia del Anteproyecto, el Proyecto de ley introduce dos alusiones expresas (a falta de una) a los servicios sociales como *cuarto pilar*.

La existencia y vigencia de discursos que puedan contribuir a la invisibilidad de los servicios sociales no es, a mi juicio, un asunto baladí pues, tal como está comúnmente admitido en la ciencia política, la definición del problema, la estructuración de una arena política y la construcción de la agenda son requisitos previos para el desarrollo y la implementación de políticas y, en definitiva, para la articulación de soluciones. Por otra parte, en la medida en que no se toman en cuenta los servicios sociales como tales no se controlan los efectos que unas u otras medidas pueden tener sobre ellos. Ello ha podido ocurrir, según mi análisis, cuando se ha encomendado en buena medida la gestión de una serie de prestaciones y programas contra la exclusión social (cuya idoneidad o pertinencia no se discute en este momento) a unos servicios sociales de base que, sin embargo, no han tenido (o recibido) la capacidad, en muchos casos, de asumir ese encargo y, a la vez, sostener un equilibrio entre la atención dichas prestaciones y programas y el conjunto de actividades que les correspondería realizar (incluidas las necesarias actividades orientadas a la mejora de su calidad de atención). Hay que decir, además, que la cuestión de la visibilidad y el reconocimiento es particularmente relevante en una rama o sistema como los servicios sociales con importantes *interfaces* con otras ramas o sistemas como, al menos, los de educación, sanidad, justicia, vivienda, garantía de rentas, empleo o cultura, que necesita, por decirlo así, poder relacionarse *de tú a tú* con esos otros ámbitos.

Un segundo debate es el que tiene que ver con las necesidades a las que deben dar respuesta los servicios sociales. Frente a la concepción más admitida en la comunidad científica y técnica que entendería que los servicios sociales responden a *determinadas* necesidades (de ayuda personal, acompañamiento social...) de *cualquier* persona, tiene fuerza en muchas mentalidades y no pocas prácticas la visión de los servicios sociales como aquellos que deben responder, por decirlo así, a *todas* (o muchas de) las necesidades de *determinados* tipos o *colectivos* de personas. No cabe duda que aquellos grupos u organizaciones que se sienten encuadrados en dichos *colectivos* o vinculados a ellos tienen, al menos en principio, incentivos para sostener la segunda entre las concepciones mencionadas, por más que las orientaciones de referencia tiendan a considerarla periclitada o inadecuada.

Aquí sí se nota, podríamos decir, la inercia institucional (*path dependency*), por estar muchos servicios sociales (tanto públicos como privados) estructurados como servicios *para* un determinado segmento poblacional.

Una cuestión controvertida, relacionada en parte con la anterior es la de la estructuración de los sistemas de servicios sociales y, específicamente, la comprensión de la atención primaria y la atención especializada. La existencia de niveles más primarios y otros más especializados parece que obedece a una lógica organizativa racional. Sin embargo las controversias aparecen a la hora de tomar decisiones en torno a cuestiones o polaridades como las siguientes

- La *potencia instalada* en la atención primaria y, por tanto, su capacidad de dar respuestas sin *derivar* el caso a la atención especializada, antes de hacerlo y después de haberlo hecho.
- Los criterios en función de los cuales estaría indicado que alguien recibiera atención especializada y, consiguientemente, el modelo de estructuración de la atención especializada.
- La concepción de una atención especializada entendida más bien como soporte técnico para la atención primaria o más bien como atención directa a usuarias y usuarios.

El debate sobre la atención primaria aparece, por otro lado muy vinculado a la concepción sobre la interacción o integración entre los servicios sociales y otras redes, organizaciones y procesos en el territorio, a escala local. Lógicamente, todo ello se entrecruza en nuestro caso con la controversia relacionada con la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles institucionales existentes. En relación con esta cuestión sí podemos decir que existen visiones más contrapuestas, al menos en principio, entre las diferentes fuerzas políticas y, en general, entre los diferentes agentes presentes en el escenario de nuestros servicios sociales en relación con las funciones y responsabilidades que se atribuirían a cada uno de los niveles institucionales. Estas controversias se plantean en ocasiones como *juego de suma cero* (a

más poder o capacidad en un nivel, menos en otro) y en otros casos como *juego de suma positiva* (en el que todos pueden *ganar*).

Por lo demás, en lo que tiene que ver con el reparto de responsabilidades aparecen, básicamente, tres tipos de debates:

- El que vincula el reparto de responsabilidades con la creación de condiciones de posibilidad para la aplicación del *enfoque comunitario* que subrayaría la importancia de la proximidad entre la atención de los servicios sociales y los entornos *naturales* familiares y comunitarios de las personas.
- El que se fija, fundamentalmente, en cuestiones de racionalidad organizativa y mejora de gestión que hagan posible llevar a la práctica principios como la accesibilidad de los servicios, la posibilidad de elección, la continuidad de los cuidados o la eficiencia en la gestión.
- El que atiende, sobre todo, a la congruencia entre las responsabilidades encomendadas y los recursos disponibles, vinculado el asunto a debates más amplios como el de la financiación municipal o las *aportaciones* económicas que realizan y reciben las diferentes instituciones públicas.

En cualquier caso, diría que, en buena medida, está por hacer una política *basada en el conocimiento* que dé respuesta al reto que supone que las unidades organizativas que conforman el denominado sistema público de servicios sociales sean, a la vez (y de forma mucho más orgánica), parte de otros sistemas (instituciones) como son los Ayuntamientos o las Comunidades Autónomas. La inexistencia, prácticamente, de un sistema de información para la gestión en nuestros servicios sociales puede explicarse, en parte, por este hecho, puesto que, frecuentemente, se producen conflictos entre la vinculación (por ejemplo informática) con el sistema de servicios sociales o con la institución de que la unidad organizativa forma parte.

Otro debate central es el del papel que haya de corresponder a las diferentes esferas (pública, mercantil, no lucrativa...) en el ámbito de los servicios sociales y el de la relación de éstos con las redes informales familiares y comunitarias. Si bien ésta cuestión, es, posiblemente, la central para la distinción de

orientaciones *filosóficas* en materia de política social o *modelos* de sistema de bienestar o protección social, lo que se observa en nuestro entorno es, a mi juicio, un consenso bastante amplio en cuanto a la estructuración de los servicios sociales en una clave de *modelo mixto* que:

- Apueste por la centralidad del entramado de servicios de responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales.
- Permita incrementar el soporte a las familias (con enfoque de género, poniendo especial énfasis en combatir las desigualdades entre hombres y mujeres), intentando, a la vez, que éstas conserven, utilicen y potencien en la medida de lo posible su capacidad para la ayuda personal y el apoyo social a sus miembros.
- Siga apoyándose en la fuerza de la iniciativa social y voluntaria, buscando sinergias entre el tercer sector y las administraciones públicas, tanto para la gestión de servicios de responsabilidad pública como para iniciativas fuera de ese ámbito, imprescindibles si se desea un sector de la intervención social dinámico e innovador.
- Mantenga la existencia del copago por parte de las personas usuarias, en función de su capacidad económica, al menos para algunas de las prestaciones en el ámbito de los servicios sociales.
- Regule la existencia y el funcionamiento de servicios sociales privados así como la participación de la iniciativa privada en la gestión de servicios de responsabilidad pública.

Como digo, mi percepción es que el grueso de los agentes no cuestionan radicalmente el modelo que acabo de sintetizar. Esto no quiere decir que no haya discrepancias entre ellos ni tampoco que no existan agentes de relevancia que se colocan, en uno o varios puntos, fuera de ese modelo. Tampoco quiere decir que ese modelo sea el *realmente existente* en este momento, puesto que diversos agentes coinciden al analizar que las relaciones entre los diferentes agentes, frecuentemente, no se dan en clave de colaboración, alianza y sinergia sino que, más bien, aparecen notables deficiencias o insuficiencias en cuanto a la comunicación, la claridad en los

papeles y modalidades de relación y el reconocimiento recíproco entre agentes. Las mayores preocupaciones al respecto suelen aparecer, en todo caso, relacionadas con la financiación pública de organizaciones privadas.

Sea como fuere, diría que los mencionados problemas de estructuración del sistema público de servicios sociales y el incremento de los agentes participantes (junto a elementos contextuales a los que también nos hemos referido) parecen haber llevado a los servicios sociales al debate (en el que también están, al menos, los servicios sociales Cataluña, Navarra, País Vasco y Galicia) sobre la necesidad de pasar a un nuevo estadio en su configuración (plasmado en una nueva ley). El *buque insignia* de esa nueva configuración sería el reconocimiento de derechos subjetivos exigibles y el establecimiento de un catálogo o cartera de servicios de prestación pública obligatoria, a imagen y semejanza, podríamos decir, de lo que ocurre en el sistema sanitario. Se trata de definir, por tanto, no sólo *derechos procedimentales* (condiciones en las que se realiza la prestación) sino también *derechos sustantivos* (prestaciones garantizadas).

Hay un consenso generalizado acerca del establecimiento de derechos subjetivos en materia de servicios sociales, de modo que el debate estaría, más bien, en relación con el contenido de la cartera de prestaciones y en la determinación, dentro de aquellas prestaciones que el sector público esté obligado a entregar, de cuáles serían gratuitas y de las cuantías y modalidades para el copago por parte de las usuarias y usuarios. Se trata, en definitiva, del debate sobre la efectiva universalidad del sistema público de servicios sociales, acerca del que sí podemos decir que aparecen diferencias de entidad entre agentes.

Concretamente a la hora de concebir y articular el pago por parte de las personas usuarias de los servicios sociales podríamos identificar, al menos los siguientes discursos:

- El discurso de la gratuidad absoluta de los servicios, que se financiarían vía impuestos.

- El discurso del pago de una pequeña cantidad como *ticket moderador* cuya utilidad fundamental sería la de prevenir una sobreutilización indebida de los servicios.
- El discurso del pago vinculado a las prestaciones de soporte (como alojamiento o alimentación) considerándose gratuitas las prestaciones que son más propiamente de intervención social.
- El discurso del copago de usuarias y usuarios como aportación fundamental para la financiación de los servicios sociales que no se desearían llevar, en este caso, a una condición de sistema de bienestar o protección social equiparable a la sanidad, la educación o las pensiones.

Cabría mencionar un quinto discurso mucho más minoritario que vincula el copago con la autogestión, planteando diversas fórmulas en las que se incentive la autoorganización de la comunidad en el territorio para la generación de iniciativas de intervención social cuyos efectos puedan ser objetivables y evaluables por parte del sector público.

Digo, en todo caso, que estamos ante el debate acerca de la universalidad efectiva del sistema público de servicios sociales porque, según mi análisis, a partir de unos determinados niveles o modalidades de copago, el sistema público acostumbra a dejar de ser (o a seguir sin ser) atractivo para determinadas capas sociales que, puestas a pagar lo mismo o poco más, pueden preferir los servicios sociales privados. Si esas capas sociales llegan a ser mayoritarias se acentúa la deslegitimación del sistema que tiende a ser considerado por dichas capas sociales mayoritarias como un sistema residual, para determinados grupos minoritarios o marginales. Obviamente la suerte que corra el sistema público de servicios sociales resulta determinante para el conjunto de la rama de servicios sociales (muchas de cuyas prestaciones y programas son poco conocidos por la población), aunque pueda haber al respecto diferentes análisis, más en clave de *suma negativa* o, por el contrario, de sinergias entre sectores.

Habría otros temas y discursos a abordar, como los que tienen que ver con la carrera profesional, el reconocimiento social, las condiciones laborales y la

negociación colectiva del personal de los servicios sociales o las dinámicas de participación en el sector, pero no puedo extenderme más.

Dinámicas

Intentaré a continuación reflejar algunas de las dinámicas que percibo en la actualidad o entiendo que puedan ir apareciendo en el futuro en este escenario político de los servicios sociales que vengo intentando dibujar. Y se trata, en primer lugar, de analizar en qué medida se está dando o se va a dar una dinámica de configuración de una arena política y de construcción de agenda en los servicios sociales en nuestro entorno. Como veíamos, efectivamente, hay agentes que se sienten más cómodos en arenas configuradas de otra manera o que no conceden a los servicios sociales una entidad suficiente para constituir un ámbito político con personalidad propia. Paradójicamente pueden coincidir en esta dinámica sectores partidarios, en principio, de una extensión y fortalecimiento de los sistemas públicos de protección o bienestar social (y de los servicios sociales en general) y otros cuya intención (explícita o implícita) es *contener* su crecimiento y desarrollo.

Según mi análisis, hay agentes que tienen o perciben incentivos (en términos de mejorar su posicionamiento o incrementar su poder) para dar preponderancia a temas *transversales* (como la dependencia funcional o la exclusión social) disminuyendo la visibilidad de temas que pueden considerarse *instrumentales* como el de los servicios sociales. Entre esos agentes pueden darse incluso *coaliciones negadas*, entendidas como confluencia no reconocida por los agentes de determinados efectos de su acción.

Un fenómeno a observar, relacionado con el anterior, es el que tiene que ver con la persistencia o no de la casi total autonomía del escenario político de los servicios sociales en nuestras Comunidades Autónomas o su mayor engarce en un escenario español a resultas, fundamentalmente, de lo que ocurra con la Ley de dependencia. El *legado de la política* reforzaría el mantenimiento de la autonomía y sólo una apuesta fuerte desde el Gobierno central (con importante aportación económica) podría contrarrestar hasta cierto punto esta tendencia, según mi análisis. Otros fenómenos, como el desarrollo de redes privadas en el

ámbito de los servicios sociales atravesando los límites entre Comunidades Autónomas, podría empujar también en este sentido, pero entiendo que es pronto para decirlo.

Sea como fuere, parece que se podrían dar condiciones para una nueva fase en la maduración del escenario político de los servicios sociales en nuestro entorno. Las condiciones podrían ser claras, a mi juicio, desde el análisis del contexto que hemos intentado hacer. Partiendo de ese análisis, parece claro que el fortalecimiento de los servicios sociales podría permitir dar una respuesta interesante, sinérgica y eficiente a retos diversos como los que tienen que ver con el envejecimiento de la población; la conciliación de la vida familiar, laboral y personal o la cualificación profesional e inserción laboral de un buen número de personas. Por otra parte parece lógico pensar que la debilidad de los servicios sociales esté comprometiendo la eficacia conjunta del sistema de bienestar o protección social, razón por la cual la idea de *completar* dicho sistema podría funcionar como *banderín de enganche* para concitar nuevas adhesiones.

Desde ese tipo de análisis y valoraciones se supone que habría que avanzar en la línea de la que hemos llamado *universalización efectiva* del sistema público de servicios sociales. Esta universalización (como ocurre en el caso de la sanidad o la educación) no provocaría necesariamente la desaparición de los servicios sociales privados ni de las diversas formas de colaboración entre el sector público y los agentes no gubernamentales sino que sería posible que contribuyera, más bien, a dar un mayor empaque al conjunto de la rama de los servicios sociales y tener efectos sinérgicos en la iniciativa social y privada.

Sin embargo, como hemos dicho, los sectores sociales más directamente enfrentados a esos retos que hemos mencionado (y, consiguientemente, más interesados en el desarrollo de los servicios sociales) están infrarrepresentados en el escenario en comparación con otros sectores sociales que no necesariamente perciben con claridad que una apuesta por configurar los servicios sociales, por decirlo así, como cuarto pilar del sistema de bienestar resulte necesariamente rentable (en el sentido que se desee: económico,

social, político...). En todo caso no es impensable la confluencia de un número suficiente de agentes a favor del cambio del que hablamos, en la medida en que va calando la idea de que el actual modelo está agotado y la percepción de que determinados cambios de menor cuantía han supuesto *más de lo mismo*, es decir, un incremento del desorden, la confusión, el deterioro, el conflicto y la desvalorización de los servicios sociales.

La complejidad del escenario permite imaginar muy diferentes dinámicas que podrían contribuir, sinérgicamente, a abrir esa nueva etapa: acceso de personas más especializadas o con más peso a responsabilidades políticas que van siendo percibidas como más estratégicas, fortalecimiento de liderazgos profesionales y redes de conocimiento, consolidación de espacios profesionales menos vulnerables a injerencias políticas indebidas (relevo de la política por el conocimiento en algunos ámbitos), mejora del clima político general que facilite la construcción de políticas consensuadas *de país*, fortalecimiento de las redes representativas de sectores afectados por los *nuevos riesgos sociales*, *efecto demostración* entre las iniciativas tomadas en diferentes Comunidades Autónomas o por parte de la Administración General del Estado...

Posiblemente haya que observar simultáneamente el tablero de la política de servicios sociales y otros tableros (singularmente el de la financiación de las instituciones y el de las alianzas políticas generales en los diferentes ámbitos de decisión) para evaluar las condiciones de posibilidad para creación de *masa crítica* que haga posible dar o, al menos, iniciar un cierto salto cualitativo a los servicios sociales en nuestro entorno. La mayor o menor apuesta y vigor en el proceso de desarrollo normativo (y en particular lo que pase con las nuevas leyes de servicios sociales) puede ser un termómetro en este proceso, por más que, huyendo de automatismos mecanicistas, hay que afirmar que la elaboración de una nueva ley no es condición ni necesaria ni suficiente para iniciar esa nueva etapa de la que estoy hablando.

Tampoco hay que descartar que los diferentes agentes, como ha ocurrido en otros momentos, en lugar de apostar por ese cambio cualitativo y por la

expansión de las posibilidades políticas en el campo de los servicios sociales, se manifiesten con estrategias y dinámicas de menor aliento, bien porque entiendan que el actual modelo tiene recorrido, porque estimen que no se dan todavía las condiciones idóneas para una *ciaboga* de mayor calado o, simplemente, porque tienen otras apuestas más urgentes o importantes. En la versión más reactiva de dicho escenario nos encontraríamos, por expresarlo sin matices y en pocas palabras, con unas Administraciones públicas funcionando, básicamente, en clave de *empleadoras* o *financieras*; con unos sindicatos haciendo el discurso de que el incremento del gasto público es la única variable relevante para la mejora de los servicios sociales; con un tercer sector funcionando más bien en clave de *lobby* de empresas proveedoras del sector público; con una *academia* alejada de la realidad de la intervención social y unas usuarias y usuarios apenas sin voz (por referirnos a algunos de los agentes que hemos mencionado).

En síntesis, la imagen que emerge es la de un escenario en formación (o inmaduro), complejo (por el número de agentes y la diversidad de posicionamientos), desestructurado (tanto desde el punto de vista formal como informal), sin grandes conflictos aparentes y eventualmente abierto a una etapa cualitativamente nueva, por la confluencia entre determinados factores contextuales y un cierto agotamiento de modelo anterior.

Sea como fuere, evidentemente, el futuro no está escrito sino, por el contrario, en manos, al menos en buena medida, de los agentes presentes en el escenario. Mi impresión es que nos encontramos ante una confluencia de factores que abre posibilidades. Estas circunstancias se dan en determinados momentos y abren, como se ha puesto de moda decir, *ventanas de oportunidad*. Esas ventanas pueden cerrarse con independencia del aprovechamiento que los diferentes agentes hayan hecho de ellas, lo cual coloca a cada uno de ellos ante su responsabilidad política.

Elementos para un posicionamiento estratégico del movimiento asociativo de la discapacidad intelectual en relación con la política pública de servicios sociales

Para finalizar este artículo he seleccionado, sintetizado y redactado de forma casi telegráfica quince cuestiones que, a mi juicio, ha de plantearse el movimiento asociativo de la discapacidad intelectual a la hora de construir su posicionamiento estratégico.

1. Preguntarse en qué medida y en qué circunstancias el concepto o la categoría de discapacidad intelectual ayuda o no ayuda a la vida de las personas calificadas con ella y, consiguientemente, en qué medida y en qué circunstancias ha de buscarse la visibilidad (en lo *micro* y en lo *macro*) de la discapacidad intelectual.

2. Preguntarse hasta qué punto, en el discurso del movimiento asociativo de la discapacidad intelectual, la existencia de servicios (educativos, sanitarios, sociales, recreativos...) para personas con discapacidad intelectual (o sus familias) debe ser considerada o no como un *mal menor* explicable por restricciones para la participación (u obstáculos en la accesibilidad) de los servicios existentes para el común de la población.

3. Preguntarse si el movimiento asociativo de la discapacidad intelectual en España ha perdido tensión hacia la transformación de los servicios y entornos comunitarios de cara a que sean más practicables para las personas con discapacidad intelectual.

4. Reflexionar sobre si la emergencia de los *nuevos riesgos sociales* en el tránsito a la *modernidad reflexiva* contribuye de forma determinante a volver cada vez más obsoleta la segmentación en *colectivos* (mayores, personas con discapacidad...) que se ha venido manejando en las políticas de bienestar social propias de la *sociedad industrial* y si, consiguientemente, cada vez tendrán menor capacidad de impacto social las respuestas que estén estructuradas según esos criterios de segmentación.

5. Preguntarse si el movimiento asociativo de la discapacidad intelectual en España está excesivamente posicionado como proveedor de servicios sociales de responsabilidad pública especializados para personas con discapacidad intelectual, pudiendo ser víctima, fácilmente, de un *achique de espacios* (es decir, de irse quedando cada vez con menos *espacio*).

6. Plantearse si las organizaciones del movimiento asociativo de la discapacidad intelectual poseen saberes y tecnologías de intervención útiles para muy diferentes segmentos poblacionales, para un abanico muy amplio de necesidades de muy diferentes tipos de personas, familias y comunidades y si las organizaciones prestadoras de servicios vinculadas al movimiento asociativo de la discapacidad intelectual han de prestar servicios a personas sin discapacidad intelectual y por qué (¿Porque disminuirá el número de personas con discapacidad intelectual? ¿Porque eso nos permitirá brindar entornos más inclusivos a las personas con discapacidad intelectual? ¿Porque eso hará más competitivas o sostenibles nuestras organizaciones? ¿Porque eso nos permitirá ayudar a más personas?...)

7. Preguntarse cómo afectan los nuevos contextos y escenarios de las políticas de servicios sociales al equilibrio y los papeles de los diferentes participantes clave en las organizaciones del movimiento asociativo de la discapacidad intelectual: personas con discapacidad intelectual, familias, profesionales, personas con responsabilidades directivas, voluntariado...

8. Preguntarse si el movimiento asociativo de la discapacidad intelectual para sobrevivir y ser útil en la nueva fase histórica ha de potenciar su diversidad interna agrupando a organizaciones más orientadas a la defensa de derechos, otras más orientadas a la prestación de servicios públicos, otras más orientadas a la innovación, otras más orientadas al apoyo mutuo y la acción familiar, otras más orientadas a la sensibilización...

9. Preguntarse si las organizaciones del movimiento asociativo de la discapacidad intelectual, para cumplir su misión, han de conectarse en red (llegando a aliarse e incluso fusionarse) con un rango muy diverso de

organizaciones a las diferentes escalas territoriales tanto para sus procesos de intervención social como para su trabajo político.

10. Preguntarse si, a pesar de que el fortalecimiento del sistema público de servicios sociales en España puede representar, en algún sentido y en algunos casos, una amenaza para el movimiento asociativo de la discapacidad intelectual, debe ser apoyado e impulsado sin reservas por éste.

11. Preguntarse si, a pesar de que el desarrollo tecnológico e institucional de la rama de los servicios sociales en clave personalizadora, comunitaria y transversal pueda representar, en algún sentido y en algunos casos, una amenaza para el movimiento asociativo de la discapacidad intelectual, debe ser apoyado e impulsado sin reservas por éste.

12. Plantearse si estamos de acuerdo en que, en materia de política pública de servicios sociales, en este momento, los temas clave son: el reconocimiento de derechos subjetivos perfectos, el establecimiento de catálogos detallados de servicios, la estructuración y coordinación de los sistemas públicos de servicios sociales, el encaje de la participación de la iniciativa social en la red de servicios sociales y una financiación suficiente que limite el copago hasta un punto en el que los servicios sociales de responsabilidad pública puedan competir con los servicios sociales privados a los ojos de amplias capas de la población.

13. Reflexionar acerca de si, en la fase de reestructuración de los entramados de bienestar en la que nos encontramos, las organizaciones del tercer sector de acción social han de mostrar cómo son compatibles y sinérgicas la responsabilidad pública y la responsabilidad social o, dicho de otra manera, la estructuración y garantía de los sistemas públicos con la flexibilidad y el compromiso del tercer sector.

14. Preguntarse si el discurso del rechazo frontal a la participación de empresas con ánimo de lucro en la prestación de los servicios que tradicionalmente vienen prestando las organizaciones del movimiento

asociativo de la discapacidad intelectual tiene recorrido o si más bien, allá donde exista, debe ser sustituido por un discurso más complejo y matizado que valore como positivo el incremento y diversificación de la oferta y que se oriente a la búsqueda de diversas fórmulas de gestión (fomento, concertación, mercados tutelados, cláusulas sociales, gestión de la atención (*care management*), pagos directos, convenios, homologación, acreditación...) que, junto con otras estrategias y actuaciones de las organizaciones, les permitan hacer frente con éxito a la amenaza que representan las empresas convencionales.

15. Reflexionar sobre si, en última instancia, la fuerza del movimiento asociativo de la discapacidad intelectual no puede residir sino en el hecho de ser entorno vivible y voz audible de las personas con discapacidad intelectual (y sus familias) en una sociedad (de la que paradójicamente también somos parte) que sigue vulnerando sus derechos, empezando, en algunos casos de situaciones detectables antes del nacimiento, por el propio derecho a llegar a nacer.

Bibliografía

- AAMR (American Association on Mental Retardation) (1997): *Retraso mental. Definición, clasificación y sistemas de apoyo*. Madrid, Alianza Editorial.
- ALGUACIL, J. (2005): "Calidad y participación ciudadana" (www.uclm.es/bits/sumario/20.asp)
- ALIENA, R. (1999): *Adelaida Martínez y el honor de la pobreza*. Barcelona, Fundación "la Caixa".
- ALIENA, R. (2005): *Descenso a Periferia. Asistencia y condición humana en el territorio de lo social*. Valencia, Nau Llibres/Universitat de València.
- ARRIBA, A. (2002): "El concepto de exclusión en política social" (www.iesam.csic.es)
- BARTON, L. (comp.) (1998): *Discapacidad y sociedad*. Madrid, Morata.
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de gestión pública*. Madrid, INAP/BOE.
- CAPRA, F. (2002): *La trama de la vida*. Barcelona, Anagrama.
- CASADO, D. (1991): *Panorámica de la discapacidad*. Barcelona, INTRESS.
- CASADO, D. (1995): *Ante la discapacidad. Glosas iberoamericanas*. Buenos Aires, Lumen.
- CASADO, D. (2000): "De la integración a la calidad de vida" en SETIÉN, M.L. (coord.): *Ocio, calidad de vida y discapacidad. Actas de las Cuartas Jornadas de la Cátedra de Ocio y Minusvalías*. Bilbao, Universidad de Deusto (Instituto de Estudios de Ocio), pp. 23-32.
- CASADO, D. (2002): *Reforma política de los servicios sociales*. Madrid, CCS.
- CASADO, D. y otras (2005): *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dossier para el debate*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.

- CASTEL, R. (1996): *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard.
- CASTELLS, M. (1998): *La era de la información: economía, cultura y sociedad. Vol. III: Fin de milenio*. Madrid, Alianza Editorial
- CECADIS (Centro de Capacitación, Asesoría, Documentación e Investigación Social) (1997): *Borrando fronteras*. Quito, FGE (Fundación General Ecuatoriana).
- CONSEIL DE L'EUROPE/COMITE DES MINISTRES (2006): "Recommandation Rec(2006)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société: améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015".
- CVBS (Consejo Vasco de Bienestar Social) (2005): *Sistema público de servicios sociales y tercer sector en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (www.gizaetxe.ejgv.euskadi.net).
- CVBS (Consejo Vasco de Bienestar Social) (2006): *Quinto informe sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco. 2003*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- DAS/DFB (Departamento de Acción Social/Diputación Foral de Bizkaia) y otras (2005): *Definición de servicios de responsabilidad foral en el ámbito de la inserción social*. Bilbao.
- DEL PINO, E. (2004): *Debates sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcance y condiciones* (www.iesam.csic.es).
- DEL RÍO, P. (1992): "La discapacidad, único camino hacia el hecho humano" en RPPAPM (Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía): *Discapacidad e información*. Madrid, pp. 91-113.
- EGUIAGARAY, J.M. (dir.)(2006): *El sistema español de servicios sociales y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia. Debate de expertos*. (www.fundacionalternativas.com).
- ESPAÑA: *Ley 51/2003, de 2 diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad*.
- FANTOVA, F. (1992): "Personas con deficiencia mental y ejercicio de derechos" en *Zerbitzuan*, num. 20-21, octubre, pp. 20-30.
- FANTOVA, F. (2000): *Investigación y desarrollo de un modelo de gestión para organizaciones no lucrativas de servicios sociales* (www.fantova.net)
- FANTOVA, F. (2004): "Política familiar e intervención familiar: una aproximación" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 50, pp. 121-134.
- FANTOVA, F. (2005a): *Manual para la gestión de la intervención social. Políticas, organizaciones y sistemas para la acción*. Madrid, CCS.
- FANTOVA, F. (2005b): *Tercer sector e intervención social. Trayectorias y perspectivas de las organizaciones no gubernamentales de acción social*. Madrid, PPC.
- FANTOVA, F. (2005c): "Procesos participativos en las políticas públicas: reflexiones desde la práctica" (www.fantova.net).
- FEAPS (Confederación Española de Asociaciones a favor de las Personas con Retraso Mental) (1999): *Manuales para la calidad*. Madrid.
- FIERRO, A. (1981): *La personalidad del subnormal*. Salamanca, Universidad de Salamanca.
- GARCIA ROCA, J. (1992): *Público y privado en la acción social: del Estado de bienestar al Estado Social*. Madrid, Popular.
- GARCÍA ROCA, J. (1995): *Contra la exclusión. Responsabilidad política e iniciativa social*. Maliaño, Sal Terrae
- GEPAD (Grupo de Estudio sobre la Prevención y Atención de la Dependencia) (2006): *Informe sobre el Anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (www.polibea.com/siposo).
- GIL CALVO, E. (2006). "El eclipse del capital social" (www.attacmadrid.org).

- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2003): "Estado de bienestar y exclusión social: hacia una nueva agenda de políticas de inclusión" en GARDE, J.A. (ed.): *Informe 2003. Políticas sociales y Estado de bienestar en España*. Madrid, Fundación Hogar del Empleado, pp. 123-154.
- GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (coords.)(1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel.
- GRAU, M. y MATEOS, A. (eds.) (2002): *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- HERRERA, M y CASTÓN, P. (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona, Ariel.
- HERRERA, M. y TRINIDAD, A. (coords.)(2004): *Administración pública y Estado de bienestar*. Madrid, Cívitas.
- KLIJN, E, (1998): "Redes de políticas: una visión general" (revista-redes.rediris.es/webredes).
- LINDBLOM, C.E. (1991): *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- MARAÑA, J.J. (2004): *Vida independiente. Nuevos modelos organizativos*. Madrid, Asociación Iniciativas y Estudios Sociales/Obra Social Caja Madrid (www.asocias.org)
- MATURANA, H. y VARELA, F. (1996): *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del conocimiento humano*. Madrid, Debate.
- MONDRAGÓN, J. (2004): *Análisis de políticas públicas contra la pobreza y la exclusión en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Tesis doctoral)*. Leioa, Universidad del País Vasco.
- MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social*. Barcelona, Ariel.
- MSI (Mainstreaming Social Inclusion) (2006): *Better policies, better outcomes* (www.europemsi.org).
- NACIONES UNIDAS (1988): *Programa de acción mundial para las personas con discapacidad*. Madrid, RPPAPM (Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía).
- NACIONES UNIDAS (1996): *Reglas estándar sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad*. Buenos Aires, Lumen.
- O'BRIEN, C.L. y O'BRIEN, J. (2000): *The origins of person-centered planning. A community of practice perspective*. Syracuse, Responsive Systems Associates (soeweb.syr.edu/thechp/rsapub.htm)
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1983): *Clasificación internacional de deficiencias discapacidades y minusvalías*. Madrid, INSERSO.
- ORCASITAS, J.R. (2002) "Políticas de atención a la diversidad: de la asistencia-tratamiento al empoderamiento. Para la participación ciudadana y liberación de todos", en FORTEZA, D. y ROSSELLÓ, M.R. (coords.): *Educación, diversidad y calidad de vida (Actas de las XIX Jornadas de Universidades y Educación Especial)*. Palma de Mallorca, UIB, pp. 141-150.
- PÉREZ-DÍAZ, V. Y LÓPEZ NOVO, J.P. (2003): *El tercer sector social en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid, Cáritas Española/Fundación FOESSA.
- PINILLA, R. (2006a): *Agencia de evaluación: innovación social basada en la evidencia* (www.fundacionalternativas.com).
- PINILLA, R. (2006b): *Más allá del bienestar. La renta básica de la ciudadanía como innovación social basada en la evidencia*. Barcelona, Icaria.
- REAL, J. (2002): "Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas" (www.clad.org.ve).
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y otras (2003): *Reformas del bienestar en España: informe basado en mapas de políticas públicas* (www.iesam.csic.es).

- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y otras (2005): *Actores sociales y reformas del bienestar*. Madrid, CSIC.
- RODRÍGUEZ, I. y otras (2005). "Apuntes para una reforma del sistema público de servicios sociales" (www.fantova.net).
- RODRÍGUEZ, P. (2006): *El sistema español de servicios sociales y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia* (www.fundacionalternativas.com).
- ROLDÁN, E. (2001): *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social? La evolución de los servicios sociales en España*. Madrid, Complutense.
- SCHALOCK, R. (1999): "Hacia una nueva concepción de la discapacidad" en VERDUGO, M.A. y JORDÁN DE URRÍES, F. de B.: *Hacia una nueva concepción de la discapacidad*. Salamanca, Amarú, pp. 79-109.
- SEN, A. (1992): *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial.
- SIIS (2005): *El sector no lucrativo en el ámbito de la acción social en Álava* (www.siis.net).
- SIIS (Centro de Documentación y Estudios) (1998): "La defensa de los derechos de las personas con discapacidad" en *Zerbitzuan*, num. 35, pp. 22-26.
- SIMON, L. (2003): "Comunidad Autónoma del País Vasco" en ALEMÁN, C. y otros (coords.): *Políticas sociales en la España de las autonomías*. Madrid, Escuela Libre Editorial, pp. 1615-1783.
- SUBIRATS, J. (1993): "Evaluación de políticas de intervención social. Un enfoque pluralista" en SUBIRATS, J. y otras. *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid, CSIC, pp. 249-262.
- SUBIRATS, J. (2006): "Evaluación de la gestión de las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión y a favor del desarrollo" (www.fcavn.es)
- SUBIRATS, J. (coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea* (www.estudios.lacaixa.es)
- TAYLOR, S.J. y BODGAN, R. (1992): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*. Barcelona, Paidós.
- TAYLOR-GOOBY, P. (2004): *Welfare state reform and new social risks*. Cornwallis, University of Kent.
- TEZANOS, J.F. (2005): *Tendencias en exclusión social y políticas de solidaridad. Octavo foro sobre tendencias sociales*. Madrid, Sistema.
- VERDUGO, M.A. (dir.) (1995): *Personas con discapacidad: perspectivas psicopedagógicas y rehabilitadoras*. Madrid, Siglo XXI.
- VIDAL, F.(dir.) (2006): *V informe FUEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de bienestar en España*. Madrid, Fundación Hogar del Empleado.
- WENGER, E. (2001): *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*. Barcelona, Paidós.