



Deusto

Universidad de Deusto
Deustuko Unibertsitatea

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Doctorado en Organizaciones, Liderazgo y Capital Social

Factores determinantes de la complejidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales y sus efectos en la provisión territorial de servicios



TESIS DOCTORAL

Presentada por Felix Arrieta Frutos
Dirigida por la Dra. Emma Sobremonde de Mendicuti

Donostia – San Sebastián, diciembre de 2014

Aitari eta amari,
calentito-calentito, bero y bero
beti aldamenenean egoteagatik

Índice de contenidos

Índice de contenidos.....	III
Índice de tablas	VI
Índice de gráficos	VIII
Introducción.....	IX
Agradecimientos	XII

PARTE I: Aproximación teórica

Capítulo 1: Justificación, metodología y alcance de la investigación doctoral

.....	3
1.1. JUSTIFICACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL TEMA ELEGIDO.....	5
1.2. OBJETO, HIPÓTESIS Y OBJETIVOS.....	7
1.3. METODOLOGÍA	13
1.3.1. Selección de la muestra	15
1.3.2. Técnicas de investigación.....	18
Análisis de fuentes secundarias	19
Entrevista en profundidad	20
Análisis de contenido	23
1.4. LIMITACIONES	25
1.5. ESTRUCTURA DE LA TESIS DOCTORAL.....	26

Capítulo 2: Federalismo: Euskadi y Estado de Bienestar

.....	29
2.1. EL (NEO)INSTITUCIONALISMO	32
2.2. FEDERALISMO	38
2.2.1. ¿Qué es el federalismo?.....	38
2.2.2. Tipologías de estados federales y países inscritos en ellas.	42
2.3. CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL FEDERALISMO.....	44
2.3.1. Razones para adoptar el federalismo como sistema político.	45
La eficiencia: El federalismo fiscal.....	45
Razones históricas y políticas para el federalismo	47
Razones de experimentación	49
2.3.2. Efectos del Federalismo	49
Efectos positivos del federalismo	49
Efectos negativos del federalismo	51
2.4. FEDERALISMO Y CAE. ¿ES EUSKADI FEDERAL?	54
2.4.1. Elementos definitorios	54
El Estatuto de Autonomía	54
La Ley de Territorios Históricos	56
El concierto económico.....	57
2.4.2. ¿SISTEMA FEDERAL?	58
2.5. FEDERALISMO, ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES.....	60
2.5.1 El federalismo impide el crecimiento del Estado de bienestar	62
2.5.2. El federalismo como resistencia a la austeridad: el federalismo garantiza el Estado de Bienestar	64
2.5.3. Ni lo uno, ni lo otro: el federalismo no afecta al desarrollo del Estado de Bienestar.....	66

Capítulo 3: Servicios Sociales: conceptualización y regulación

.....	69
3.1. CONTEXTUALIZANDO EL MARCO DE LOS SERVICIOS SOCIALES.....	72
3.1.1. Aproximación al concepto de Estado de Bienestar	72
Enfoques conceptuales.....	75
Regímenes y tipologías	79
Etapas y perspectivas	84
3.1.2. Génesis y evolución del Sistema de Servicios Sociales	88
Definición de los servicios sociales respecto a la necesidad a la que tratan de dar respuesta	92
La evolución institucional de los servicios sociales en el escenario del estado español	96
3.2. MARCO REGULADOR DE LA POLÍTICA DE SERVICIOS SOCIALES EN EUSKADI.....	99
3.2.1. La normativa básica	100
El sistema de servicios sociales en la Constitución Española	100
El sistema de servicios sociales en la Ley de Bases de Régimen Local	103

El sistema de servicios sociales autonómico: El Estatuto de Gernika y la Ley de Territorios Históricos.....	107
3.2.2. La normativa sectorial	109
Normas estatales en materia de servicios sociales	109
Normativa autonómica en materia de servicios sociales	113
Legislación de la CAE en materia de servicios sociales.....	121

PARTE II: Análisis empírico

Capítulo 4: Servicios residenciales y centros de día para personas mayores: ¿existen diferencias territoriales?..... 137

4.1. SERVICIOS RESIDENCIALES Y CENTROS DE DÍA PARA PERSONAS MAYORES DEPENDIENTES: JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN.....	139
4.2. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS DEPARTAMENTOS COMPETENTES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES.....	140
4.2.1. Territorio Histórico de Araba-Álava	141
Diputación Foral de Araba – Álava	142
Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz.....	146
4.2.2. Territorio Histórico de Bizkaia	148
Diputación Foral de Bizkaia.....	148
Ayuntamiento de Bilbao	152
4.2.3. Territorio Histórico de Gipuzkoa	153
Diputación Foral de Gipuzkoa	154
Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián.....	157
4.3. OFERTA DE SERVICIOS.....	158
4.3.1. Cobertura	159
Centros residenciales	159
Centros de día	160
Prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia	162
4.3.2. Titularidad.....	163
4.4. GASTO Y COSTES.....	167
4.4.1. Evolución del gasto público en servicios sociales.....	167
Fuentes de financiación.....	171
4.4.2. Evolución del gasto público en el ámbito de las personas mayores.....	174
Coste/plaza, aportación económica de las personas usuarias	178
4.5. ACCESO A LOS SERVICIOS.....	180
4.5.1. Requisitos.....	183
4.5.2. Inicio del procedimiento	187
4.5.3. Asignación de plazas. Criterios de priorización.....	188
4.5.4. Aportación económica de la persona usuaria	191
Renta.....	191
Patrimonio	193
Unidad Familiar de convivencia	195
Valoración de la capacidad económica.....	197
Tarifa y bonificaciones.....	199
4.5.5. Criterios de compatibilidad entre prestaciones y servicios.	201

Capítulo 5: Análisis de resultados..... 205

5.1. JUSTIFICACIÓN DE LAS VARIABLES A ANALIZAR. ENUNCIACIÓN, IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE FRECUENCIAS.....	207
5.2. DESCRIPCIÓN DE FRECUENCIAS EN FUNCIÓN DEL PERFIL DEL INFORMANTE ¿EXISTEN DIFERENCIAS EN EL DISCURSO?.....	209
5.3. FEDERALISMO	212
5.3.1. Competencia.....	214
Foralidad – Ley de Territorios Históricos	220
Gestión.....	225
Innovación	227
5.3.2. Institución	228
Gobierno Vasco.....	229
Ayuntamientos.....	231
Complejidad	236
Dificultad.....	239
5.3.3. Territorio.....	240
5.4. FINANCIACIÓN	243
5.4.1. Capacidad de gasto	244

5.4.2. ¿Por qué la financiación? ¿Cuál es el problema?.....	246
5.4.3. Memoria económica.....	249
5.4.4. Crisis.....	252
5.4.5. Escenarios.....	258
Consejo Vasco de Finanzas Públicas.....	259
Ley de Aportaciones.....	260
5.5. GOBERNANZA.....	263
5.5.1. Coordinación.....	264
Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales.....	266
5.5.2. Liderazgo.....	270
¿Existe el liderazgo?.....	270
¿Qué tipo de liderazgo sería deseable?.....	273
5.5.3. REGULACIÓN.....	276
Ley como instrumento.....	276
Desarrollo de la Ley.....	280
5.6. RAZONES POLÍTICO – PARTIDISTAS.....	282
5.6.1. Rol.....	283
Los partidos condicionan la posición.....	283
Las instituciones condicionan la posición.....	284
5.6.2. ¿Tienen los partidos modelo de Servicios Sociales? O corriendo como pollo sin cabeza.....	285
Programas electorales.....	286
Los partidos políticos Sí tienen modelo.....	289
Los partidos políticos NO tienen modelo.....	291
EAJ – PNV.....	297
5.6.3. Consenso político.....	301
5.7. PATH DEPENDENCY.....	302
5.7.1. Desarrollo histórico: sálvese quien pueda.....	303
5.7.2. Inercia del sistema.....	307
5.7.3. Soluciones improvisadas.....	309
5.8. CONOCIMIENTO.....	310
5.8.1. Desconocimiento.....	311
5.8.2. La necesidad de 'salir del Txoko', o el conocimiento científico.....	315
5.8.3. Modelo de intervención.....	318
5.9. ENTORNO.....	321
Capítulo 6. Conclusiones: hacia un relato compartido del Sistema Vasco de Servicios Sociales.....	325
6.1. CONTRASTANDO LAS HIPÓTESIS INICIALES.....	327
6.2. RECAPITULANDO: TIRANDO DE LOS HILOS DE LA MADEJA DEL SISTEMA VASCO DE SERVICIOS SOCIALES.....	330
6.2.1. Hilo 1. Ley de Territorios Históricos: una odisea vasca en el <i>espacio</i>	331
6.2.2. Hilo 2. Poder y contrapoder: Juego de tronos.....	333
6.2.3. Hilo 3. Identidad y sujeto político: 'No existe un país, existen tres'.....	335
6.2.4. Hilo 4. Financiación.....	337
6.2.5. Hilo 5. El efecto veto.....	339
6.2.6. Hilo 6. Liderazgo: voluntas, voluntatis.....	341
6.2.7. Hilo 7. Los partidos y el modelo: en tierra de nadie, No man's land.....	342
6.2.8. Hilo 8. El conocimiento: el desafío de la academia.....	344
6.2.9. Desenredando.....	346
6.3. REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES.....	347
BIBLIOGRAFÍA.....	357
ANEXO.....	373

Índice de tablas

Tabla 1 Preguntas, hipótesis y variables de la investigación.....	13
Tabla 2 Características de la muestra y codificación	17
Tabla 3 Variables analizadas en el cuestionario	22
Tabla 4 Familias y códigos resultado del proceso de codificación con Atlas.ti.....	24
Tabla 5 Distribución de la autoridad para la provisión social.....	42
Tabla 6 Visión sobre el sistema de Gobierno. 2008.	50
Tabla 7 Parámetros económicos de las economías de la 'edad de oro'	63
Tabla 8 Características principales de los modelos de Estado de Bienestar	82
Tabla 9 Síntesis de sinergias en Servicios Sociales.....	94
Tabla 10 Comparación del régimen local relativo a servicios sociales, 1985-2013.....	104
Tabla 11: Catálogo de servicios y prestaciones de la Ley de Dependencia.....	112
Tabla 13 Distribución de competencias en la Ley 6/1982.....	123
Tabla 14 Distribución de competencias en la Ley 5/1996	124
Tabla 15 Reparto recogido en el Decreto 155/2001 de determinación de funciones en materia de servicios sociales.....	126
Tabla 16 Reparto de funciones establecido en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales	129
Tabla 17 Funciones de la Alta Inspección	133
Tabla 18 Situación actual de los elementos vertebradores del Sistema Vasco de Servicios Sociales	133
Tabla 19 Áreas competenciales del Departamento de Servicios Sociales. DFA. (Artículo 10 DF 162/2011)	142
Tabla 20 Áreas competenciales del Departamento de Acción Social. DFB. (Artículo 2 DF 70/2012)	149
Tabla 21 Áreas competenciales del Departamento de Política Social. DFG. (Artículo 7 DF 4/2011).....	154
Tabla 22 Número de plazas y cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) de los servicios residenciales destinados a la población mayor, por territorio histórico. 2009 y 2011.....	160
Tabla 23 Número de plazas y cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) de los servicios residenciales destinados a la población mayor, plazas públicas y concertadas, por territorio histórico. 2009 y 2011.....	160
Tabla 24 Número de plazas y cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) de los centros de día destinados a la población mayor, por territorio histórico. 2009 y 2011.	161
Tabla 25 Número de plazas y cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) de los centros de día destinados a la población mayor, plazas públicas y concertadas, por territorio histórico. 2011.....	161
Tabla 26 Personas beneficiarias de las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia. 31 de diciembre 2013.	162

Tabla 27 Personas de 65 y más años beneficiarias de las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia. 31 de diciembre 2013.	163
Tabla 28 Modelos territoriales en base a criterios de gestión.....	166
Tabla 29 Gastos per cápita por tipo de recurso y territorio histórico.....	175
Tabla 30 Gasto per cápita de los servicios residenciales por fuente de financiación y territorio histórico. 2011.	176
Tabla 31 Gasto per cápita de los centros de día por fuente de financiación y territorio histórico. 2011.	177
Tabla 32 Indicadores económicos de los centros residenciales, según territorio histórico y titularidad. 2012.	178
Tabla 33 Indicadores económicos de los centros de día, según territorio histórico y titularidad. 2012.	179
Tabla 34 Normativa en vigor de acceso a servicios por territorio histórico y característica. 2014.....	181
Tabla 35 Tarifa máxima diaria de los centros residenciales por Territorio Histórico. 2013.	199
Tabla 36 Tarifa máxima diaria de los centros de día por Territorio Histórico. 2013.	200
Tabla 37 Compatibilidad entre prestaciones y servicios derivados de la Ley 39/2006 ..	202
Tabla 38: porcentaje de citas por variables principales y colectivos.....	210
Tabla 39 Departamentos responsables en materia de servicios sociales y partido que los gestiona	298
Tabla 40 Hogares que han acudido a los servicios sociales públicos. Años 2006 – 2010.	312
Tabla 41 Hogares que han recurrido a los servicios sociales asociativos. Años 2006 – 2010.	312

Índice de gráficos

Gráfico 1 Diferenciación terminológica de los servicios sociales	89
Gráfico 2 Sectores y niveles del ámbito de la protección social en España	98
Gráfico 3 Estructura del Departamento de Servicios Sociales. DFA.....	143
Gráfico 4 Estructura del Instituto Foral De Bienestar Social. DFA	144
Gráfico 5 Estructura del Departamento de Asuntos Sociales y de las Personas Mayores. Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz.	147
Gráfico 6 Estructura del Departamento de Acción Social. DFB	149
Gráfico 7 Estructura del Instituto Foral de Asistencia Social. DFB.....	151
Gráfico 8 Estructura del Área de Acción Social. Ayuntamiento de Bilbao.....	153
Gráfico 9 Estructura del Departamento de Política Social. DFG.	155
Gráfico 10 Estructura de la Dirección de Bienestar Social. Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián.	157
Gráfico 11 Distribución del número de plazas en residencias de personas mayores por titularidad y territorio histórico. 2011.....	164
Gráfico 12 Distribución del número de plazas en centros de día de personas mayores por titularidad y territorio histórico. 2011.....	165
Gráfico 13 Evolución del gasto en servicios sociales (en miles de €).....	168
Gráfico 14 Evolución del gasto en servicios sociales por territorio histórico (euros).....	169
Gráfico 15 Evolución del gasto per cápita en servicios sociales por territorio histórico...170	
Gráfico 16 Evolución del gasto en servicios sociales por fuentes de financiación	172
Gráfico 17 Gasto público en servicios sociales por territorio histórico y fuente de financiación.....	173
Gráfico 18 Variables principales definidas en la investigación.....	207
Gráfico 19 Variable Federalismo y subvariables	213
Gráfico 20 Principales temas tratados en campaña electoral según percepción de la ciudadanía	217
Gráfico 21 Variable financiación y subvariables.....	244
Gráfico 22 variable gobernanza y subvariables	264
Gráfico 23 variable político – partidista y subvariables	282
Gráfico 24 Argumentarios respecto al 'No-modelo' de los partidos políticos.....	292
Gráfico 25 Votos absolutos por opciones electorales en Euskadi.....	297
Gráfico 26 variable path dependency y subvariables	303
Gráfico 27 variable Conocimiento y subvariables.....	311
Gráfico 28 Variables destacadas en la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales	346

Introducción

'El pasado es un inmenso pedregal que a muchos les gustaría recorrer como si de una autopista se tratara, mientras otros, pacientemente, van de piedra en piedra, y las levantan, porque necesitan saber qué hay debajo de ellas. A veces les salen alacranes o escolopendras, pero no es imposible que, al menos una vez, aparezca un elefante...'

José Saramago

El viaje del elefante

*'Zeren ez baitakit zer gertatu zaizun,
ez duzu erreakzionatu, ez zara mugitu.
Denak aulkien bila korrika
munduan beste ezer ez zegoelakoan
eta zu plazaren erdian geldirik
ez dakit zertan pentsatzen,
hau txikitako joko bat bailitzan.'*

Beñat Sarasola

'Aulki Jokoa', Kaxa huts bat

Una famosa frase, atribuida a San Ignacio de Loyola, afirma que *'en tiempos de tribulación, no hay que hacer mudanza'*. Probablemente, será difícil llegar a consensuar lo que significan los tiempos de tribulación o cuáles lo son en mayor medida pero, podemos afirmar, sin equivocarnos en demasía que estos últimos seis años de la historia mundial, europea y vasca efectivamente lo han sido. Grandes cambios sociales, vinculados a nuevas formas de relacionarnos, de entender las interacciones con los demás, además de nuevas herramientas para poder hacerlo han condicionado, condicionan, desde hace ya tiempo nuestra realidad cotidiana. Cambios que en los últimos años se han visto además influenciados por la gran crisis económica que ha asolado Europa en estos mismos años y cuyos efectos también se han dejado ver, como no podía ser de otra manera, en Euskadi.

Pues bien, en estos *tiempos de tribulación*, de individualismo placentero y protegido (Elzo & Silvestre, 2010) es cuando se aprueba en Euskadi la Ley 12/2008 de Servicios Sociales. Una ley que vino a *realizar una mudanza* tanto en reconocimiento de derechos, como en materia de organización del ámbito de los servicios sociales. Seis años después, y ya bajo el rebautizado Sistema Vasco de Servicios Sociales, la *mudanza* sigue incompleta, inacabada, pendiente todavía de muchos resortes para su finalización. ¿Por qué se ha llegado a esta situación? ¿Por qué esta parálisis? ¿Qué es lo que sucede para que este proceso se dilate en el tiempo?

Esta es una tesis que no estaba en principio destinada a versar sobre el Sistema Vasco de Servicios Sociales. De hecho, mi interés investigador inicial giraba en torno a cuestiones relacionadas con la participación de las personas jóvenes en las políticas públicas y de cómo articular mecanismos para que esto fuera posible. Siguiendo a Bourdieu, pasé los últimos años de carrera preguntándome si existía la categoría de personas jóvenes como tal, si podría ser considerado un colectivo con intereses comunes o si, como decía Ortega y Gasset, era el sujeto revolucionario por definición, aquel al que pertenece el futuro.

Pero, como sucede muchas veces a la hora de definir las preguntas de investigación, es la realidad que se cruza en nuestro camino la que nos lleva a plantearnos preguntas y cuestionamientos que, de otra forma, no hubieran ocupado un espacio en nuestra mirada. Esta realidad sucede, en mi caso, a caballo entre Bilbao y el barrio Donostiarra de Intxaurre, en donde tiene su sede el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa. En ambos espacios comprendí la importancia de los servicios sociales y su espacio estratégico en la construcción de la ciudadanía social. En Bilbao, a través de conversaciones con trabajadoras sociales, protagonistas de la gestión directa del sistema. En Donostia, a partir de la experiencia en la gestión política del Departamento competente en la materia, como asesor durante toda una legislatura.

La experiencia de cuatro años de gestión, de interacción con personal técnico, político, entidades y personas que conforman el sector, me llevó a formular un sinfín de preguntas respecto al ámbito que estaba ocupando mi quehacer diario. Preguntas que versaban sobre el modelo de gestión, la colaboración público – privada, la gestión presupuestaria u organización de los equipos de trabajo. Pero, sobre todo, preguntas en torno a cómo se tiene que organizar un sistema de políticas públicas, en este caso el de servicios sociales, que comenzaba a ser reconocido como derecho subjetivo después de la aprobación de las Leyes 39/2006, de la Dependencia y 12/2008 de Servicios Sociales de Euskadi. Un ámbito, el de los servicios sociales que, siendo mucho más joven que el resto de pilares del bienestar, en Euskadi, tiene unas características organizativas propias que, desde una perspectiva comparativa con el ámbito educativo y sanitario, no se entienden a primera vista.

¿Por qué la distribución competencial del sistema está configurada de manera distinta, en el caso de los servicios sociales? ¿Y qué efectos puede tener esta configuración en la ciudadanía? Estas preguntas comenzaban a rondar poco a poco mi mente, junto con otras que, derivadas de la gobernanza del día a día del sistema (o de lo que quería ser un sistema) venían a configurar un espacio de juego profundamente interesante para un análisis en profundidad de las políticas públicas.

Dicen Etxeberria, De la Cruz y Sasia (2009) que el desarrollo de los servicios sociales marca la línea de la dignidad de una sociedad. Y que la implementación de los recursos y mecanismos dispuestos para ello determina, como no podía ser de otra manera, el valor real que tienen los derechos para dicha sociedad. ¿Cómo garantizar que esto sea posible en tiempos de *tribulación*? ¿Cómo hacer que finalice realmente la *mudanza*?

La mezcla y resultado de todas estas preguntas es la tesis doctoral que se presenta a continuación. Una tesis que tiene como objeto analizar los factores determinantes de la complejidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales y sus efectos en la provisión territorial de servicios. En un sistema político tan profundamente marcado por la territorialidad como el vasco, ¿tendrá este factor un peso específico en que se alargue la *mudanza*? ¿cómo incidirá el factor territorial o, mejor dicho, el sistema político federal de la CAE en la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales? ¿y éste en la definición de servicios?

El Santo de Loyola tenía claro, en el siglo XVI, lo que sucedía en tiempos de tribulación. Cinco siglos más tarde, esta investigación plantea un escenario para tratar de entenderlo en el ámbito de los servicios sociales, un sector en discusión permanente y construcción inacabada. Un sector con una Ley aprobada en diciembre del año 2008 que todavía tiene pendiente su desarrollo reglamentario principal. Y una Ley que se desarrolla en el terreno de juego que los Territorios Históricos marcan en la CAE: un terreno foral, pero también local con espacios para construir lo común.

La interacción de todos estos elementos, su influencia y sinergias para configurar el espacio de la política de servicios sociales en Euskadi será el análisis que vamos a efectuar en las páginas siguientes. Una pequeña aportación al debate público sobre el modelo de país, que pueda ayudar comprender el presente y mirar con esperanza al futuro.

Agradecimientos

Esta investigación no sería la que es sin la cantidad de personas que, de una u otra manera, me han apoyado durante todo el proceso. Empecé el camino, hace ya algunos años, intentado descubrir lo que suponía el mundo de la investigación y las transferencias universitarias. Ha sido un proceso largo, pero muy enriquecedor, jalonado de muchas etapas y momentos distintos, en las que he aprendido mucho de todas las experiencias que han sucedido. Estas palabras no recogen en toda su extensión todo lo que han supuesto para mí. Pero quisiera, sirvieran de reconocimiento público de todo ello.

Lehenbizi, orden kronologikoa jarraituz, karreran irakasle izan nituenei, eta disziplina hau gustoz hartzen erakutsi zidatenei. Patxi Juaristi, Mario Zubiaga, Jesus Casquete eta batez ere Arantxa Elizondori esker erabaki nuen doktoregorako bidea hartzea. Beti izango dut esker oneko zorra zuekin.

Begoña Arregi, Andrés Dávila y Mikel Arriaga supieron hacer una gran labor de acompañamiento durante los cursos de doctorado. Vaya también desde aquí mi reconocimiento.

A Javier Elzo y María Silvestre por su confianza y apoyo incondicional en los cruciales momentos iniciales. Confianza que se ha mantenido, de forma permanente, durante todo este tiempo. No tengo palabras para decirlo mejor, pero lo diré siempre: gracias.

Eskerrik asko Goiza, Deustuko bideak, pasilloak eta pertsonak ezagutzen laguntzeagatik. Eskerrik asko también a Maitane, Maite y Jon, por formar parte de ese primer grupo de apoyo, que comenzó a juntarse en la sala de becarios de sociología, pensando que la felicidad era sólo cosa de cuatro y se ha mantenido en el tiempo. Ha sido imprescindible para este trabajo doctoral.

A Jose Puyo, Eider Txarterina y Gorka Ruiz. Porque me ayudasteis a dar un giro importante en el momento preciso. Y por haber seguido estando ahí. Y a Ali, Alfre, Aran, Mainer, Olatz Alberdi y Olatz Miranda, exactamente por lo mismo.

Maite Etxanizi, gizarte politikaz, eta taldeen kudeaketaz, berarekin ikasteko aukera izan nuen guztiagatik eta tesian eta unibertsitatean lanean jarraitzeko emandako bultzadagatik. Eskerrik asko, *jefa*.

Nere kuadrillari: Ocaña, Alaitz, Mazi, Patri, Josemi, Ilaz, Aner, Sara, Jultzo, Ainhoa, Iker, Esti, Gorka, Nekane, Denis, Josune, Ekaitz, Haizea, Oier, Maialen, Jazan eta Pintado. Beti egon zarete behar zenerako prest, egunik petralenetan ere. *Always up!*

Hitz egiten hasi, eta ordutik eztabaidatzeari utzi ez diogun 'Bilboko' lagunei. Andoni, Ion, Martin, Julen eta baita Naikari eta Nerea ere. Zientzia eraikitzen jarraituko dugu. Orain *Nik* (ere) *badekot!*

Nire talde *piszineruari*. 'Euskal farandula' eraikitzen pasa ditugun ordu guztiak (eta pasako ditugunak) ezinbestekoak izan dira proiektu honetan ere. Eskerrik asko Eneko eta Itziar.

Alde Zaharreko San Bizente Parrokian elkar ezagutu eta *klub* bat osatuz *200 aitari* baina gehiago egitera iritsi gineno. Aitzi, Jon, Ux, Aritz, Jokin, Ander eta Iñaki. Momentu ezberdinetan izandako babesak eta indarra funtsezkoak izan dira hona iristeko.

Giro berdinarekin jarraituz, eskerrak baita Felix Garitano eta Kakuxi. Esperientzia komun askotatik, eta kristau komunitatearen oinarritik ikasi dut gizarte justiziaren inguruko borroka nire izatearen parte bat dela. Hori zuei zor dizuet, ezinbestean. Eta lan honek horretatik ere edaten du.

Udako ikastaro baten inguruan elkar ezagutu eta ordutik gizarte politiken mundua konpontzen jardun dugun Eli, Maribel eta Joni. Lan hau gure elkarrizketa askoren ideien zordun da.

Igandero Anoetan futbola ikusteaz gain, mundua konpontzen ibiltzen garen Oyar eta Unairi. Txisturik ez, mesedez.

A Karmele y Arantxa. Este es un paso adelante, que sin embargo me seguirá permitiéndome ganar la apuesta que tenemos pendiente. Al tiempo.

Donostiako Deustuko Gizarte Laneko Departamentuko lankideei. Ane, Cinta, Mabel, Bakarne, Edurne eta Iker. Gizarte laneko talde espirituan barneratu nauzuelako eta benetako lantalde bat garela erakusten dugulako egunero. Talde lan horri esker iritsi naiz hona eta ziur naiz horrela jarraituaz, gauza handiak lor ditzakegula. Eskerrik asko, bene benetan.

También, por supuesto, a mis compañeras de Departamento de Bilbao con las que compartimos trabajo y filosofía en común. Berezi Joneri, bidaide tesiaren abentura honetan. Azkenean iritsi gara helmugara, Jone!

Orain arte *asteleheneko lentejen* inguruan eta orain gutxitik *Otarraixken* inguruan biltzen garen lankide eta lagunei. Leyre, Eider, Ion, Eli, Luzia, Josean Achón, Josean Marín, Yoseba, Miren, Asier eta Marinarekin ideia ugari kontrastatu ditugu eta espero dut hala izaten jarraitzea, badakizue gure bazkari eta kafeak inspirazio iturri itzelak izaten direla.

Esther Zulaikari, oraingoan bai, erosi beharko duzu soineko gorria. Alazne Mujikari, emandako inspirazioagatik. Eta Nagore Ageitos eta Maria Larrazari, kintakide izango geralako, zentzu guztietan.

Eskerrak benetan Ainhoa Novori, krisialdi momentuetan, argia bilatzen laguntzeagatik. Baita Pako Garmendiari ere, etxearen eraikitze lanetan, zutabeak ongi finkatzen erakusteagatik.

Bergerrekiko maitasunaren inguruan bat egin genuen Juan eta Amaiori. Aitzakia horekin hainbat buelta eman dizkiogu gai askori. Baita Enekoitzi ere, hastapenetan dugun lankidetzaren horrek publiko eta pribatuaren esparrutik gizarte zerbitzuen alorrean sakontzeko aukera eman digulako. Bien oreka bilatuko dugu aurrerantzean. Eskerrik asko.

A las Carmelitas Descalzas de Donamaría, cuya buena acogida, cuidado y ambiente hospitalario han resultado fundamentales para poder dedicarle a este trabajo el tiempo y la concentración necesarios.

A Alberto Godenzi, Rocío Calvo y Tomeu Esterlich que me acogieron en Boston College e hicieron que me sintiera allí como en casa. También a Juanjo Etxeberria y Marta Enciso presencia clave de mi experiencia bostoniana. Y a Humberto Camarena, cuyas reflexiones sobre la innovación y el trabajo social fueron y han sido imprescindibles para el resultado final.

A Raquel Sanz, Arantxa Mendieta, Joseba Zalakain y todas las personas que componen el SiiS, por su predisposición siempre a ayudar, tanto en el contraste de ideas, como en el manejo de los datos.

Txabi Landabideari, berari esker ikasi baintuen Atlas.ti aren txoko ezkutu guztiak. Dinastia berria osatzen duzunean, gogoratu nerekin!

Iñigo Ganzarain eta Iñigo Justoren zordun handia da tesi hau. Zuek gabe hau ez zen posible izango. Eta badakizue. Eskerrik asko benetan.

A todas las personas entrevistadas, que no cito por su nombre pero saben quienes son, eskerrik asko. Cada persona desde su perspectiva ha aportado un trozo de realidad necesaria e imprescindible para que esta investigación llegara a buen puerto.

A mis alumnos y alumnas, gracias a cuya interacción constante, no hay un solo día en el que no deje de aprender algo nuevo. Esta tesis también es deudora de las muchas conversaciones y preguntas que conjuntamente hemos formulado. Y que seguiremos formulando en un futuro.

A mi directora, Emma Sobremonde, por su apoyo constante, su entusiasmo y su actitud, siempre dispuesta, hacia este proyecto. Ha sido un verdadero placer trabajar así. Y el resultado es fruto, sin ninguna duda, de un esfuerzo compartido. Muchas gracias.

A mis tias, Asun y Ani y a mis primos Amaia, Josu, Nagore y Eneko. Por el apoyo mostrado durante todo el proceso que a ratos ha sido pesado, y lo se. Eskerrik asko.

Arrebari. Eskerrik asko Aintzane beti entzuteko prest, ezer eskatu gabe, aldamenean modu ixil batean egon zarelako. Hemendik aurrera dugun bidea, ziur, politagoa izango da. Eta elkarrekin ibiliko dugu.

A mis padres. Marian y Javier. Su apoyo constante en todo momento ha sido fundamental para que también este proyecto de tesis doctoral llegara a buen puerto. Gracias por haber estado siempre al lado en los momentos difíciles. Y por haberme dado las herramientas para hacer mi propio camino. Se hace más fácil si uno se sabe siempre apoyado. Eskerrik asko.

A la Universidad de Deusto, por poner a mi disposición los recursos necesarios para esta investigación.

No están todos los que son y ellos lo saben, a todos y a todas, mi más sincero agradecimiento.

Parte I

Aproximación teórica

Capítulo 1.

Justificación, metodología y alcance de la investigación doctoral

1.1. Justificación y motivación del tema elegido

Los servicios sociales constituyen, a día de hoy, un ámbito de desarrollo joven, incluso adolescente, en comparación con otras áreas de similares características en el conjunto de las políticas públicas. Desde la aparición del Estado de Bienestar en los momentos inmediatamente posteriores a la segunda Guerra Mundial, la responsabilidad de la acción pública respecto a aquellas actividades consideradas estratégicas para la garantía de la cohesión social fue creciendo exponencialmente. Fueron los años dorados del Estado de Bienestar, años en los que en Europa se desarrollaron y afianzaron el sistema sanitario, el educativo y el de seguridad social, con características distintas en función del Estado, pero garantizando el desarrollo de unos servicios públicos con objetivos universalizables.

En España, la época dorada del Estado de Bienestar pasa como pasó el Plan Marshall y tan bien refleja la película de Berlanga: completamente de largo. Sin embargo, la aprobación de la Constitución de 1978 impulsó de manera descentralizada, a través de las Comunidades Autónomas y los municipios, el desarrollo de los servicios sociales (Aleman Bracho, Alonso Seco, & García Serrano, 2011; Rodríguez Cabrero, 2004). Este impulso permitió que las comunidades autónomas desarrollaran, cada una al ritmo y criterios que considerara más oportuno, sus propios sistemas de servicios sociales. A partir de la elaboración de la Ley Vasca de Servicios Sociales del año 1982, todas las Comunidades Autónomas fueron desarrollando normativas específicas en la materia.

En Euskadi, el Estatuto de Autonomía y la Ley 27/1983 de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos (LTH) determinaron la estructura competencial propia de la CAE y a partir de ahí, el desarrollo de la normativa sectorial a este respecto. A excepción de la Ley de 1982, aprobada previo debate de la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el resto de Leyes aprobadas en materia de Servicios Sociales han respetado la distribución competencial emanada de dicha normativa.

La CAE tiene, lo dicen todos los indicadores consultados, un buen sistema de servicios sociales. Su nivel de gasto per cápita, similar al de los países más avanzados a nivel europeo, las tasas de cobertura o los tiempos de respuesta ante las demandas, muestran que el sistema da respuesta, de manera eficaz, a las necesidades que se plantean (García Herrero, 2014;

SiiS, 2012). Sin embargo, a pesar de estos buenos resultados, existen elementos que hacen poner en duda la estructuración del sistema en su conjunto. En primer lugar, pasados seis años desde la entrada en vigor de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, se hacen patentes las enormes dificultades que entraña su desarrollo. La complejidad que supone la gobernanza de un sistema multinivel, donde entran en juego distintas instituciones con competencias y por lo tanto, poder de decisión en la materia, es un factor sin duda importante al respecto. En segundo lugar, la trayectoria propia de cada uno de los territorios históricos de los que se compone la CAE en esta materia han creado un escenario en el que el espacio de desarrollo de los servicios es, *de facto* el territorial, por encima del nivel autonómico en las condiciones de acceso, desarrollo o financiación.

Y todo esto sucede en un entorno profundamente marcado por la crisis económica. Una crisis económica leída como cambio de paradigma o cambio de ciclo, en un momento histórico definido como postmodernidad (Inglehart, 1999), hipermodernidad (Lipovetsky, 2006) o segunda modernidad. Una realidad en la que el cambio de valores ha hecho que se pierda la esperanza en el futuro y se desarrolle una mirada muy centrada en el hoy, aquí y sobre todo, en el yo, fruto del proceso de individualización creciente tan bien descrito por Beck (Beck & Beck-Gernsheim, 2012), que hace que las trayectorias vitales dejen de ser lineales y previsibles, para convertirse en una auténtica caja de sorpresas. En esta sociedad del riesgo (Beck, 2006), en esta sociedad líquida (Bauman, 2007), individualizada, también las categorías analíticas como el empleo, la clase o la familia han empezado a convertirse en *categorías zombis*, es decir, siguen empleándose en su formulación, aunque huecas o vacías de acepciones pasadas.

Es también un tiempo de globalización, de ampliación y extensión de saberes y conocimientos. Es, dicho de otra forma, el tiempo y el momento de la sociedad red (Castells, 2005) o la sociedad del cocimiento, aquella en la que las tecnologías de la información y comunicación, y más recientemente las redes sociales, han hecho que el saber, y sobre todo el acceso al mismo se extienda y expanda hasta posibilidades no vistas hasta el momento. Ello, en palabras de Subirats '*afecta a las instancias de intermediación que no tengan un valor claro [...] desde (por poner ejemplos) las agencias de viaje a las bibliotecas, de la industria de la cultura o las universidades a los periódicos, desde los partidos políticos a los parlamentos*' (Subirats, 2012: 71).

Así pues, es este el entorno en el que llegó de forma inesperada y con una gran vocación de permanencia la crisis económica de 2008, crisis que ha condicionado el desarrollo de todos los sistemas de políticas públicas tanto en Euskadi, como en España, como en el contexto Europeo. Es también este momento, más que en ningún otro, aquél en que las estructuras del Estado de Bienestar son puestas en cuestión, comenzando lo que se denomina la época de bronce (Moreno, 2013). El momento en que la mirada y la percepción de la opinión pública se concienza también, más que nunca, del aumento de la desigualdad (Piketty, 2013) y la desaparición de la clase media en nuestras sociedades, dando paso a una nueva categoría social: el *precarizado* (Standing, 2011).

Es en este contexto, por lo tanto, donde adquieren mayor relevancia los servicios sociales, instrumento imprescindible en la lucha por la igualdad y la justicia social. Y es el desarrollo del sistema público de servicios sociales en Euskadi, el marco en el que, en esta investigación, se desarrolla esta partida. Un escenario en el que existen, en cuanto a los servicios sociales se refiere dificultades de gobernanza que, en nuestra opinión, son los que generan problemas en cuanto a la equidad de los servicios desarrollados. Y esto es lo que nos lleva a formular las preguntas de investigación que se expondrán a continuación: el efecto que el sistema político federal de la CAE genera en la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales y éste en la generación de inequidades.

1.2. Objeto, hipótesis y objetivos

El debate conceptual sobre el federalismo y sus rasgos definitorios como sistema político es rico y prolífico. Desde la ciencia política un sinfín de autores lo han conceptualizado tratando de extraer las claves por las que un estado puede definirse como federal y diferenciarse de otros sistemas políticos

Si bien es cierto que el análisis sociohistórico del federalismo ha dado lugar a múltiples y diversos enfoques teórico-conceptuales del fenómeno, no es menos cierto que en la práctica, desde el ámbito político, se oyen voces discrepantes respecto a la consideración de si un estado puede considerarse o no federal. Los argumentos y razonamientos esgrimidos en la arena política son variados. Una mirada atenta a la realidad permite observar que, más allá de los constructos teóricos, los actores en lid tratan de dirimir la cuestión apoyándose o enfatizando unos rasgos del federalismo sobre otros para tratar de justificar ideológicamente su posicionamiento al respecto.

En nuestro contexto, dadas las peculiaridades del estatus político que ocupa Euskadi en el marco del estado español, la discusión pública sobre este tema ha estado presente de manera recurrente en la arena política. Sin embargo, el cuestionamiento respecto a si el sistema político de Euskadi, dada su estructura interna, es o no federal ha sido mucho menos intenso, aunque autores como Gallastegui (1986) o más recientemente Novo (2010), Calzada (2011) o Goikoetxea (2012) hayan tratado este debate.

A este respecto, una pregunta clave en la literatura académica, es cómo la estructura federal de un país ha podido determinar el desarrollo de las políticas públicas de bienestar en una realidad política concreta. El planteamiento clásico, desde una perspectiva institucional, ha planteado que la estructura federal supone un impedimento para el desarrollo del Estado de Bienestar en su conjunto, y por lo tanto, de las políticas públicas que lo configuran.

Pero el Estado de Bienestar no es un ente abstracto y se concreta en base a las políticas públicas que se derivan de su actuación. Las políticas educativas, sanitarias, la seguridad social y los servicios sociales son considerados a día de hoy 'pilares' o políticas públicas básicas del Estado de Bienestar (Aguilar Hendrickson, 2009; Fantova, 2009; Moreno, 2013; Navarro, 2009). De hecho, el sistema de servicios sociales es conocido, a partir de la aprobación de la Ley 39/2006 de la dependencia, como el cuarto pilar del Estado de Bienestar.

Pues bien, volviendo a Euskadi, en el marco de la propia Comunidad Autónoma de Euskadi¹ es posible ver las diferencias que la pregunta anterior puede acarrear, respecto a las ventajas o inconvenientes de la estructura federal en la gestión de las políticas públicas.. En este sentido, tanto las políticas educativas como las sanitarias se encuentran gestionadas por el Gobierno Vasco y, por lo tanto, de manera unitaria para toda la CAE². Sin embargo, esto no sucede así en el ámbito de los servicios sociales, donde la competencia de planificación reside en el Gobierno Vasco, pero, sin embargo, la de ejecución corresponde a los Territorios Históricos. Y es en este ámbito, en el de los servicios sociales, en donde se planteará el análisis de esta investigación.

¹ En adelante CAE.

² Se mencionan el ámbito educativo y el sanitario porque, a pesar de ser una reivindicación constante del Gobierno Vasco desde la aprobación del Estatuto de Gernika de 1979, en cuya formulación está recogido como competencia propia de la CAE, Euskadi no dispone de competencias en el ámbito de la Seguridad Social, cuya 'caja única' se mantiene para todo el Estado.

La aprobación de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales supuso un hito importante en la CAE, puesto que, en la línea de lo ya aprobado en la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, reconocía el derecho subjetivo al acceso a los servicios sociales. Muchos autores veían la necesidad de estructurar y afianzar este sector y así se recogió también en los debates previos a la aprobación de la Ley en el Parlamento Vasco (Fantova, 2006; H. Sotelo, 2005).

Pero el consenso e, incluso entusiasmo, que provocó la aprobación de la Ley no se tradujo en una rápida implementación. Ni siquiera en los apartados que la propia Ley preveía, ni en los tiempos que esta marcaba. Los mismos autores que abogaban por la necesidad de la norma, se preguntaban ahora cuáles eran los pasos a dar para que ésta se pudiera aplicar de la forma más rápida posible (Fantova, 2009).

Partiendo pues de estas consideraciones, el objeto de estudio de esta investigación serán los *factores determinantes de la complejidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales y sus efectos en la provisión territorial de servicios*.

La formulación de este objeto de estudio, trata de responder así, a qué es lo que incide en la definición de la complejidad del sistema vasco de servicios sociales tomando como referencia principal el actual sistema político de la CAE que, en su estructura interna, es definido como federal (Gallastegui & Gallastegui, 1986; Goikoetxea, 2012; Novo, 2010).

Independientemente de la consideración que se haga del fenómeno, el federalismo, como cualquier otro tipo de sistema político, es susceptible de interpretaciones, de defensores y de detractores. Con la consciencia de que fortalezas y debilidades siempre están presentes en cualquier realidad humana, social o política y de que toda opción supone renuncia, en este trabajo se defenderá la hipótesis general de que *Euskadi tiene una estructura federal que actúa como elemento condicionante de la articulación del Sistema Vasco de Servicios abocándole a un sistema de gobierno fragmentado que repercute negativamente sobre sus resultados en términos de inequidad territorial en el acceso de la ciudadanía a los servicios*.

Partiendo de esta hipótesis, tras justificar en primer lugar que Euskadi tiene un sistema político federal, se analizará cómo afecta este hecho a la composición, estructuración, gobierno y gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales. En concreto, se tratará de identificar cuáles son y qué peso tienen los factores estructurales que configuran el Sistema Vasco de Servicios Sociales, así como de dar respuesta a la preocupación por las diferencias o inequidades que pueden derivarse para la ciudadanía de este tipo de sistema.

Así, asumiendo que los objetivos determinan la investigación en tanto acotan los espacios en los que esta se desarrolla y sitúan tanto los márgenes de lo posible como el fin último que se pretende alcanzar (Juaristi, 2003; Ruiz Olabuénaga, 1996), en este trabajo se plantean los objetivos que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, *analizar la relación entre el sistema político federal de la CAE y el Sistema Vasco de Servicios Sociales*. La estructuración del sistema político es la que determina tanto la configuración institucional como el reparto de competencias que de ella se deriva. En este caso es interesante comprobar cómo se produce esta relación y hasta qué punto determina esta influencia en los términos que se vienen mencionando con anterioridad.

En segundo lugar, *estudiar la composición del Sistema Vasco de Servicios Sociales y particularmente los actores y agentes políticos que lo conforman*. Este segundo objetivo busca identificar la variedad de actores políticos e institucionales que conforman el Sistema Vasco de Servicios Sociales y si este es un elemento significativo en su desarrollo. Este es un elemento fundamental en el devenir de la investigación puesto que condiciona la definición del sistema como complejo ya efectuada desde el propio objeto de estudio.

En tercer lugar, *analizar los efectos que tienen los factores estudiados previamente en términos de equidad territorial en el Sistema Vasco de Servicios Sociales*. Este objetivo pretende comprobar si los elementos analizados previamente tienen algún tipo de efecto en el acceso de las personas usuarias a los servicios en términos de diferencias territoriales.

La detección de las inequidades territoriales en materia de servicios sociales y la influencia de la estructura federal en ellas es pues, el elemento principal de esta investigación. Se puede observar su concreción en las hipótesis formuladas a tal efecto.

Las hipótesis de la investigación hacen referencia y guardan coherencia con los objetivos de la misma. Las hipótesis guían y determinan nuestra investigación y son la carretera por la que transita todo el trabajo posterior y como tales, las líneas que marcan el camino.

A continuación se expondrán las hipótesis que han guiado esta investigación así como las variables que se han elegido para determinar y explicar cada una de ellas.

La primera hipótesis, no por evidente, es menos necesaria. Hace referencia a la influencia del sistema político federal en la composición del sistema vasco de servicios sociales y a las consecuencias del mismo en su formación. Así, la hipótesis plantea lo siguiente: *la estructura federal de la CAE determina la composición del sistema vasco de servicios sociales.*

Esta hipótesis da respuesta a tres preguntas de investigación que ya se han formulado a lo largo de este texto justificativo introductorio: dónde reside la competencia, por qué esto sucede de esta forma y cuáles han sido los factores que han determinado que el sistema competencial se estructure de esta manera.

Para responder a esta primera hipótesis se han examinado las variables que determinan el sistema político federal. Un primer paso para su contraste consistirá en el análisis de la literatura científica existente, delimitando las categorías analíticas para la definición del sistema político federal. A continuación, se realizará su contraste en el caso de la CAE, analizando el número de instituciones implicadas y el papel que juega cada una de ellas tanto en el sistema político vasco como específicamente en el sistema de servicios sociales. Este análisis tiene lugar en los capítulos 2 y 3.

Además, se ha efectuado un análisis del efecto de la variable 'federalismo' en la composición del sistema vasco de servicios sociales, en interacción con otras variables que se han identificado como posibles factores estructurales en la composición del sistema vasco de servicios sociales en el transcurso de la investigación. Este aspecto se analiza en el capítulo 5.

La segunda hipótesis se refiere a las consecuencias de dicha composición dentro del sistema vasco de servicios sociales. La estructura federal hace que la lógica del sistema vasco de servicios sociales sea, por extensión, una lógica fragmentaria. Fragmentaria en lo que se refiere al número de agentes públicos y privados. Fragmentaria en cuanto a niveles de gobierno responsables en la toma de decisiones. Fragmentaria y, a la postre, compleja

en cuanto a su propia gobernanza. Así, la segunda hipótesis queda formulada de la siguiente forma: *Esta composición crea un sistema de gobierno fragmentado, tanto en lo que se refiere a niveles de gobierno como a actores políticos.*

Esta hipótesis hace también referencia a las tres preguntas ya formuladas con anterioridad, puesto que desarrolla la composición del propio sistema, así como los factores que han incidido en ello.

Para responder a esta hipótesis se realizará un análisis de los agentes que intervienen en el sistema vasco de servicios sociales, así como de los niveles de gobierno de los que forman parte. Variables como las instituciones intervinientes, los partidos políticos con responsabilidades de gestión o la capacidad presupuestaria de cada una de ellas.

También una mirada concreta al funcionamiento del órgano interinstitucional, como principal instrumento de gobernanza compartida, nos dará elementos para poder corroborar o refutar esta segunda hipótesis.

El análisis de todas estas variables tendrá lugar en el capítulo 3 y en el capítulo 5, en aquellos apartados referidos al funcionamiento del órgano interinstitucional.

Finalmente, la última hipótesis hace referencia a las consecuencias directas de esta fragmentación. El escenario institucional de la CAE, con una estructura basada en la importancia de sus territorios hace que, en el caso en que la competencia de gestión resida en dichos territorios, la consecuencia sean las inequidades territoriales.

Inequidades que afectan a la construcción de la ciudadanía social. Inequidades que, tomando como referencia la definición de Marshall (1997) impiden desarrollar convenientemente el concepto de ciudadanía, por afectar directamente al desarrollo del tercero de los aspectos formulados por el autor: la ciudadanía social. Así, la tercera hipótesis queda formulada de la siguiente forma: *esta fragmentación hace que la gobernanza del sistema genere inequidades.*

Para responder a esta hipótesis, se analizarán, en el capítulo 4 dos programas específicos dentro del sistema vasco de servicios sociales, en el ámbito de las personas mayores dependientes: las residencias de estancia permanente y los centros de día. Tomando estos programas como referencia, se analizarán las variables que afectan a los mismos y se realizará una comparativa de forma territorial.

Así, las variables a comparar en este apartado serán su organización administrativa, la oferta, el gasto y coste de los mismos y finalmente, los criterios de acceso.

Este análisis se combinará con las variables explicativas que conforman el capítulo 5, que, como hemos dicho previamente, combinan la variable federal con otras variables identificadas a posteriori de forma inductiva.

En la Tabla 1 podemos ver resumida la interacción entre las preguntas de investigación, las hipótesis, las variables y los capítulos en que se desarrolla.

Tabla 1 Preguntas, hipótesis y variables de la investigación

Hipótesis	Variables	Capítulos
Hipótesis General:		
Euskadi tiene una estructura federal que actúa como elemento condicionante de la articulación del Sistema Vasco de Servicios abocándole a un sistema de gobierno fragmentado que repercute negativamente sobre sus resultados en términos de inequidad territorial en el acceso de la ciudadanía a los servicios		
H1 la estructura federal determina la composición del SVSS	Territorio Competencia Institución	2, 3, 5
H2 Esta composición crea un sistema de gobierno fragmentado en lo que se refiere a niveles de gobierno como a actores políticos	Instituciones implicadas Partidos políticos con capacidad de gestión Capacidad presupuestaria Funcionamiento del órgano interinstitucional	3, 5
H3 Esta fragmentación hace que la gobernanza del sistema genere inequidades a actores políticos	Organización administrativa Oferta Gasto y coste Criterios de acceso	4, 5

Fuente: elaboración propia

Así pues, el desarrollo de las hipótesis de investigación se llevará a cabo a lo largo de toda la investigación, teniendo en cuenta las variables formuladas de inicio así como las que de forma inductiva surgidas del análisis de la propia realidad puedan también enriquecer la misma a lo largo de todo el proceso.

1.3. Metodología

La metodología de una investigación determina su propia realización y desarrollo. La definición de la misma es una parte fundamental de todo proceso de investigación y fija los pilares y criterios para su desarrollo posterior.

En las disciplinas propias de las ciencias sociales, y más concretamente en la ciencia política y en la sociología, disciplinas de las que bebe esta investigación, el debate entre la visión positivista o empírica y la constructivista o dialéctica sigue estando muy presente a la hora de enfocar y planificar el trabajo.

Desde la perspectiva positivista la propia definición de los hechos sociales y la manera en que se hace determinan el diseño de la investigación. Desde la ya clásica definición de Durkheim, 'es necesario tratar a los hechos sociales como si fueran cosas' (Durkheim, 2007: 55) hasta la defensa del cientifismo trazada por Popper (1973), se indica que es necesario establecer unas propuestas previas, a las cuales habrá que encontrar solución a lo largo de la investigación. Es la defensa de la metodología deductiva, consistente en el establecimiento de hipótesis previas cuya comprobación será, finalmente, el objetivo de la investigación.

Por otro lado, desde una posición constructivista o dialéctica se defiende que la definición de los hechos sociales como tales es ya un constructo social, dentro del propio imaginario del autor, como dice Bourdieu (Bourdieu, Chamboredon, & Passeron, 2013). Autores provenientes de la escuela de Frankfurt como Adorno (1973) o Habermas (1973) subrayan la importancia de entender el proceso de investigación en ciencias sociales en perspectiva global, entendiendo la totalidad como dialéctica, en función de cuál sea el objeto en cuestión que haya que explorar o investigar.

Esta investigación nace en el contexto académico de este debate que es propio de las ciencias sociales y como tal, no lo rehúye. Así, el marco metodológico se plantea estableciendo unas hipótesis y planteamientos apriorísticos, en la línea de lo descrito por los autores positivistas, pero desde una posición consciente y conocedora de que son las categorías previamente establecidas por nosotros mismos las que condicionan nuestra mirada sobre la realidad.

En palabras de Maturana (1997) vemos la realidad a través de la lente de nuestras gafas. Y esta mirada a la realidad, consciente, desde una posición de sujeto, es la posición desde la que se aborda esta investigación. Sabiendo que esta posición determina las hipótesis o a priori definidas con anterioridad. Pero a su vez, subrayando la importancia de construir estas hipótesis previamente para acotar la investigación y el objeto de estudio y hacer que marquen el camino por el que discurrir.

Esta investigación considera que la variable federalismo condiciona, por encima de todas las demás, la composición del sistema vasco de servicios sociales. Y que esto hace, además, que se generen inequidades territoriales.

A estos efectos, la variable federalismo será considerada como variable independiente y, tanto el resto de variables que hemos identificado en nuestro proceso de clasificación previo, como las variables que, a través del modelo inductivo identificaremos en nuestro análisis, serán tratadas como variables dependientes de esta primera.

A partir de este esquema, se desarrolla esta tesis doctoral en la que todas sus partes están imbricadas por la lógica de la variable independiente y su incidencia en el desarrollo del resto de variables de análisis.

Por otra parte, esta investigación se sitúa también en una posición intermedia en cuanto al segundo de los debates clásicos de las ciencias sociales: el empleo de la metodología cualitativa o cuantitativa para llevar adelante una investigación.

Si bien es cierto que el principal sustento metodológico de esta tesis doctoral es el cualitativo, a través del análisis de contenido de las entrevistas en profundidad, no lo es menos el que para la comprobación de las inequidades se haya recurrido a datos cuantitativos, realizándose un análisis de los mismos.

Así pues, esta investigación plantea una combinación de técnicas, entendiéndose que de esta forma, la investigación es más potente para llegar a comprender y explicar las interrogantes que plantea este trabajo.

1.3.1. Selección de la muestra

A continuación se describirán las características de la muestra empleada para la obtención de información en esta investigación. El hecho de que se tratara de una investigación de carácter principalmente cualitativo hizo que la muestra a emplear fuera determinada en base a criterios no proporcionales, seleccionando como informantes clave a personas con amplio recorrido en el ámbito de los servicios sociales. Así, la muestra elegida es una muestra intencional determinada a través de la configuración de tres criterios principales.

En primer lugar, debían ser personas que representaran los tres niveles administrativos con competencias en materia de servicios sociales en la CAE. Este criterio ofrece la posibilidad de analizar si el factor competencial supone un elemento diferencial en cualquiera de las variables analizadas y, por lo tanto, se puede diferenciar a partir del discurso de cada una de las instituciones.

En segundo lugar, se debía tener en cuenta la doble filiación, política y técnica de las personas pertenecientes a dichos ámbitos, para poder así determinar las características del discurso político respecto al ligado al ámbito científico, técnico o del conocimiento.

En tercer lugar, en un sistema determinado por la descentralización y queriendo analizar el componente federal, también había que tener presente la representatividad territorial, por cuanto era necesario elegir casos de los tres territorios históricos.

Este triple criterio daba como resultado la composición de los dos primeros grupos de personas a entrevistar: el grupo del personal político y el del personal técnico de las administraciones públicas. Estos dos grupos se completan con un tercero, formado por entrevistas a personas expertas en el ámbito de los servicios sociales y un cuarto grupo de personas que trabajan en entidades del tercer sector.

De una primera lista de 38 casos a entrevistar, la muestra final ha sido de 34 entrevistas. Los cuatro casos restantes rehusaron participar en esta investigación. La Tabla 2 nos enseña las características de la muestra y la codificación posterior realizada para el análisis de contenido.

Tabla 2 Características de la muestra y codificación

Ámbito	Nivel	Género	Descripción	Código
Personal político	Autonómico	H	Alto cargo gubernamental	P1
		M	Alto cargo gubernamental	P2
		H	Alto cargo gubernamental	P3
		H	Alto cargo gubernamental	P4
	Foral	H	Alto cargo foral	P5
		M	Alto cargo foral	P6
		M	Alto cargo foral	P7
		H	Alto cargo foral	P8
		M	Alto cargo foral	P9
		H	Alto cargo foral	P10
		M	Alto cargo foral	P11
Municipal	Municipal	M	Responsable político municipal	P12
		H	Responsable político municipal	P13
		M	Responsable político municipal	P14
		M	Responsable político municipal	P15
		M	Responsable político municipal	P16
		M	Responsable político municipal	P17
Personal técnico	Autonómico	H	Técnico autonómico	T1
	Foral	H	Técnico foral	T2
		M	Técnico foral	T3
		H	Técnico foral	T4
		H	Técnico foral	T5
	Municipal	H	Técnico municipal	T6
		M	Técnico municipal	T7
		H	Técnico municipal	T8
Tercer sector		M	Responsable entidad tercer sector	S1
		M	Responsable entidad tercer sector	S2
		H	Responsable entidad tercer sector	S3
		H	Responsable entidad tercer sector	S4
Conocimiento		M	Experta del ámbito de los SS	C1
		H	Experta del ámbito de los SS	C2
		M	Experta del ámbito de los SS	C3
		H	Experta del ámbito de los SS	C4
		H	Experta del ámbito de los SS	C5

Fuente: elaboración propia

Diecisiete personas componen el grupo dedicado al personal político. Se ha conformado con los criterios ya expuestos en el párrafo anterior tal y como se puede observar, correspondiendo cuatro personas al ámbito del Gobierno Vasco, siete al ámbito foral y seis al ámbito municipal. Además, aunque la mayoría de las personas están en activo, también se ha entrevistado a

personas que no ocupando un cargo político en la actualidad pero que han tenido un importante recorrido en el ámbito de los servicios sociales, por lo que su experiencia podía aportar.

El grupo referido al personal técnico está compuesto por ocho personas. También como en el caso del personal político, se ha hecho una distinción en función de la administración de adscripción de la propia persona entrevistada. En este caso es una persona la que pertenece a la administración autonómica, cuatro a la administración foral y otras tres a la municipal.

Los grupos referidos al tercer sector y al ámbito del conocimiento son los menos numerosos, pero no por ello menos representativos. En el primer caso, está formado por cuatro personas que llevan a cabo su labor en entidades representativas de diferentes ámbitos y territorios, todas con un largo recorrido y gran presencia en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. El segundo grupo, el de las personas expertas, está formado por personas dedicadas al estudio del sector, tanto del ámbito universitario como de otras entidades dedicadas al análisis y difusión de la materia de los servicios sociales.

1.3.2. Técnicas de investigación

Para el estudio de los factores determinantes de la complejidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales y sus efectos en la provisión territorial de servicios se ha optado, en primer lugar, por hacer un análisis de la literatura existente en torno al concepto de federalismo y a su influencia en la conformación o perdurabilidad del Estado de Bienestar. Se ha trabajado esta visión desde una perspectiva neoinstitucional y se ha abordado, a su vez, el debate sobre la federalidad de la CAE.

Además, se ha analizado la regulación del Sistema de Servicios Sociales, tanto en Euskadi como en el contexto del Estado español, contextualizando primero el concepto, tanto en la evolución del Estado de Bienestar, como en el debate sobre su objeto de atención.

Así mismo, se han empleado dos principales técnicas de investigación. Por un lado, el análisis de fuentes secundarias, para determinar la existencia de inequidades territoriales y por otro, la entrevista en profundidad. A través de esta última técnica, se ha podido extraer valiosa información de primera mano de las personas protagonistas con capacidad de decisión e interacción en el Sistema Vasco de Servicios Sociales y contrastar, a través de sus opiniones, las causas de las mismas.

A continuación, para el análisis de los datos, se ha procedido al análisis de contenido con el software cualitativo *Atlas.ti*.

La información obtenida y tratada como resultado de este proceso es la que se puede observar en las páginas que vienen a continuación.

Análisis de fuentes secundarias

El análisis de fuentes secundarias supone extraer y analizar datos de trabajos preexistentes, de forma que éstos puedan ser también válidos para nuestra propia investigación (Juaristi, 2003).

En el caso de esta investigación, se ha hecho un trabajo de buscar y seleccionar aquellas fuentes de datos del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que permitieran determinar la existencia de inequidades territoriales, tal y como se establece en la tercera hipótesis de esta tesis.

Así, las fuentes de datos que se han empleado han sido múltiples y diversas. Por un lado, la Estadística de Necesidades Sociales y Acción Social elaborada por el EUSTAT, cuya última actualización que data de julio de 2014 ofrece datos de 2012 respecto a número de plazas, coste y gasto del Sistema Vasco de Servicios Sociales tanto en su conjunto, como en cada uno de los territorios históricos.

Por otro lado, los datos extraídos de los Informes anuales del Consejo Vasco de Servicios Sociales, elaborado por el SiiS, ofrecen información precisa y concreta sobre cada uno de los ámbitos que conforman el Sistema Vasco de Servicios Sociales así como un análisis detallado de cada uno de estos ámbitos, desagregándolos con mucho más detalle.

En tercer lugar, se han analizado los datos de actividad suministrados por cada una de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos de capitales de la CAE, tanto a través de sus memorias anuales, con los datos de 2013, como a través de datos solicitados expresamente para esta investigación, como es el caso del número de solicitantes de prestaciones económicas de dependencia.

A partir de estas fuentes y para establecer la comparativa territorial y determinar las inequidades se han analizado indicadores clave de dos programas sociales prestados por el sistema que se hayan incluidos en el catálogo de Servicios que contempla la Ley de Servicios Sociales (2008) y que son: las residencias y centros de día para personas mayores. Los indicadores seleccionados han sido: la oferta de servicios; el gasto y los costes y el acceso a los servicios.

Así, en cuanto a la oferta de servicios, se ha analizado la cobertura y la titularidad de los mismos. En lo que se refiere a gasto, los indicadores seleccionados han sido la evolución del mismo respecto a los distintos niveles institucionales y el coste/plaza de los servicios. Finalmente, como indicadores descriptivos del acceso se han utilizado los requisitos establecidos, los criterios de priorización en la asignación de plazas, la normativa para el cálculo de la aportación económica de la persona usuaria y los criterios para la compatibilidad de prestaciones y servicios.

Por lo tanto, el análisis de fuentes secundarias se presenta como una estrategia básica y clave en esta investigación, aportando información estadística imprescindible para el contraste de hipótesis y, por lo tanto, la consecución de los objetivos de la investigación.

Entrevista en profundidad

La entrevista en profundidad es una técnica que sirve para extraer y analizar mucha información precisa y concreta sobre un tema que la persona entrevistada conozca en toda su extensión. A partir de la misma se establece una relación de confianza entre la persona entrevistada y el entrevistador que permite, en la mayoría de ocasiones extraer elementos de análisis que no pueden ser observados por otras fuentes (Juaristi, 2003; Ruiz Olabuénaga, 1996). Las entrevistas realizadas nos proporcionan la información necesaria para el análisis posterior.

Las ventajas de la utilización de la entrevista en profundidad como técnica de investigación, residen en la información que se puede adquirir de las vivencias y experiencias de las personas entrevistadas en torno al tema en cuestión sobre el que se les pregunta, tema en el que tienen referencialidad. En un clima de confianza entre la persona entrevistada y la entrevistadora, es posible obtener información que en otros contextos puede resultar muy difícil o incluso, imposible.

Las desventajas de esta técnica son mencionadas por Ortí (1994) y también por Juaristi (2003). Ambos autores afirman que la relación de complicidad fraternal que puede surgir a partir de la aplicación de esta técnica entre persona entrevistada y entrevistadora, puede llevar a que se imponga '*el trabajo represivo del superego social dominante, conformador del ideal del yo del entrevistado*' (Ortí, 1994: 215)

Así pues, estas cuestiones han sido determinantes tanto a la hora de seleccionar la muestra (como se ha visto previamente) como de determinar la actitud del entrevistador a la hora de abordar las entrevistas. De esta forma, se ha generado un clima de confianza a la vez que se ha mantenido la distancia respecto al marco conceptual marcado por cada una de las personas entrevistadas.

El primer estadio necesario para la realización de una entrevista en profundidad es la elaboración del cuestionario con el que se va a trabajar en la misma. Dicho cuestionario es herramienta clave para la recogida de opiniones de las personas entrevistadas. El objetivo trazado a la hora de elaborarlo ha sido obtener la información en base a las hipótesis definidas con anterioridad y a las variables que se han derivado de las mismas. Para ello, se ha optado por la estrategia del cuestionario semiestructurado, es decir, aquel que plantea las preguntas clave imprescindibles para la investigación, dejando siempre un margen de acción a aquellos temas que el desarrollo de la propia entrevista haga necesario abordar.

Para la construcción del cuestionario se ha optado por el tránsito necesario de transformar en preguntas lo que existía previamente como variables para el análisis. Son estas variables o dimensiones las que determinan la pauta para redactar las preguntas del cuestionario³.

En la Tabla 3 se pueden observar las variables principales e intermedias a partir de las cuales se ha construido el cuestionario de investigación. Esta construcción ha sido resultado del proceso de elaboración de preguntas mencionado previamente.

³ Entendemos que este proceso respondería, en parte, a las primeras dos etapas del proceso de operacionalización descrito por Lazarsfeld (1975), aunque no sea posible llamarlo así puesto que no se buscan indicadores ni se construyen índices, cuestiones más propias de la metodología cualitativa.

Tabla 3 Variables analizadas en el cuestionario

Nivel	Género
Federalismo	Competencia
	Institución
	Territorio
Financiación	Capacidad
	Crisis
Gobernanza	Coordinación
	Liderazgo
	Regulación
Político - partidista	Rol
	Modelo
	Consenso
Path Dependency	Desarrollo histórico
	Inercia
Conocimiento	Ciencia
	Modelo de intervención
Entorno	

Fuente: elaboración propia

Las variables enunciadas en la Tabla 3 son pues las que han servido de base para elaborar el cuestionario, también las que, como se verá en el apartado de análisis, conforman las categorías descriptivas a partir del que se elabora el mismo.

El cuestionario consta pues, de cinco partes, tal y como se puede observar en el Anexo 1. Una primera parte introductoria, con preguntas valorativas, respecto al Sistema en su conjunto y a los problemas que se detectan en el mismo. Un segundo apartado que hace referencia al sistema competencial y a su funcionamiento interno. En tercer lugar, una valoración de los agentes que forman parte del sistema. A continuación se pregunta por la eficacia del sistema y los elementos que pueden influir en la misma y finalmente, por las inequidades y la perspectiva ante las mismas.

Este diseño fue en primer lugar contrastado con un pretest que fue probado en una pequeña muestra destinada a tal efecto. Una vez modificadas las preguntas menos claras, tal y como se señalaba en el resultado del pretest, el cuestionario administrado a toda la muestra ha sido el mismo.

Análisis de contenido

El análisis de contenido se ha realizado a partir de la información obtenida en las entrevistas realizadas a informantes clave del ámbito de los servicios sociales.

Este análisis se ha llevado a cabo con el software cualitativo *Atlas.ti*. El proceso de análisis cualitativo responde a parámetros clásicos, pero la utilización de la herramienta informática ha permitido sistematizar y analizar la información de forma más precisa y elaborada.

En primer lugar, se ha procedido al proceso de transcripción de las entrevistas. El proceso de transcripción ayuda no sólo a plasmar en papel aquello que se ha dicho en la conversación, sino también a interiorizar las primeras ideas respecto a los temas tratados en la entrevista en profundidad. Es un paso necesario e imprescindible para interiorizar la información recibida.

La segunda etapa consiste en introducir todos los documentos transcritos en el programa *Atlas.ti* y crear, por lo tanto, una unidad hermenéutica. A efectos de esta investigación, se ha trabajado con una única unidad hermenéutica en la que se ha gestionado toda la información necesaria. Ha sido pues, una unidad hermenéutica compuesta por las 34 entrevistas de las que se compone el trabajo de campo, transcritas para su uso e interpretación.

La creación de la unidad hermenéutica es el paso necesario para transitar al siguiente escalón: la codificación. La codificación consiste en el proceso de crear y asignar códigos con valor y significado a aquellas sentencias que así lo requieran. De esta forma, durante este proceso y a través del programa *Atlas.ti* se han creado 67 códigos agrupados en 9 familias. Los códigos responden, por un lado, al ejercicio de transformación de variables realizado con anterioridad. Por otro a las nuevas categorías que, de forma inductiva, surgían a través de la lectura y análisis de las entrevistas. De esta forma, se pueden destacar dos grupos de familias. Un primer grupo, visible en la Tabla 3 se refiere a los códigos y familias resultado del proceso de transformación de variables.

Tabla 4 Familias y códigos resultado del proceso de codificación con *Atlas.ti*

Familia	Código
Federalismo	Competencia
	Territorio
	Institución
	LTH
Político - partidista	Consenso político
	EAJ – PNV
	Liderazgo
Gobernanza	Regulación
	Órgano
	Estructura técnica
	Cartera
	Complejidad municipal
	Veto
Financiación	Crisis
	Financiación
Conocimiento	Modelo de intervención
	Conocimiento científico
	Desconocimiento
	Discurso
	Innovación
Path Dependency	Path dependency
Entorno	Entorno

Fuente: elaboración propia

Así, en la Tabla 4 se puede observar cómo se produce la categorización de los códigos y las familias, a través de la transformación de variables realizada con anterioridad al análisis pero enriqueciendo el mismo con los resultados provenientes de dicho análisis, sobre todo en las familias de gobernanza, conocimiento, federalismo y político partidista.

Por otro lado, se realiza una segunda codificación y estructura de familias, en base al criterio de la categoría profesional de la persona entrevistada. Es la propia Tabla 2 la que muestra este proceso, con las familias principales (personal político, técnico, experto y tercer sector) y el código que se le asigna a cada uno de ellos visible en dicho proceso.

El proceso de codificación se completa con la selección de las citas, explicadas en sus correspondientes memos. Como resultado de dicho proceso, se detectaron un total de 1.858 citas de las que 620 iban

acompañadas de su memo correspondiente, añadiendo información de contexto que pudiera ser válida para aclarar la propia cita en cuestión.

De esta forma, se realiza un primer análisis, contrastando aquellas citas en las que converge más de un código para clarificar en cuál de las familias tiene el acomodo principal. A continuación se pasa al análisis pormenorizado de cada una de las familias, para establecer la lógica del análisis y el relato del mismo, tal y como podrá comprobarse en el capítulo 5.

Así pues, se trata de un proceso de investigación que, partiendo de 34 entrevistas en profundidad, transcritas e introducidas en su unidad hermenéutica correspondiente en Atlas.ti, han dado como resultado 9 familias compuestas de 67 códigos y 1.858 citas. Esta ha sido la base para el análisis de la información.

1.4. Limitaciones

Toda investigación tiene asociadas unas limitaciones que acotan los resultados obtenidos y su validez y cuya expresión es necesaria con antelación, en lid de la honradez de quien encara la lectura de la misma.

En lo que se refiere a esta investigación las limitaciones son en primer lugar temporales. El hecho de haber llevado a cabo el trabajo de campo en un periodo de tiempo concreto, durante la segunda mitad del año 2013, ha hecho que las conclusiones derivadas del mismo lleven también aparejado ese horizonte temporal. Aunque es verdad que el terreno no ha variado sustancialmente a posteriori, es necesario tener presente que los testimonios recogidos hacen referencia a ese momento concreto.

Una segunda limitación se refiere a una de las características propias de la metodología cualitativa: el alcance de las conclusiones de la investigación. Es por lo tanto, necesario subrayar el alcance limitado de los resultados aquí obtenidos, no generalizables en ningún caso y aplicables a la realidad y muestra a la que hacen referencia.

Son por lo tanto estas dos limitaciones las que se han de tener en cuenta a la hora de abordar la lectura de esta investigación.

1.5. Estructura de la tesis doctoral

La estructura de esta tesis doctoral responde a parámetros clásicos de las investigaciones en ciencias sociales y como tal está distribuida en dos grandes apartados que contienen los siete capítulos que forman parte de dicha investigación. La primera parte, que aglutina los capítulos uno a tres, recoge tanto la justificación del tema y la metodología con el que se aborda, como el marco teórico y conceptual que delimita la investigación. La segunda parte, recoge el apartado de análisis e interpretación de los datos, recorrido que abarca los capítulos cuatro a seis.

Así, en el primer capítulo se aborda, desde una lectura que parte de lo global, y aterriza en lo local, la justificación del fenómeno a estudiar contextualizándolo dentro una perspectiva más amplia que contempla los rasgos y valores presentes en la sociedad actual así como la crisis sistémica que atravesamos. En esta reflexión preliminar se determina el alcance de la investigación y la metodología empleada.

En el segundo capítulo se realizará un repaso teórico-conceptual a la literatura existente para justificar, a la luz de la legislación vigente en Euskadi, que el sistema político vasco es federal. Comenzando con la definición y rasgos que caracterizan a los sistemas federales se cerrará el capítulo con el debate académico sobre sus pros y sus contras haciendo especial énfasis en los rasgos más importantes para nuestro objeto de investigación.

El tercer capítulo nos adentraremos de lleno en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Se prestará especial atención a su composición y se analizarán en detalle los factores estructurales que determinan el Sistema centrándonos en la regulación para ver cómo el federalismo actúa como elemento condicionante que ha generado una lógica de fragmentación en el sistema de gobierno y en la gobernanza. Se planteará asimismo en qué consiste y cómo actúa la fragmentación existente y sus repercusiones y consecuencias en diferentes niveles y sobre los diversos agentes implicados. Previamente, se contextualizará dicha perspectiva con un repaso general de la evolución del Estado de Bienestar, así como de la conceptualización del objeto de los servicios sociales.

La segunda parte del trabajo comienza con el cuarto capítulo donde se tratará de mostrar cómo la fragmentación existente repercute negativamente sobre una parte de los resultados del Sistema en términos de desequilibrios territoriales y en qué medida ponen en solfa la equidad del propio sistema. Para ello se presentarán los resultados del análisis efectuado sobre las variables principales de dos programas sociales prestados por el sistema que se hayan incluidos en el catálogo de Servicios que contempla la Ley de Servicios Sociales (2008) y que son: las residencias y centros de día para personas mayores. Con este análisis hemos podido contrastar la presencia de diferencias territoriales en el acceso de la ciudadanía a los servicios sociales.

El quinto capítulo aborda, desde un análisis de contenido de las entrevistas realizadas, las causas a las que las personas entrevistadas atribuyen la realidad objeto de la investigación.. Así, se profundiza en cada una de las variables mencionadas previamente analizando los distintos discursos existentes en cada una de ellas y extrayendo de los mismos las ideas generales respecto a la justificación de las hipótesis principales.

Finalmente, en el sexto capítulo se presentan las conclusiones de la investigación. Tras exponer las ideas fuerza de la misma no podíamos sustraernos a plantear propuestas para abordar el problema tratado con visión de futuro, así como a lanzar preguntas abiertas para posibles investigaciones que puedan formularse *a posteriori*.

Capítulo 2.

Federalismo: Euskadi y Estado de Bienestar

La hipótesis central en la que se fundamenta esta investigación es que la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene, como base organizativa, un sistema político federal. Esta hipótesis, aparentemente sencilla en su formulación, requiere, para su contraste, clarificar previamente el encuadre teórico conceptual del que se parte para el análisis del federalismo.

El sistema político federal ha sido examinado fundamentalmente desde el marco conceptual aportado por la teoría del institucionalismo y sus diferentes perspectivas de análisis. Todas ellas utilizan la institución como unidad de análisis para examinar tanto la realidad política como económica. Como pone de manifiesto la literatura sobre esta cuestión, se pueden identificar hasta más de doce enfoques del institucionalismo (Peters, 1999). Entre ellos, se encuentra el neoinstitucionalismo, corriente relativamente reciente dentro del pensamiento político y de la que se servirá este trabajo como marco de referencia analítico para examinar el federalismo.

Por tanto, en este capítulo se definirán en primer lugar las claves principales sobre las que se sustenta el análisis de la realidad institucional desde dicha perspectiva teórica. Este enfoque del institucionalismo, ha puesto más el acento en el comportamiento y funcionamiento de las instituciones, que en sus estructuras. El institucionalismo ha tenido hasta la fecha una evolución digna de mención. Desde sus primeros análisis de alto contenido normativo y jurídico, evolucionó hacia el análisis de las instituciones y de las personas que los componen como agentes dotados de intereses particulares, dando lugar así a la formulación del neoinstitucionalismo (Novo, 2010).

En segundo lugar, se abordará la cuestión del federalismo, adentrándonos en la definición de lo que se entiende en la literatura científica por tal concepto. Como ocurre en el caso del institucionalismo, también existen distintas perspectivas que definen el concepto de federalismo. Sin embargo, todas ellas coinciden al determinar ciertos rasgos y elementos comunes en la descripción y formulación de los sistemas políticos federales a nivel mundial. Por tanto, su detección y definición es esencial para los objetivos de este trabajo.

En tercer lugar, se analizará el ajuste de las teorías federales previamente formuladas al caso de Euskadi, es decir, se examinará si el entramado institucional de la CAE se corresponde con lo que se considera un sistema político federal. Para ello, una vez identificadas las variables clave de un sistema federal, entendidas como elementos necesarios y determinantes de

la configuración de tal sistema político, se procederá a realizar un análisis de dichos elementos en el caso del sistema político vasco. Además, el análisis tomará en cuenta los estudios monográficos realizados hasta la fecha sobre el tema (Goikoetxea, 2012; Novo, 2010).

En cuarto lugar, el último paso consistirá en clarificar la relación que se establece entre el federalismo y el Estado de Bienestar y, como no podía ser de otra manera, lo que supone, para bien o para mal, en el desarrollo de este último. Con este fin, se examinarán las tres hipótesis principales que se formulan en la literatura académica sobre el tema: a) el federalismo dificulta el desarrollo del Estado de Bienestar, b) el federalismo es la garantía para el mantenimiento del Estado de Bienestar o, finalmente c) el federalismo no influye de ninguna de las maneras en el desarrollo del Estado de Bienestar.

2.1. El (neo)institucionalismo

La perspectiva institucional se ha considerado una de las corrientes básicas de análisis en ciencia política. Tal y como hemos comentado en la introducción, esta corriente nace fijándose sobre todo en los elementos normativos y jurídicos de las instituciones que componen los sistemas políticos de los diferentes estados o estructuras subestatales.

A partir de esta realidad, el institucionalismo evoluciona hacia nuevas fórmulas que conocemos hoy en día como 'neoinstitucionalismo'. Peters (1996) subraya la diferencia entre ambas teorías, haciendo ver que el neoinstitucionalismo tiene una visión más evolucionista de la realidad frente a la visión estática, descriptiva del institucionalismo.

'El neoinstitucionalismo está caracterizado por una preocupación explícita por el desarrollo de la teoría [...] Trata de explicarlas [las instituciones] como una variable dependiente y, lo que es más importante, explicar otros fenómenos con las instituciones como variables independientes condicionando las políticas y el comportamiento administrativo [...] Más allá de eso, el análisis institucional contemporáneo observa el comportamiento en vez de sólo el aspecto formal y estructural de las instituciones' (Peters, 1996: 206)

Así pues, esta idea es clave para entender el análisis desde la perspectiva neoinstitucional: ¿cómo influyen las instituciones en la formulación de las políticas públicas? ¿Cómo condiciona para ello su comportamiento? ¿cómo condiciona qué a quién?

A partir de esta formulación, Hall y Taylor (1996) enumeran tres variantes del neoinstitucionalismo: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la opción racional y el institucionalismo sociológico. Reich (2000) añade a estas tres variantes una cuarta, la del institucionalismo que ve a las instituciones como actores.

A continuación tras exponer sintéticamente las ideas clave de cada uno de estos enfoques se presentará el enfoque elegido para seleccionar los criterios empíricos de la presente investigación.

El institucionalismo histórico nace como una respuesta al funcionalismo Parsoniano aunque influenciado por éste en la manera de ver el sistema de políticas públicas como un sistema de partes interconectadas. Pero no se queda sólo ahí, puesto que el institucionalismo histórico entiende que la organización institucional o la economía política también pueden ser factores importantes de desarrollo (Hall & Taylor, 1996).

En este sentido, Peters afirma que desde el institucionalismo histórico no existe, ni se discute, la existencia del Estado como una entidad única, monolítica, sino que se entiende como la agregación de organizaciones e instituciones, cada una con sus propios intereses (Peters, 1996).

Así, en palabras de Reich:

'las instituciones en esta forma de análisis determinan la identidad y el número de los actores legítimos, el orden de las acciones, la información que los actores tendrán sobre las intenciones del resto y acumulativamente sobre la agenda relevante'. (Reich, 2000:504)

Las instituciones se convierten, por lo tanto en actores determinantes, en variables independientes, que como decíamos previamente, prescriben la acción del resto de agentes en el tablero.

Y estos actores, interactúan unos con otros, estableciendo pautas de relación, generando dinámicas de intercambio que dan sentido a dichas interacciones. Así, dada la complejidad del análisis de las interacciones, en este caso, su característica principal es que éstas están estructuradas por las características específicas de los contextos institucionales en los que ocurren (Fritz W Scharpf, 1997).

Skocpol incide en la misma idea del influjo que ejercen las instituciones al afirmar que,

'desde esta perspectiva la persona que investiga mira de una forma macroscópica todas las formas en las que las estructuras y actividades de los estados influyen inintencionadamente la formación de grupos, las capacidades políticas y las demandas de varios sectores de la sociedad.' (Skocpol, 1985:21)

Pero son Hall y Taylor los que ofrecen una definición más detallada de lo que suponen las instituciones para el institucionalismo histórico. Según estos autores, el institucionalismo histórico:

'define las instituciones como aquellos procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales e informales incrustadas en la estructura política o económica.' (Hall & Taylor, 1996: 938)

A partir de esta definición, los autores afirman que el institucionalismo histórico se estructura en base a cuatro características principales.

La primera de ellas es que esta corriente enfatiza y conceptualiza a relación entre instituciones e individuos. En este caso, el punto principal tiene que ver con cómo las instituciones modifican el comportamiento de los individuos, controlando el suministro de información o estableciendo procesos que hacen que este comportamiento se vea y se produzca de una manera u otra (Hall & Taylor, 1996).

La segunda de las características es el importante papel que se otorga al poder y, especialmente a las relaciones asimétricas de poder. Esto significa que se focaliza la atención, no solo en el poder intrínseco de las instituciones, sino en cómo estas distribuyen su poder en torno a los grupos y actores que se encuentran alrededor (Hall & Taylor, 1996).

La tercera característica hace referencia al cambio institucional entendiendo que las instituciones no son las únicas causantes de los cambios, sino que éstas se sitúan en un espacio en el que también actúan otros factores tales como: las ideas, creencias o el desarrollo económico (Hall & Taylor, 1996; Peters, 2003). En este sentido, esta perspectiva defiende que las instituciones juegan un papel fundamental pero no único en la emergencia de cambios institucionales.

Finalmente, la cuarta característica se refiere a la importancia que esta visión otorga a la *path dependency* o dependencia de la senda institucional (Hall & Taylor, 1996). Krasner (1984) define este concepto como 'la dependencia del rumbo', es decir, cuando una organización toma un determinado rumbo, hay una inercia inicial que hace que las decisiones tomadas en primera instancia persistan. Así, estas decisiones iniciales tendrán una influencia decisiva en el desarrollo posterior de las políticas. Peters afirma que: '*este rumbo puede ser alterado, pero se requiere una buena dosis de presión política para producir tal cambio*' (Peters, 2003:99)

A este respecto, tanto Mahoney y Thelen (2010) como Broschek (2011) afirman que esta perspectiva y su análisis de la dependencia de la senda institucional es la más adecuada para analizar el fenómeno federal y su influencia en las políticas públicas.

Así pues, la dependencia de la senda institucional aparece, por último, como un importante factor de análisis dentro de la perspectiva histórica del neoinstitucionalismo, y como afirma Peters esta visión es más adecuada para explicar cómo las normas persisten que como podrían cambiar (2003).

Este conjunto de elementos recoge la visión que se desarrollará en este estudio a la hora de analizar los factores estructurales que determinan la composición del sistema vasco de servicios sociales.

Por lo tanto, y aunque sea una visión que recoge más factores del entorno que los propiamente institucionales, estaríamos ante una perspectiva que no trata de explicar tanto el cambio institucional como los factores que de alguna manera lo obstaculizan.

El institucionalismo de la opción racional o según su versión inglesa, 'rational choice', nace de observar el comportamiento del Congreso de los Estados Unidos de América. A partir de sus lógicas de funcionamiento se empezó a subrayar la importancia de los derechos de propiedad, las rentas y los costes de transacción de las operaciones en el desarrollo de las instituciones (Hall & Taylor, 1996). Según esta teoría las instituciones brindan predictibilidad y regularidad de los resultados, lo cual disminuye la incertidumbre y los riesgos para los agentes participantes. Así los individuos son los actores centrales en todos los procesos puesto que buscan maximizar el beneficio personal. En ese sentido, tal y como ha señalado March (1996) refiriéndose a las instituciones políticas, estas por medio de sus reglas, restringen su actuación a lo que legal y socialmente es correcto a fin de evitar comportamientos disfuncionales por parte de los actores. Sin embargo,

aunque las personas moldean a las instituciones por medio de sus actuaciones, percepciones y preferencias están en alguna medida condicionadas por las instituciones del pasado.

En contraste con la perspectiva anterior, Reich subraya que esta perspectiva trabaja desde el nivel micro (Reich, 2000). Así, se construye una visión observando siempre que los resultados de una política sean los óptimos, si ésta está correctamente estructurada.

Hall y Taylor (1996) establecen cuatro características principales de esta visión del institucionalismo:

1. Se trata de una perspectiva con asunciones behavioristas. Los actores relevantes tienen un set de preferencias prefijadas que determinan su acción.
2. Ven la política como una serie de dilemas de acción colectiva en los que los individuos establecen cuál es su mejor opción.
3. Enfatizan la interacción estratégica como determinante a la hora de alcanzar resultados.
4. Explican la existencia de las instituciones por el valor que éstas tienen para los actores afectados por las mismas. Ésta es la fuente de su legitimidad.

Así pues, el institucionalismo de la opción racional enfatiza y entiende las relaciones institucionales como una serie de decisiones en las que la ciudadanía implicada elige cuál va a ser la mejor opción de las disponibles. Es en el análisis de estas conductas y actores en donde pone su acento y hacia donde se dirige.

Detrás de la visión del institucionalismo sociológico, subyace la teoría de las organizaciones y la idea de que las estructuras burocráticas tienen también una importancia central a la hora de determinar la forma de actuar de las mismas, siguiendo el modelo weberiano.

Hall y Taylor describen esta visión, en contraste con el institucionalismo de la opción racional, de la siguiente manera:

'La mayoría de las formas y procedimientos institucionales usados por las modernas organizaciones no fueron adoptados simplemente porque fueran más eficientes para los asuntos que tuvieran entre manos, en línea con cierta 'racionalidad' transcendente. Es más, la mayoría de estas formas y procedimientos deben ser vistos como prácticas culturales específicas, provocadas por mitos y ceremonias presentes en muchas sociedades y asimiladas por las organizaciones, no necesariamente para ampliar su eficiencia formal, sino para el tipo de proceso relacionado con la transmisión

de prácticas culturales, más generalmente. Así que, se argumenta que hasta la más pequeña de las prácticas burocráticas ha de ser explicada en términos culturales'. (Hall & Taylor, 1996:947)

Reich afirma que bajo esta perspectiva los símbolos se convierten en elementos importantes y la principal materia de investigación es descubrir el significado que se oculta detrás de las normas, con especial referencia al elemento simbólico: mitos, rituales y los propios símbolos como elementos de desarrollo de la noción institucional (Reich, 2000).

Hall y Taylor apuntan a estos tres elementos principales como descriptores del institucionalismo sociológico (1996):

- 1.** Las instituciones no sólo funcionan en arreglo a las normas y procedimientos formales. También obedecen a sistemas simbólicos, scripts cognitivos y sistemas morales, en línea de lo apuntado también por Reich en el apartado anterior.
- 2.** La relación entre las instituciones y la acción individual es constante. Esa interacción es, además, mutuamente constructiva.
- 3.** Las prácticas institucionales son las que otorgan legitimidad a la organización o a sus participantes, por encima de la lógica de la propia institución.

Por lo tanto, el institucionalismo sociológico observa con atención los elementos del contexto institucional, aquellos que afectan e intervienen en todas las sociedades de tal suerte que pueden determinar los elementos de acción de las políticas públicas.

Así pues, existen tres visiones, claramente diferenciadas de lo que el neoinstitucionalismo puede aportar al análisis de las políticas y de lo que aportará en el trabajo que presentamos a continuación.

A estos tres enfoques Reich (2000) le suma un cuarto: la de las instituciones como actores. Esta visión, que viene a enfatizar el papel de los elementos autónomos y de las élites en la configuración de las políticas públicas, viene a completar, en opinión del autor, la visión en torno a las tres corrientes principales expuesta con anterioridad.

Respecto a la aplicación de las visiones expuestas, para el análisis de una realidad determinada, no hay acuerdo sobre el grado de complementariedad que dichas visiones puedan tener entre sí. Mientras que algunos autores se pronuncian a favor de una visión compartida y complementaria entre las distintas visiones neoinstitucionales (Reich, 2000; Skocpol, 1985) otros lo ven más difícil por el punto crítico en el que cada cuál establece su propia visión (Hall & Taylor, 1996; Peters, 2003).

A efectos de la presente investigación, se ha optado por asumir prioritariamente la perspectiva del institucionalismo histórico para orientar el trabajo empírico. De ahí que se hayan tomado como criterios empíricos las variables principales que determinan dicho enfoque sin que ello haya sido óbice para incorporar otros elementos procedentes de otras perspectivas, como la sociológica que se han estimado relevantes para el análisis del sistema político vasco.

En cualquier caso, y a efectos de este estudio será la visión del institucionalismo histórico la que prioritariamente determine el análisis de las variables que se van a examinar en el trabajo empírico y la que subyace en el background de todo ello. Esto no es óbice para que se incorporen variables relevantes de otras perspectivas, como la sociológica para complementar la investigación en curso. Así, se examinarán elementos específicos del contexto institucional que hacen referencia a las relaciones entre las instituciones y las acciones de los agentes o elementos simbólicos o morales que subyacen en su funcionamiento.

2.2. Federalismo

2.2.1. ¿Qué es el federalismo?

El federalismo ha sido un concepto extensamente trabajado y debatido en la literatura científica. Desde pensadores clásicos como Locke en su 'Ensayo sobre el Gobierno Civil', o Toqueville en 'El antiguo régimen y la revolución', pasando por los fundadores de 'El Federalista': Hamilton, Madison y Jay (Hamilton, 2003) hasta autores más actuales, ha sido y es un tema clave en los debates de ciencia política.

La propia palabra federalismo en sí misma ya es objeto de controversia. Conceptos como descentralización, devolución, desconcentración y otros similares, son empleados en multitud de ocasiones como sinónimos del término, aunque no siempre con idéntico significado. Es habitual ver la palabra 'devolución' en contextos como el autogobierno de Escocia o Gales, por las características propias de su proceso político.

Sea cual sea el término que se utilice, seguiremos el criterio empleado por Adolph, Greer y Massard da Fonseca (2012) y nos referiremos sólo a aquellos procesos en los que estén implicados distintos gobiernos electos y no así en donde haya desconcentraciones de competencias entre unidades territoriales de un mismo gobierno.

Siguiendo con la definición del término, autores como Duchacek (1987) subrayan la falta de una definición o teoría clara en la definición del federalismo. Dichos autores, de hecho, afirman la imposibilidad de encontrar una definición consensuada en torno al concepto. También Eleazar (1990) afirma que no hay lugar para una definición precisa, puesto que como todos los conceptos genéricos en ciencias sociales, también este es de difícil definición. Bednar insiste en la idea, afirmando que el simple hecho de intentar definirlo puede degenerar en una ciencia del 'lo-sabrás-en-cuanto-lo-veas' y que las distintas listas de países que pueden ser considerados una federación es un indicador suficiente de esta controversia (Bednar, 2005: 190).

En cualquier caso, la mayoría de estudios consultados, parten de la, en palabras de Novo (2010: 29) 'ambigua y abierta' definición de Riker. Esta definición plantea que en un sistema federal se han de cumplir los siguientes requisitos:

'(1) Dos niveles de gobierno gobiernan el mismo territorio y población, (2) cada uno de los niveles tiene al menos un área de acción en el que es autónomo y (3) hay alguna garantía (aunque sea algún artículo en la constitución) de autonomía de cada gobierno en su propia esfera.' (Riker, 1964: 2).

El propio autor completaba esta definición unos años más tarde afirmando que el federalismo se daba en un espacio donde

'las actividades del gobierno están divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central de forma que cada gobierno tiene áreas de actividad en las que toma las últimas decisiones' (Riker, 1975: 101)

Esta definición de Riker ha sido asumida y defendida por autores como Filipow, Ordeshook y Shvetsova (2004: 5) que, desde una perspectiva neoinstitucional apuntan la validez de la misma.

Siguiendo esta línea, Duchacek define el sistema federal como aquel

'en el que existe una división constitucional de poderes entre un gobierno general (que tiene autoridad sobre todo el territorio) y una serie de gobiernos subnacionales (que individualmente tienen sus propios territorios, cuya suma representa prácticamente todo el territorio nacional).' (1987: 194)

Esta definición añade la visión de suma de conjunto de la que carecía la elaborada previamente por Riker. Así, según Duchacek la suma de los gobiernos o entidades subnacionales, debe representar la suma de todo el territorio nacional.

Una tercera aportación es la de Linz. Éste, citando a Dahl, define el federalismo como

'el sistema en el que algunas materias están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales –cantones, estados y provincias- y están constitucionalmente más allá del ámbito de autoridad del gobierno nacional y donde otras materias están constitucionalmente fuera del ámbito de autoridad de las unidades menores' (Linz, 1997: 2).

Se vuelve pues a subrayar la idea de la doble autoridad y de la garantía constitucional para ambos niveles, tanto el estatal como el subestatal en el desarrollo de sus competencias y funciones.

Weinstock, en línea con los autores anteriores, define el sistema federal como

'uno en el cual la división de poderes, constitucionalmente definida y protegida entre un gobierno central, cuyas decisiones se aplican a todos los miembros de un estado, y un número de gobiernos subestatales cuyas decisiones se aplican solamente a segmentos de población de dicho estado, habiéndose definido esos segmentos en base a divisiones territoriales' (Weinstock, 2001).

En la misma línea que los autores anteriores, Bednar atribuye tres características estructurales a toda federación (Bednar, 2005):

- 1.** División geopolítica: el territorio está dividido en estados (o provincias, o Lander, etc.) mutuamente exclusivas. La existencia de cada estado está constitucionalmente reconocida y no debe ser unilateralmente abolida.
- 2.** Independencia: Los estados y el gobierno federal son independientes los unos de los otros. Normalmente esta independencia se garantiza a través de la independencia electoral.
- 3.** Gobernanza directa: la autoridad es compartida entre el gobierno estatal y el federal a los que cada ciudadano elige directamente, así que cada ciudadano es gobernado por dos autoridades.

Eleazar (1992) describe las características institucionales básicas que deben cumplir todos los sistemas federales. Son, según el autor, las siguientes:

- 1.** Una serie de acuerdos institucionales y reglas de decisión en el nivel central de gobierno para incorporar intereses basados en el ámbito territorial. Estos acuerdos varían en el nivel en el que proveen capacidad de veto a los niveles subordinados de gobierno.
- 2.** Una serie de actores de ámbito territorial cuyas ideas e intereses varían ampliamente en número y heterogeneidad.
- 3.** Una serie de acuerdos jurisdiccionales para situar las responsabilidades sobre las políticas en diferentes niveles de gobierno. Esto incluye el diseño de las políticas pero también su implementación.
- 4.** Una serie de acuerdos de transferencias fiscales intergubernamentales.
- 5.** Una serie de acuerdos informales (tanto verticales como horizontales) entre gobiernos.

Así pues, se puede observar que todas las definiciones mencionadas, recogen varias características comunes. En primer lugar, la existencia de dos niveles de gobierno, uno de carácter 'central' o general para todo el territorio y otro de carácter subnacional o estatal. El gobierno central o federal ha de tener autoridad sobre todo el territorio, el gobierno subnacional o estatal, sobre aquella realidad sobre la que gobierna. Esto se traduce en la segunda característica común: la distribución competencial. La diferenciación en cuanto a funciones y competencias de ambos niveles y su clarificación en cuanto a competencias compartidas pero, sobre todo, en cuanto a competencias exclusivas. Finalmente, la constitucionalidad de las garantías respecto a las decisiones finales, es decir, la necesidad de que la norma constitucional garantice la resolución de los conflictos en base a órganos acordados previamente en las normas.

Lijphart señala que para hacer que los sistemas federales funcionen se han establecido una serie de instituciones secundarias que lo permitan. En primer lugar, una constitución escrita, difícil de modificar. En segundo lugar, un tribunal superior que actúa como juez de los conflictos entre distintos niveles institucionales. Y en tercer lugar, las unidades constitucionales participan en el proceso político federal, a través de órganos bicamerales o estructuras que ayuden a representar los intereses de las unidades constitucionales (Lijphart, 2000).

2.2.2. Tipologías de estados federales y países inscritos en ellas.

Obinger, Leibfried y Castles distinguen entre federalismo inter-estatal y federalismo intra-estatal a la hora de aplicar una categorización de estados (Obinger, Leibfried, & Castles, 2005). Analizan para ello variables como la existencia de cortes constitucionales y sus características, el papel de las segundas cámaras parlamentarias, la complejidad del sistema de partidos y el momento en que se produjo la introducción de sistemas de bienestar en las estructuras del Estado.

A partir del análisis de dichas variables, el federalismo inter-estatal se define como aquél en el que existe una separación de poderes vertical bien establecida, una distribución de competencias entre niveles basadas en responsabilidades sobre las políticas y la congruencia sobre las competencias legislativa y ejecutiva también residente en los distintos niveles. Sería el caso de Australia, Canadá o Estados Unidos.

Verney analiza estos casos y afirma que el diseño originario de un poder centralizado que tiene influencia directa sobre los ciudadanos que reside a nivel federal, probado originariamente en Estados Unidos, se extendió al resto, probando de esta forma el éxito del sistema (1995: 86).

El federalismo intra-estatal se caracteriza por una distribución funcional de responsabilidades, donde los gobiernos subestatales implementan regularmente legislación federal, mientras la legislación propiamente dicha es competencia del nivel federal. Alemania, Austria o Suiza estarían insertas en esta categoría.

Finalmente, Obinger, Leibfried y Castles elaboran una clasificación de dichos estados en función del lugar en el que reside la competencia de cada una de las áreas de bienestar:

Tabla 5 Distribución de la autoridad para la provisión social

	Australia	Austria	Canadá	Alemania	Suiza	USA	Total
Mayores, discapacidad	1	1	0,5	1	1	1	5,5
Salud	1	1	0,5	1	1	0,5	5
Riesgos laborales	0	1	0	1	1	0	3
Desempleo	1	1	1	1	1	0,5	5,5
Familia	1	1	0,5	1	1	0,5	5
Asistencia social	1	0,5	0	1	0	0,5	3
TOTAL	5	5,5	2,5	6	5	3	5

Leyenda: 1= jurisdicción federal, 0,5= jurisdicción compartida, 0= jurisdicción estatal o provincial
Fuente: (Obinger, Leibfried, & Castles, 2005)

De esta forma, en la Tabla 5 podemos observar como las diferencias organizativas de los distintos países federales también son evidentes en cuanto se acude a un área concreta como, en este caso, al área correspondiente a la provisión social. Comparativamente, son Estados Unidos o Canadá los países que más acción dejan a sus unidades subestatales en esta materia, con puntuaciones de 3 y 2,5 respectivamente, en la suma total. En el otro lado de la balanza, Alemania (6), Australia (5) o Suiza (5) son los países que menos radio de acción dejan a sus unidades subnacionales en dicha materia. Resulta también interesante observar, en una lectura horizontal, que son las áreas de riesgos laborales y asistencia social, con una puntuación de 3, las más descentralizadas en este análisis por países.

Biela, Hennl y Kaiser analizan en un pormenorizado estudio de caso las diferencias y similitudes entre los casos de Austria y Suiza (2012). En dicho artículo concluyen que el federalismo no induce sistemáticamente a los actores subestatales a obstruir las políticas nacionales (Biela et al., 2012: 466). Es decir, son países en los que, a pesar de la organización citada previamente, existe un margen de maniobra también a nivel subestatal.

Algunos autores afirman que España, país en cuya constitución no se menciona el término 'federal', puede ser definido como tal (Aja, 2014; Luis Moreno, 2009a; Requejo, 2001, 2010). Otros, afirman que sus características pueden llevar a definirlo como tal, pero que esta definición suscita muchas y variadas preguntas (Filipow et al., 2004).

En cualquier caso, siguiendo las características previamente formuladas, se puede deducir que España funciona como un Estado federal imperfecto. Imperfecto porque, siguiendo las garantías institucionales que menciona Lijphart (2000), el debate público gira, precisamente en torno al nivel de garantía que estas instituciones ofrecen para la representación y guarda de los intereses de los entes subestatales frente al Gobierno del Estado.

En primer lugar la constitución escrita, difícil de modificar. Esta característica se cumple en el caso español y genera no pocas tensiones en el debate territorial como se ha podido observar en los momentos en los que se ha producido con más virulencia en los últimos años (Nuevo Estatuto vasco, 2005; Nuevo Estatuto Catalán, 2006; Consulta catalana, 2014).

En segundo lugar, el tribunal superior que actúa como árbitro en caso de conflictos entre los entes subestatales y el superior. En el caso de España se trata del Tribunal Constitucional. Tribunal este tampoco exento de polémicas en los mismos momentos de tensión que hemos citado previamente, con argumentos que pedían explícitamente su reforma incluso

quien entendía que debía procederse a su eliminación⁴. En cualquier caso, se trata de un órgano que está constantemente en el ojo del huracán del debate público.

Finalmente, en lo que a los órganos bicamerales se refiere el consenso no es mucho mayor. La definición oficial del Senado (o cámara Alta de España) se refiere a la misma como una cámara territorial. Sin embargo, la única representación territorial que ostenta la misma son los llamados 'senadores autonómicos', cuota elegida por cada uno de los parlamentos autonómicos, proporcionalmente, para que los represente en el Senado, pero sin capacidad de maniobra real.

El debate sobre la reforma del Senado también es un debate que lleva mucho tiempo en la arena política española. De hecho, fue una de las reformas constitucionales formalmente propuestas por el Presidente Rodríguez Zapatero (PSOE, 2004) que finalmente nunca se llegó a aprobar. Es un tema recurrente, sin embargo, en el debate público, en las propuestas que los partidos políticos hacen en las convocatorias electorales, así como en el mundo académico, donde existe práctica unanimidad en el poco aprovechamiento que del Senado se hace en el sistema político español.

Así pues, y por todo ello, podemos afirmar que el sistema político español es un sistema federal de carácter imperfecto. Federal porque existen dos (incluso más) niveles de gobierno, cada uno gobierna sobre un área en la que es, al menos autónomo y tienen cierto nivel de autonomía en cada una de sus esferas, siguiendo la definición de Riker (1964). E Imperfecto, porque siendo así, las instituciones creadas para que sean garantía de ello, funcionan de una manera imperfecta y están sometidas, constantemente a debate público en torno tanto a su legitimidad como a su finalidad.

2.3. Causas y consecuencias del federalismo

Una vez definido el concepto, la siguiente pregunta nos lleva a cuestionarnos sobre la idoneidad del mismo en el sistema político. Es decir, por un lado, por qué un sistema político termina adoptando el modelo federal para su configuración. Y en segundo lugar, una vez que lo ha hecho, cuáles son las

⁴ La polémica más reciente fue la suscitada por la entonces Presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, quien a raíz de la legalización de Sortu abogó por la eliminación de dicho Tribunal <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/06/21/espana/1340291065.html> . Estas mismas declaraciones motivaron la reapertura del debate en torno a la reforma del mismo: http://elpais.com/elpais/2012/07/09/opinion/1341830704_383509.html . Hasta la fecha, ninguna de las dos posturas ha sido tomada en consideración.

consecuencias que ello pudiera tener para su sistema de políticas públicas y, en concreto, para el sistema de políticas sociales traducido este en el Estado de Bienestar.

2.3.1. Razones para adoptar el federalismo como sistema político.

Las razones por las que un sistema político puede finalmente terminar configurado como federal son variadas. Las principales causas examinadas en la teoría son aquellas que argumentan, desde posiciones racionalistas, que el sistema se organiza de tal forma porque es más eficiente; otras afirman que las razones para dicha organización son históricas y políticas del entorno en que dicho sistema se manifiesta y, finalmente, las que afirman que las causas para organizar el sistema de forma federal son una mayor experimentación en cuanto a políticas públicas. Examinémoslas a continuación.

La eficiencia: El federalismo fiscal

Lo que se conoce como 'federalismo fiscal' comienza con la formulación de Claude Tiebout (1956) quien dibuja un modelo en el que los gobiernos locales pelean por movilizar ciudadanos y negocios ofreciendo buenos servicios a bajos impuestos. Estas presiones competitivas crean también, en palabras de Oates, otro de los teóricos del término, conflictos con las acepciones del concepto justicia, con lo que puede parecer justo y no lo es en realidad (Oates, 1999). Y esto sucede porque esta 'competición interjurisdiccional' (Adolph et al., 2012) puede implicar en realidad que las regiones más pobres tengan servicios públicos peores que las regiones ricas así que las regiones más pobres tendrán menos cobertura sanitaria y peor acceso al sistema educativo.

Esta teoría se formula desde la perspectiva del public choice o elección racional, que ya hemos desarrollado previamente a la hora de explicar el institucionalismo, con las particularidades y características expuestas por Hall y Taylor (1996). En este caso, se subrayan los dilemas a los que se han de enfrentar las instituciones y se subraya su intención de afrontarlos mediante la fórmula de la elección racional de las alternativas.

Bednar sintetiza la máxima del federalismo fiscal de la siguiente manera:

'la existencia de dos niveles de gobierno significa que las políticas de ingresos y gastos deben ser distribuidas de manera eficiente para maximizar la utilidad total' (Bednar, 2005: 193).

En palabras de Oates, esto sucede cuando cada nivel competencial tiene correctamente asignadas las funciones que debe llevar a cabo, y experimenta para intentar obtener el máximo beneficio, cosa que no siempre se puede hacer, como en el caso de la educación o la sanidad.

'A su nivel más general, esta teoría mantiene que el gobierno central debe tener la responsabilidad básica para la función de estabilidad macroeconómica y para la redistribución de ingresos en la forma de asistencia a los necesitados. En una economía abierta como la actual, [...] las unidades estatales, territoriales o locales tienen muy limitadas sus posibilidades de control macroeconómico. [...] Los niveles de gobierno descentralizado tienen su razón de ser en la provisión de bienes y servicios cuyo consumo esté limitado a su propia jurisdicción'. (Oates, 1999:121).

Aún y todo, el propio autor refiere que las materias y conceptos sujetos a ser provistos en cada uno de los niveles de gobierno difieren en función del país y de la definición que se haga de los bienes básicos. Adolph, Greer y Massard proponen una explicación para esta teoría:

'para los casos en lo que el conocimiento local sea importante, la competencia debe ser asignada al nivel inferior de gobierno, y para los casos en que los efectos colaterales sean importantes, la competencia debe ser asignada al nivel superior' (2012: 5)

Son estos mismos autores los que ofrecen un ejemplo del federalismo fiscal en el ámbito sanitario. Así, afirman que la atención primaria para la que es necesario un conocimiento extenso del ámbito y produce pocos efectos pudiera ser de competencia local; que la relación con las farmacéuticas, para la que no se necesita mucho conocimiento local, pudiera ser de competencia superior y, finalmente, áreas como la salud pública pudieran ser de competencia mixta, puesto que es necesario un marco general con conocimiento específico del entorno (Adolph et al., 2012).

Así pues, el federalismo fiscal tiene como objeto de análisis la asignación de la competencia, pero sobre todo sus consecuencias tanto a nivel de excedente económico y su propia adecuación a la estructura federal. Esta teoría y sus adeptos, hacen pues un análisis del sistema político federal y de sus consecuencias, sobre todo en clave de eficacia que se vincula a la justicia, cuestionando así el ordenamiento en base a esas variables.

Razones históricas y políticas para el federalismo

Bajo este epígrafe podemos encontrar aquellas realidades que crean sistemas políticos federales para responder a realidades estatales plurinacionales más allá del argumento tecnocrático citado anteriormente. Razones como la trayectoria histórica o la path dependency son claves a la hora de configurar, en estos casos, el sistema político. Las minorías étnicas, que tienden a acomodarse en espacios determinados, configuran realidades multiétnicas que tienen gobiernos regionales más fuertes, tal y como lo describe la literatura académica (Adolph et al., 2012; Bednar, 2009; Rodden, 2004).

En estos países, la situación de la competencia tiende a darse más por razones partidistas o políticas que por ninguna teoría del federalismo, lo que significa que las estructuras del diseño federal importan menos que los esfuerzos del personal político para asignar competencias al nivel más idóneo para sus intereses (Costa-Font & Greer, 2013). Adolph, Greer y Massard da Fonseca también inciden en esta idea, no sólo para la asignación de competencias, sino para subrayar el efecto que tienen las motivaciones e incentivos del personal político, especialmente la búsqueda de reconocimiento. en las decisiones del día a día (Adolph et al., 2012).

En esta línea, Bednar afirma que el oportunismo a la hora de gestionar cada una de las instituciones y el hecho de que los decisores sean agentes políticos con preferencias que no siempre tienen por qué coincidir con la maximización de intereses de la federación, son los máximos riesgos o exponentes del federalismo construido en base a razones históricas o de pluralismo político (Bednar, 2005).

Para un correcto análisis de este tipo de causas, habría que tener en cuenta variables como el sistema de partidos, los discursos de cada uno de ellos, y el papel que juegan tanto los partidos como el resto de agentes tanto a escala federal como a estatal. La perspectiva de Goikoetxea (2012) es una referencia para este análisis.

A este respecto, no es lo mismo hablar de un sistema de partidos bipartidista que de un sistema pluripartidista, como el existente en la CAE. Tampoco es lo mismo hablar de ámbitos políticos en los que existe un discurso articulado, que de aquellos en los que este es inexistente, por la influencia que ello tiene en la configuración del sistema político y éste, en el modelo de país.

Kim analiza todas estas cuestiones en relación al gasto en I+D+i en distintos países y establece comparativas en función de los factores: 1) presidencial vs. Parlamentario 2) mayoritario vs. Proporcional 3) federal vs. Unitario 4) bicameral vs. Unicameral y 5) número de partidos políticos (Kim, 2011). Respecto a la interacción entre el factor federal y el resto, Kim afirma lo siguiente:

La interacción entre el bicameralismo y el número efectivo de partidos políticos añaden un conocimiento adicional al efecto conjunto de las distintas instituciones políticas. En primer lugar, los países federales bicamerales tienden a gastar todavía menos que los países federales unicamerales. El gasto en I+D+i de Canadá y Austria es más alto que el gasto de países como Alemania, los Estados Unidos o Australia. En segundo lugar, al hacer distinciones entre la naturaleza y los implementadores de la I+D+i los resultados de los modelos sin términos de interacción todavía se mantienen mejores que los modelos con términos de interacción. Esto quiere decir que el efecto del federalismo en el gasto público de I+D+i es independiente de otras dimensiones. (Kim, 2011: 853) Estas razones tienen pues, su peso al analizar la variable federal, en la que pueden incidir de formas distintas, tal y como hemos visto en el ejemplo anterior desarrollado por Kim.

Además, los elementos del entorno, como la geografía y la demografía juegan un papel importante en ello, sumándose también como factores a las razones históricas que ayudan a entender esta realidad. Breuss y Eller destacan la configuración de las propias realidades territoriales, la distancia entre ellas, el porcentaje de urbanización, la densidad de la población, el fraccionamiento étnico o el acceso a recursos naturales, como factores geográficos y demográficos que influyen en la configuración del Federalismo (Breuss & Eller, 2004)

Así pues, las razones históricas y políticas son otro de los factores importantes no sólo en la configuración de los sistemas políticos federales, sino también en la gestión de su día a día y en cómo se organizan las demandas.

Razones de experimentación

La tercera de las razones que puede argumentarse para la adopción de un sistema político federal fue formulada por Hayek hace ya mucho tiempo: el federalismo, aumentando la experimentación, produce más información sobre cómo dirigir un gobierno (Hayek, 1937). Costa-Font y Greer afirman que la experimentación sucede, pero que no se ha encontrado evidencia empírica que demuestre que sea la razón principal para llevar a cabo un proceso de estas características (Costa-Font & Greer, 2013).

Sin embargo el argumento de que es posible encontrar más ámbitos de innovación cuantos más niveles de Gobierno existan, es un argumento ampliamente empleado en la literatura científica sobre el tema.

Así se demuestra, por ejemplo, en los estudios referidos a políticas de innovación en los que la existencia de distintos niveles de gobierno demuestra más recursos y posibilidades destinados a dichas políticas.

Por lo tanto, existen distintas causas que pueden determinar la existencia de un sistema político federal, desde las más racionales, unidas a la consecución y búsqueda de efectos positivos, a las más ligadas a la propia historia y configuración del territorio

2.3.2. Efectos del Federalismo

Son muchos los estudios e innumerables los autores que han estudiado los efectos que el federalismo tiene en los sistemas políticos y en las sociedades democráticas contemporáneas. En el siguiente punto sintetizaremos los principales efectos identificados.

Efectos positivos del federalismo

Muchos autores argumentan que la elección de un sistema político federal consigue ampliar la adhesión de la ciudadanía al régimen político democrático. Sería pues este el argumento de la democracia a través del federalismo. Así lo ilustra Pennock:

'una de las mayores ventajas del federalismo es que la descentralización de las decisiones de las personas votantes hace más para la satisfacción de más gente que si éstas se produjeran en una única unidad' (Pennock, 1959: 149).

Así lo expresan también Holzinger, Scheider y Zimmerman cuando, como conclusión de su análisis afirman que los regímenes políticos multinivel reducen o incluso minimizan el número de 'vencidos' (Holzinger, Scheider, &

Zimmermann, 2011). De esta manera, al reconocer siempre en alguno de los niveles institucionales a algún representante de los 'propios' o los más cercanos, la adhesión hacia el régimen político propio aumenta y esto hace, como dicen muchas de las investigaciones citadas, que la gente sea más feliz. ¿Acaso no debería de ser este el objetivo de los sistemas políticos?

En la Tabla 6 se pueden observar datos referidos a la Encuesta Europea de Valores en su oleada del año 2008. Preguntada respecto a la visión que tiene hacia su gobierno, la ciudadanía de todos los países europeos respondió valorándolo en una escala de uno a diez con valores de muy malo en su extremo inferior y muy bueno en el extremo superior. Agrupadas estas visiones en dos categorías principales, la Tabla 6 muestra como los principales Estados representativos del federalismo (Alemania, Suiza) muestran mejores registros que los clásicamente considerados centralistas (Francia, Reino Unido). España y Suecia son excepciones, cada uno en su categoría, sin duda por la influencia de variables externas además del propio sistema político.

Tabla 6 Visión sobre el sistema de Gobierno. 2008.

	Alemania	Suiza	España	Francia	R. Unido	Suecia
Muy mal / mal	53,4	31,4	61,5	81	74,3	41,1
Muy bien / bien	46,6	68,6	38,5	19	25,7	58,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Europea de Valores en su oleada de 2008. Datos disponibles en (zocat.gesis.org)

Breuss y Eller también describen los aspectos positivos del argumento de la democracia a través del federalismo. Según los autores, hay razones de peso que motivan este argumento, como por ejemplo, una mejor consideración de las preferencias locales, más información a la ciudadanía, más transparencia en las decisiones o una mayor participación (Breuss & Eller, 2004).

Kincaid enumera, desde un punto de vista económico, las consecuencias positivas de los sistemas federales (Kincaid, 2001: 88):

1. Una provisión y producción más eficiente de servicios públicos diseñados a la medida de la diversidad de ciudadanos y modelos de gestión;
2. Mejor alineamiento de costes y beneficios del gobierno para una ciudadanía diversa y más equidad, puesto que los ciudadanos reciben aquello por lo que pagan y pagan por lo que reciben;

3. Mejor encaje entre los bienes públicos y sus características espaciales;
4. Más competición, experimentación e innovación en el sector gubernamental;
5. Más acogida hacia las preferencias de la ciudadanía; gestión más transparente y cercana a la ciudadanía.
6. Mayor sensibilidad a las preocupaciones subnacionales o regionales.

Cada uno de estos argumentos tiene también su contrapartida en negativo. El equilibrio y contraste entre unos y otros es determinante para entender bien la importancia de dicho efecto, como veremos a continuación.

Efectos negativos del federalismo

En primer lugar, desde la perspectiva teórica de la elección racional o public choice se ha formulado el efecto conocido como 'Comportamiento Leviatán' (Brenan & Buchanan, 1980). Esta hipótesis presupone que, como consecuencia de la competencia entre gobiernos, el peso del sector público en determinadas áreas de las políticas públicas se iba a ir reduciendo y por lo tanto la intervención de los gobiernos, también. Así, se reducirían los gastos innecesarios y se 'disciplinaría' el Leviatán.

Sin embargo, numerosos estudios (Béland & Myles, 2012; Biela et al., 2012; Broschek, 2011; Campbell & Morgan, 2005) han demostrado que la intervención de grupos de presión, personal político en busca de beneficio propio y núcleos de información imperfecta hacen que esta hipótesis no se cumpla en muchas ocasiones (Breuss & Eller, 2004).

A este respecto, cabe mencionar la importante influencia de los partidos políticos en la configuración del sistema de cuidados a las personas mayores alemán, configurado éste de forma federal tal y como analizan Campbell y Morgan (2005). En dicho estudio queda demostrado que dicho factor es un elemento clave que servirá también de referencia para esta investigación, por la propia similitud con el objeto tratado.

El segundo de los efectos negativos, que ya hemos mencionado previamente, es el oportunismo. El hecho de que existan más unidades políticas y de que éstas se encuentren más cerca, no sólo de la ciudadanía, sino de grupos de interés, asociaciones y centros locales de poder, puede hacer que las personas que toman las decisiones en dichas instituciones (personal político) se guíen por criterios de oportunismo, lo que hace que el funcionamiento del sistema tenga consecuencias negativas (Bednar, 2005).

Los conflictos y la falta de cooperación son otra de las consecuencias negativas que puede provocar el sistema político federal. En su ya clásico

artículo sobre el tema, Riker y Schaps afirman que todos los federalismos modernos se caracterizan por los conflictos y que los partidos políticos, en estos contextos, tienden a agravar estos problemas en vez de solucionarlos (Riker & Schaps, 1957). A este respecto, ambos autores piensan que un federalismo con más de dos partidos políticos significantes y relativamente pocos estados en un sistema parlamentario, es el caldo de cultivo ideal para que se genere cierta desarmonía federal.

En este sentido, Holzinger, Schneider y Zimmermann destacan tres teorías importantes para la explicación de los disensos desde la ciencia política (Holzinger et al., 2011). En primer lugar, la teoría del federalismo legislativo (Rose-Ackerman, 1981). Según esta teoría las opciones que se tomen en las políticas pueden, de hecho, cambiar como consecuencia de la estructura federal. Así, el federalismo importa sólo porque el status quo implica preferencias heterogéneas en los estados miembro. En segundo lugar, la teoría del Politikverflechtung (F W Scharpf, 1988) y lo que el autor ha definido como 'la trampa de la decisión conjunta'. Esto implica que las decisiones conjuntas en el proceso de toma de decisiones de una institución pública donde estén implicados dos o más niveles puede llevar a decisiones sistemáticamente ineficientes o inadecuadas y a la pérdida de músculo institucional para provocar el cambio en ninguna dirección. En tercer lugar, habría que tener en cuenta la teoría del 'vetador' (Tsebelis, 2002). Según el autor, en los sistemas multinivel es muy característico tener un gran número de posibles 'vetadores'. Cuanto más consenso se necesita, más difícil es llegar a un acuerdo.

El tercer efecto, en contraste con lo dicho por Kincaid es el de la generación de inequidades. Este argumento es fácil de comprender y forma parte además de la hipótesis central de este trabajo: si hay divergencia en cómo se implementan las políticas, y los territorios que más capacidades tienen pueden priorizar ciertas áreas, acabarán surgiendo distintos niveles de vida dentro del mismo Estado.

Hay autores que cuestionan este argumento afirmando que la estructura federal hace visibles estas inequidades dando así al personal político incentivos para arreglarlas. Es lo que argumentan Béland y Myles (2012) convirtiendo así, por lo tanto este argumento más que en una desventaja, en un elemento favorable para los sistemas federales, puesto que promueve la competencia entre las instituciones vecinas, con competencias en la materia, intentando buscar la mejor de las soluciones posibles.

Otros autores, en estudios elaborados en torno a las inequidades en salud, observan que éstas están disminuyendo, en parte por los mecanismos de homogenización puestos en marcha por la parte federal (suplementos de financiación) y en parte por el incentivo que supone externalizar la innovación (Costa-Font & Rico, 2006).

Finalmente, el cuarto efecto se contrapone al efecto positivo democratizador, poniéndolo en duda. En primer lugar, porque con el sistema político federal es muy posible que se creen 'Reinos de Taifas', espacios opacos en los que la élite local puede controlar la política, la administración y el debate público. Se puede así facilitar la creación de auténticos espacios de autoritarismo (Gibson, 2005).

A este respecto, añaden Costa-Font y Greer:

'Es muy posible que la ciudadanía tenga menos información sobre su gobierno local y regional que sobre el federal, pues la prensa tiende a poner más atención en los temas nacionales dejando a los gobiernos más pequeños, en las sombras' (Costa-Font & Greer, 2013: 30).

El acceso a la información es pues, otro factor importante, que tiene también una notable importancia en las convocatorias electorales y en los temas que determinan la agenda política en ellas. ¿Cuáles son los temas que determinan la agenda en dichas convocatorias? ¿Temas de carácter federal, territorial, local? Esta falta de acceso a la información en contraposición con el efecto democratizador es pues un elemento importante a tener en cuenta a la hora de analizar la influencia de los sistemas políticos federales.

En concreto, cuando se trata de sistemas políticos que ni siquiera tienen incidencia en la agenda pública o electoral, ¿se puede considerar este efecto democratizador? O acaso el efecto es precisamente el contrario, el de perder a la ciudadanía entre tanto mensaje, competencia e institución para finalmente no poder averiguar cuál es el objetivo real. Las dudas son amplias.

¿Estamos entonces en las sombras? ¿Acaso nuestro sistema político, y nuestras políticas públicas generan estos espacios de no-visión? Este será un elemento de análisis importante a tener en cuenta en nuestra próxima revisión de variables.

2.4. Federalismo y CAE. ¿Es Euskadi Federal?

Demos un paso más allá. Nos referíamos al principio a nuestra hipótesis central en la que se afirmaba que la estructura federal de la C.A.E. determina la composición del sistema vasco de servicios sociales. Para ello era imprescindible, decíamos, en primer lugar definir las estructuras federales, y, en segundo lugar, analizar si la propia CAE podía ser definida, en sí misma como un sistema político federal. Es esta una condición sine qua non para poder seguir adelante con nuestra investigación.

2.4.1. Elementos definitorios

En lo que respecta a los elementos definitorios, analizaremos los tres instrumentos básicos que llevan a definir a la CAE como un sistema político de carácter federal en su organización interna: el Estatuto de Autonomía de Gernika, del año 1979; la Ley de Territorios Históricos y el Concierto Económico.

El Estatuto de Autonomía

El Estatuto de Autonomía del año 1979 deja en manos de las instituciones comunes la configuración de su organización interna. En el Título II, Capítulo IV, el Estatuto menciona los principios en base a los que habrá de producirse esta última. Siguiendo el exhaustivo análisis de Novo, una de las principales características del Estatuto es su indefinición, dejando en manos de regulaciones posteriores la configuración de su marco institucional. Además, afirma que el Estatuto aporta cuatro características principales a la distribución de poder entre instituciones: el origen del sistema, la capacidad para autogobernarse, la autonomía competencial y tributaria y la garantía institucional (Novo, 2010).

El origen del sistema es una de las cuestiones clave a la hora de responder, posteriormente a nuestra pregunta. Novo (2010) subraya lo que el propio Estatuto recoge acerca de la unión voluntaria de las diferentes unidades territoriales anteriormente existentes en la nueva realidad que vendrá a llamarse 'Comunidad Autónoma de Euskadi'. Es la misma idea a la que hace referencia Herrero de Miñón: *'El Estatuto de Autonomía del País Vasco no puede prescindir de su raíz foral. La autonomía no se superpone a la foralidad como las instituciones comunes a las territoriales'* (2009: 9).

La capacidad de autogobierno viene recogida en el artículo 3 del Estatuto de Autonomía que afirma literalmente: 'Cada uno de los Territorios Históricos que integran el País Vasco podrán, en el seno del mismo, conservar, o en su caso, establecer y actualizar sus instituciones privativas de autogobierno'. El desarrollo de este artículo se deja en manos de las propias instituciones, en un momento posterior.

La autonomía competencial y tributaria garantiza que existirán competencias de carácter únicamente territorial, otras de carácter únicamente común y finalmente, unas terceras de carácter compartido. Su definición detallada se deja para más adelante, tal y como veremos después, en el debate de la Ley de Territorios Históricos. En lo que a la autonomía tributaria hace referencia en el artículo 41 del propio Estatuto, se establece claramente que las competencias para recaudar, en base a lo que se determine en la propia normativa del concierto, serán las instituciones propias de los Territorios Históricos.

Finalmente, en lo que respecta a la garantía institucional, el artículo 39 prevé la creación de una comisión arbitral para dirimir los conflictos entre las instituciones comunes y las instituciones de los Territorios Históricos. Esta Comisión Arbitral fue creada por Ley 13/1994 reguladora de la comisión arbitral. Novo (2010), citando a Leguina (1995) afirma que la función asignada en el seno de la CAE a la Comisión Arbitral es análoga a la que cumple el Tribunal Constitucional en el ámbito estatal. Así, en su extenso estudio sobre la materia, la autora concluye que no es función de la Comisión Arbitral modificar el reparto competencial existente, pero da garantías a ambas partes (órganos comunes y territorios) de que sus respectivos intereses van a ser respetados y garantizados.

Así pues, la primera característica para definir al sistema político vasco como federal la encontramos en el propio Estatuto de Autonomía del año 1979. El origen 'bottom-up' de la organización territorial, la capacidad de organización de los territorios, la atribución de competencias propias a cada una de las unidades de gobierno y, sobre todo, la existencia de la Comisión Arbitral, son un primer elemento de peso que nos lleva hacia la resolución positiva de nuestra pregunta.

La Ley de Territorios Históricos

En segundo lugar, la propia configuración de la Ley de Territorios Históricos (en adelante LTH) y la interpretación que ésta hace del entramado institucional. Tanto Tamayo & Tamayo (1985) como Gallastegui & Gallastegui (1986) consideran la Ley de Territorios Históricos una constitución interna para Euskadi. Se basan para ello en la representación territorial del poder que se articula en ella, creando, en la práctica un sistema de gobierno multinivel. Goikoetxea reafirma esta tesis, afirmando que el sistema político y de representación recogido en la LTH es el que garantiza esta federalidad:

'La igualdad y paridad de los Territorios Vascos está asegurada por el sistema de representación que establece la LTH. El sistema está articulado de forma que se le da más importancia a la representación territorial que a la individual. Así, cada Territorio envía el mismo número de miembros al Parlamento Vasco: Araba, con alrededor de 300.000 habitantes, envía 25 representantes; Bizkaia, con más de un millón, envía 25 y Gipuzkoa, con 700.000, otros 25.' (Goikoetxea, 2012:2)

Además, en lo que a la gestión de las políticas públicas se refiere, la LTH hace una triple distinción de competencias entre las instituciones comunes y los Territorios Históricos, distinguiendo para estos últimos competencias exclusivas (artículo 7.a) competencias de ejecución y desarrollo (artículo 7.b) o de ejecución de lo legislado por las instituciones comunes (artículo 7.c).

Sin embargo, la interpretación de 'Constitución interna' para la LTH se topa con una dificultad en sí misma: el carácter de ley ordinaria de la propia norma. Como señalan todos los constitucionalistas, los parlamentos autonómicos, también el vasco, no tienen capacidad para distinguir entre rangos de ley y, por lo tanto, todas las leyes aprobadas pueden ser modificadas por una ley posterior. Pero no ha ocurrido esto con la LTH. ¿Por qué? Es la Comisión Arbitral la que establece criterio a tal efecto:

'La alteración del esquema de distribución competencial de la LTH, de su contenido material, requiere desde un punto de vista formal una norma con rango de Ley dictada por el Parlamento Vasco, que articule de forma directa, expresa y fundada dicha modificación, ya que de lo contrario, la propia LTH se vería desprovista de su propia función de encaje competencial básico en la Comunidad Autónoma del País Vasco' (Comisión Arbitral, BOPV, 35:3406) en (Novo, 2010, pág. 168)

Así pues, esta decisión de la Comisión Arbitral no impide que se modifique la LTH, pero cualquier modificación por una normativa de carácter sectorial tendrá que aparecer convenientemente citada como 'modificación de la LTH'. Y eso, en un escenario como el vasco, con las repercusiones que esas dos palabras tienen, es, hasta el momento, freno suficiente como para garantizar la perdurabilidad de la propia norma. Basta recordar que fue la aprobación de la LTH la coartada empleada para la escisión de EAJ-PNV, principal partido de la CAE.

Es pues este modelo de relación institucional multinivel, que obliga necesariamente a construir espacios de relación intergubernamentales, el que se puede considerar la segunda característica necesaria para poder llamar al entramado institucional de la CAE un entramado institucional de carácter federal. Es su propia ordenación interna, inmutable en el tiempo, la que lleva en sí misma la propia definición.

El concierto económico

El tercer elemento clave para la definición del sistema político vasco es el concierto económico. El concierto, regido por las Leyes 12/1981, 12/2002 y 28/2007, establece una relación bilateral entre el Gobierno de España y los Territorios Históricos, siendo estos últimos los encargados tanto de la recaudación como de la redistribución interna de lo recaudado. El concierto, por lo tanto, además de ser un instrumento que permite profundizar en un mayor autogobierno afianza también el modelo institucional, puesto que son los Territorios Históricos los que con su capacidad, ejercen la relación bilateral en materia hacendística.

Jover (2002) define las siguientes características como propias y consustanciales al Concierto Económico:

- 1.** Se trata de un sistema pactado entre las instituciones vascas y el Gobierno de España.
- 2.** Se sustituye a la Hacienda del Estado por las Haciendas Forales de los Territorios Históricos.
- 3.** Confiere a los territorios forales competencia para establecer y regular su régimen tributario propio y específico que puede diferir del régimen del Estado.
- 4.** Se otorga plena capacidad a los Territorios Históricos para la liquidación y recaudación de los tributos.
- 5.** Se trata de un sistema de autonomía y responsabilidad fiscal.

La autonomía recogida en este último principio quedó definida por la Corte de Luxemburgo en tres aspectos principales (Tribunal de Justicia (Gran Sala), 2006). Por un lado, autonomía institucional que determina que las

autoridades locales tengan un status diferenciado respecto al Gobierno Central. Por otro, autonomía procedimental, que implica que las normas se aprueben sin que el Gobierno Central pueda intervenir en su definición. Finalmente autonomía financiera, que implica la autosuficiencia de la entidad local, sin necesidad de contraprestaciones por parte de otras administraciones. Y los territorios vascos cumplen estos tres principios.

Zubiri (2011) afirma que el concierto ha tenido un efecto directo sobre la renta y el bienestar de la ciudadanía, al contar en la CAE con menos impuestos y más prestaciones sociales, aumentando de esta forma el bienestar.

De esta forma, el concierto económico se convierte en un instrumento imprescindible para determinar tanto la autonomía como el carácter federal de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

2.4.2. ¿Sistema federal?

Por último pasemos a analizar los factores enumerados a la luz de las definiciones de federalismo formuladas previamente.

Siguiendo, en primer lugar la definición de Riker (1964), podemos afirmar que la CAE cumple las características enumeradas por el autor: hay dos niveles de gobierno que gobiernan el mismo territorio y la misma gente, cada uno tiene sus propias competencias asignadas y hay unas garantías escritas en las que cada cual tiene enumeradas sus funciones. Se cumpliría incluso la coetilla del año 1975 del mismo autor, en la que cada nivel de gobierno tiene la capacidad de tomar las decisiones finales. Esto sucede tanto con el Gobierno Vasco como con las Diputaciones Forales y sucede gracias al Estatuto de Autonomía y a la LTH.

En segundo lugar, las características institucionales de Eleazar (1992) se adaptan al sistema institucional de la CAE de forma concluyente:

- 1. Acuerdos institucionales y reglas de decisión en el nivel central de gobierno para incorporar intereses basados en el ámbito territorial.** Los consejos y órganos interinstitucionales en los que se representan (aunque no sólo) los intereses de las unidades institucionales territoriales son un buen ejemplo de ello. El más representativo e institucionalizado es el Consejo Vasco de Finanzas, creado por la propia LTH (artículo 28) donde están representados, de forma paritaria el Gobierno y las Tres Diputaciones Forales. Pero cada ámbito sectorial posee su propio consejo u órgano que

funcionan como espacios de representación de las unidades territoriales⁵.

- 2. Actores de ámbito territorial cuyas ideas e intereses varían ampliamente en número y heterogeneidad.** Los actores de ámbito territorial juegan un papel importante en la CAE. Las organizaciones empresariales territoriales pueden ser un ejemplo paradigmático de ello. Pero, sin ir más lejos y ciñéndonos al propio tema objeto de estudio, las organizaciones del tercer sector del ámbito de los servicios sociales tienen un discurso diferenciado e intereses distintos (a veces contrapuestos) en función del territorio en el que se encuentren.
- 3. Acuerdos jurisdiccionales para situar las responsabilidades sobre las políticas en diferentes niveles de gobierno.** Estos acuerdos de reparto competencial o de responsabilidades se traducen, sin duda, en la Ley de Territorios Históricos. Es donde aparece reflejado nítidamente y la que adquiere rango de Ley difícilmente modificable, tal y como hemos analizado previamente.
- 4. Acuerdos de transferencias fiscales intergubernamentales.** En este caso es el concierto económico el que no sólo facilita, sino que obliga a ello, al ser los órganos de los Territorios Históricos quienes recaudan y ejercen, por tanto, la función hacendística y ser estos mismos los que transfieren después lo recaudado tanto a los órganos comunes (Gobierno Vasco) como a los Ayuntamientos, por medio del Fondo Foral de Financiación Municipal.
- 5. Acuerdos informales (tanto verticales como horizontales) entre gobiernos.** Los acuerdos entre gobiernos tanto formales como informales a todos los niveles son continuos y variados en Euskadi. Citaremos como ejemplo dos. Por un lado, la encomienda de gestión realizada por el Gobierno Vasco a las Diputaciones Forales para la gestión de la Renta de Garantía de Ingresos⁶. O el reciente acuerdo entre las Diputaciones Forales vascas para el intercambio de datos fiscales como elemento para la lucha contra el fraude⁷. Estos acuerdos, el primero vertical, el segundo horizontal, son dos pequeños indicadores de múltiples acuerdos alcanzados entre

⁵ A este respecto resulta interesante el artículo de opinión de Manuel Montero 'Consejos Vascos' publicado en el Diario Vasco el 26 de marzo de 2007 sobre los consejos en la CAE por la enumeración y el análisis que hace de todos ellos y lo que de ello resulta en nuestra cultura política.

⁶ Esta encomienda de gestión finalizó el año 2011 cuando el Gobierno Vasco recuperó la competencia sobre la RGI para gestionarla a través de Lanbide.

⁷ Acuerdo del 17 de marzo de 2014, suscrito entre las Diputaciones Forales de Gipuzkoa, Bizkaia, Araba y Navarra para tal fin.

gobiernos que nos llevan a afirmar que este indicador también se cumple de manera más que habitual en el sistema político vasco.

En tercer lugar, comprobaremos las garantías consignadas por Lijphart (2000) para concluir que también se cumplen en el caso de la CAE:

- 1. Una constitución escrita, difícil de modificar.** Papel que, como hemos visto juegan el Estatuto de Autonomía de Gernika y la Ley de Territorios Históricos. En ambos casos, la modificación resulta complicada, tanto por el procedimiento que se articula para ello (Estatuto) como por el debate político necesario para llevarlo a cabo (LTH).
- 2. Un tribunal superior que actúa como juez de los conflictos entre distintos niveles institucionales.** Este es el papel que juega la Comisión Arbitral. Aunque debatida por algunos autores, hemos visto como mayoritariamente se comparte la visión de que la Comisión Arbitral juega en la CAE el papel que el Tribunal Constitucional juega dentro el Estado Español. Y lo hace.
- 3. Las unidades constitucionales participan en el proceso político federal, a través de órganos bicamerales o estructuras que ayuden a representar los intereses de las unidades constitucionales.** No existen órganos bicamerales en la CAE pero los consejos y órganos interinstitucionales que hemos mencionado en el punto anterior son espacios y estructuras representativas para defender los intereses de las unidades constitucionales.

Así pues, recapitulando, se puede afirmar que la CAE se articula, en su configuración interna, a través de un sistema político federal. Y decimos esto por la propia definición del Estatuto de Autonomía de Gernika, por la función que cumple la LTH y también por la ejercida por el concierto económico. Pero también, porque el sistema político de la CAE cumple las principales características que, según distintos autores, debieran cumplir los sistemas políticos de corte federal. Nos sumamos pues así, tal como hemos dicho al inicio de este capítulo, a lo ya concluido por Gallastegui y Gallastegui (1986), Novo (2010) y Goikoetxea (2012).

2.5. Federalismo, Estado de Bienestar y políticas sociales

La pregunta respecto a cómo afecta la forma de organizar el Estado en la articulación de las políticas de bienestar es algo sobre lo que la literatura científica lleva tiempo preguntándose. Desde la puesta en marcha, después de la segunda Guerra Mundial de los Estados de Bienestar, sobre todo en Europa, pero también en otros países, es evidente que la manera en que

interactúan estas dos realidades entre sí ha sido clave para entender la evolución de dichos Estados.

En principio, la pregunta parece de difícil respuesta, puesto que como hace notar Banting, podemos estar ante una *contradictio in terminis* ya que

'la promesa de la ciudadanía social es la igualdad de trato de la ciudadanía, que se conseguirá a través de beneficios sociales comunes pero la promesa del federalismo es la diversidad regional en las políticas públicas, reflejando las preferencias de las comunidades y culturas regionales' (Banting, 2006: 44)

Así pues, una primera aproximación a la pregunta nos hace ya darnos cuenta, de inicio, que nos encontramos ante dos conceptos complejos discutidos y de difícil reconciliación. Veamos cuáles son las visiones que existen respecto a su interacción.

Comenzaremos este apartado con un análisis sobre el impacto del federalismo en el Estado de Bienestar y, por lo tanto en el sistema de políticas sociales, analizando lo que han dado de sí diversas investigaciones en la materia. Analizando las distintas visiones e interacciones entre el sistema político federal y el Estado de Bienestar llegamos a ver el impacto en el sistema de políticas públicas de bienestar social y así la interacción entre las principales variables, válidas para nuestro análisis posterior.

El impacto que el sistema político, el federal en este caso, ha tenido sobre el estado de bienestar ha sido un elemento estudiado en profundidad por distintos autores. Cada uno de ellos desde su visión y perspectiva han analizado las posibles consecuencias que el sistema político federal, o descentralizado ha tenido en el mayor o menor desarrollo del Estado de Bienestar.

La primera de las cuestiones a las que hacer referencia es que los autores difieren en cuanto a los efectos que el sistema federal pueda tener en el Estado de Bienestar. Y difieren en cuanto a las variables analizadas, pero también, en cuanto al momento de desarrollo en el que se encuentra el Estado de Bienestar y los distintos efectos que el sistema político pueda tener en el mismo.

2.5.1 El federalismo impide el crecimiento del Estado de bienestar

Existe un amplio consenso académico sobre el efecto del federalismo en los Estados de Bienestar en los estudios llevados a cabo sobre el periodo que abarca hasta principios de los años ochenta. Es la época llamada 'Edad de Oro del Estado de Bienestar' (Moreno, 2013; Taylor-Gooby, 2002), lo que Pierson llama 'las viejas políticas' (Pierson, 2001). Pues bien, todos los autores que analizan esta época, suscriben las palabras de Wilensky:

'Cuanto más grande es la autoridad del Gobierno Central respecto a las unidades regionales y locales, mayor será el gasto del Estado de Bienestar y mayor el énfasis del programa en igualdad.' (Wilensky, 1975:52)

Así pues, el sistema político federal es un impedimento para el Estado de Bienestar y así lo atestiguan también distintos estudios elaborados hasta la fecha a este respecto analizando este primer periodo de desarrollo del Estado de Bienestar (Francis G Castles, 1999; Hicks & Misra, 1993; Hicks & Swank, 1992; Huber, Ragin, & Stephens, 1993; Swank, 2002; Winlensky, 1975).

Se puede decir pues, que existe un consenso en la academia respecto de la unión entre la estructura federal del estado y el desarrollo del Estado de bienestar en época expansiva, en este caso, de correlación negativa, es decir: a mayor descentralización territorial, menor gasto en materias relacionadas con el desarrollo del Estado de Bienestar.

La mayoría de estos estudios se han realizado desde una perspectiva cuantitativa de comparación del gasto en estados federales y unitarios. Así, la comparación entre el gasto de los países con sistema político centralizado y la suma total del gasto del gobierno federal y los estatales en los sistemas políticos federales les lleva a destacar dos aspectos importantes en relación con la conclusión principal.

En primer lugar, el resultado de este análisis comparativo es claro: el gasto total en políticas sociales es menor en los países con sistema político federal que en los unitarios. En segundo lugar, unen en una sola ecuación el sistema político junto a la dimensión de ciudadanía formulada por Marshall (1997) concluyendo que, en los países con un sistema político unitario se garantizan estos derechos de una manera mucho más efectiva que en aquellos de corte federal. Así, el axioma: 'estado unitario = más desarrollo del EB = mayor garantía de derechos sociales', ha estado vigente en la literatura académica durante un periodo importante de tiempo.

Tabla 7 Parámetros económicos de las economías de la ‘edad de oro’

País	Federalismo	Crecimiento económico per cápita 1960-1992	Crecimiento total de la protección social 1960-1993
Australia	1	9,1	9
Canada	1	2,5	10,6
Irlanda	0	3,3	11,4
Nueva Zelanda	0	1,1	12,1
Reino Unido	0	2,4	13,2
Estados Unidos	1	1,9	8,3
Dinamarca	0	2,3	-
Finlandia	0	2,6	26,6
Noruega	0	3,2	21,5
Suecia	0	1,9	27,2
Austria	1	2,9	9,9
Bélgica	0	2,8	-
Francia	0	2,7	15,3
Alemania	1	2,5	10,2
Italia	0	3,2	11,9
Holanda	0	2,4	18,5
Grecia	0	3,7	10,2
Portugal	0	4,3	-
España	0	3,6	-
Suiza	1	1,6	15,7
Japón	0	5,1	8,4

Fuente: (Francis G Castles, 1999)

En la Tabla 7 podemos observar el crecimiento total en el gasto total de protección durante el periodo de años transcurridos entre 1960 y 1993. Los datos en ella referidos, refuerzan la hipótesis que estamos analizando, respecto al menor gasto de los países federales. Un análisis del crecimiento en cuanto a la protección social, nos lleva a afirmar que aquellos países definidos por el autor como federales, incluso con crecimiento similar o mayor per cápita que otros definidos como unitarios, han crecido menos en lo que respecta a la protección social. Es el caso de Australia (9%), Canadá (10,6), Estados Unidos (8,3%), Austria (9,9%) o Alemania (9,9%).

En el otro extremo, los países que más han crecido en lo respecta a gasto social, son aquellos que se definen como unitarios. Es el caso de Suecia (27,2), Finlandia (26,6), Noruega (21,5) o Holanda (18,5).

Estos datos suministrados y analizados por Castles (1999) muestran que efectivamente, el sistema político del Estado afecta a la expansión, en este caso a la no expansión del Estado de Bienestar. Aunque con dos excepciones: Suiza (15,7) en el caso de los países federales y Japón (8,4%) en los unitarios.

A este respecto, algunos autores se preguntan si, aunque esto sea realmente así, el menor gasto en políticas sociales puede ser debido realmente a la estructura federal o pueden existir otros factores que lleven a ello (Obinger et al., 2005). En otras palabras, se preguntan si se puede realmente establecer un patrón de lógica causa-efecto generalizable y exportable en este sentido. Y no hallan una respuesta clara y convincente.

Pero son estas preguntas, y el recorrido expuesto en su formulación, lo que lleva a enunciar las dos siguientes hipótesis, es decir: ¿Acaso el federalismo, más que una traba, es una ayuda para el desarrollo del Estado de Bienestar? ¿O tal vez no afecta en absoluto?

2.5.2. El federalismo como resistencia a la austeridad: el federalismo garantiza el Estado de Bienestar

Algunos autores afirman que la hipótesis de que el Federalismo es un freno para el Estado de Bienestar, puede ser válida para la 'época dorada' del desarrollo del Estado de Bienestar, pero no más allá. De hecho, argumentan que en la llamada 'época de plata' del Estado de Bienestar, es necesario cambiar de paradigma. Altas tasas de desempleo, deuda pública asfixiante, demografía cambiante y los efectos de la globalización han azuzado la realidad durante las décadas ochenta y noventa. A este respecto, los autores se preguntan si el federalismo no sólo no ha impedido el desarrollo del EB, sino si ha actuado como factor de resiliencia ante las políticas neoliberales de recortes y disminución del sector público estatal (Castles, 1999; Pierson, 2001; Taylor-Gooby, 2002).

Keating y McEwen inciden también en esta idea de federalismo como muro de contención ante los recortes, y ponen como ejemplo que ni siquiera Margaret Thatcher en el Reino Unido pudo acabar con el Estado de Bienestar (Keating & McEwen, 2005). El Reino Unido se toma como ejemplo no de país con estructura federal, pero sí de descentralización, por el gran peso que tienen los municipios en la gestión de los servicios sociales de cuidado⁸ (Keating & McEwen, 2005).

⁸ Esta estructura, además, varía a partir de la 'devolution' de 1997 a Escocia y Gales. Los resultados del Referendum Escocés del 18 de septiembre de 2014 traerán además más descentralización según todas las noticias producidas después del mismo:

Son los mismos indicadores analizados previamente durante la 'época dorada' para llegar a la conclusión del efecto negativo del federalismo los que se utilizan ahora para llegar a la conclusión contraria: el gasto en políticas sociales de los países unitarios, frente al gasto en políticas sociales de los países federales.

Ante esta realidad, Obinger, Leibfried y Castles afirman que *'Una hipótesis, derivada de la investigación tanto de las 'viejas' y 'nuevas' políticas, es que el federalismo ejerce un 'efecto ajuste' institucional, dificultando el desarrollo de nuevos estados de bienestar, pero a su vez, dificultando también los ajustes en Estados de Bienestar maduros'* (Obinger et al., 2005: 6). Es una hipótesis razonable ante la que cabe preguntarse: ¿Cuáles son los Estados de Bienestar maduros? ¿Entraría el nuestro en dicha categoría? Trataremos de dar respuesta a esas preguntas en los próximos capítulos pues es una clave importante a través de la cual llegar al segundo estadio: la influencia del federalismo en la construcción del sistema de servicios sociales de la CAE.

Finalmente, desde esta posición se enfrenta la tesis de que sólo los Estados unitarios son capaces de garantizar los derechos de ciudadanía tal y como los formulaba Marshall. Se afirma que la lógica entre el federalismo y el Estado de Bienestar puede ser el cemento que une a la sociedad en sociedades y realidades multiétnicas y multinacionales y, por lo tanto, no sólo no dificulta la adquisición de los derechos de ciudadanía, sino que las políticas de bienestar, implementadas de forma descentralizada en este tipo de realidades, ayudan a ampliar la legitimidad de dichos sujetos políticos (Pierson, 2001).

Así pues, observamos como los mismos indicadores pueden llevar a conclusiones distintas en función del contexto social, político, económico o demográfico. Y es a partir de esta constatación desde la que se comienza a formular también la tercera de las hipótesis que explicamos en este apartado: puede que el Federalismo, como variable independiente, tenga un efecto nulo en el desarrollo del Estado de Bienestar.

2.5.3. Ni lo uno, ni lo otro: el federalismo no afecta al desarrollo del Estado de Bienestar

La última de las hipótesis pone en evidencia que no es posible determinar si existe relación entre el sistema político federal y el desarrollo del Estado de Bienestar. Se basa para ello, en primer lugar en los dos casos anteriores y en su mutabilidad. Si realmente el efecto del sistema político en el desarrollo de las políticas sociales es distinto en función del contexto socioeconómico o de la madurez del propio Estado de Bienestar ¿no será porque realmente el impacto del sistema federal es inexistente?

Obinger, Leibfried y Castles concluyen, después de un exhaustivo análisis que, en realidad, los impactos del federalismo en el desarrollo del Estado de Bienestar son múltiples y dependen de muchos factores, por lo tanto, no es posible obtener una explicación concluyente al respecto (Obinger et al., 2005).

Como el análisis deja claro, los efectos potenciales del federalismo en el desarrollo del estado de bienestar son múltiples. No son de ninguna forma singulares o unidireccionales. Es más, dichos efectos no son uniformes e invariables con el tiempo. Como otros efectos institucionales, son contingentes a las configuraciones institucionales, las constelaciones de actores y un buen rango de parámetros contextuales. En particular, pueden depender de:

- 1) Separaciones jurisdiccionales y acuerdos de transferencia fiscal.*
- 2) Puntos de veto, p. ej. Las instituciones secundarias del federalismo*
- 3) Características de la clientela del bienestar, p. ej. Si las personas beneficiarias son vistas como merecedoras y si están bien organizadas o geográficamente concentradas.*
- 4) Feedback de las políticas, incluyendo efectos en la organización de la clientela y recursos de poder.*
- 5) La situación presupuestaria del gobierno.*
- 6) Y el aspecto partidario del gobierno, la naturaleza del sistema de partidos, el poder de los grupos de interés, sindicatos y patronal y la interacción entre ellos. (Obinger et al., 2005: 59)*

Estudios realizados en torno a políticas públicas concretas también llegan a la misma conclusión. Por ejemplo, los estudios sobre políticas de innovación realizados por Zachary Taylor (2007) y Kim (2011) concluyen que la variable federal es neutral respecto a la implementación de dichas políticas públicas, es decir, que no afecta ni para un mayor desarrollo de las mismas, ni para su freno. Es la misma tesis que mantiene Wallner (2009) cuando afirma la importancia de los factores contextuales en la configuración de la realidad de los actores subestatales.

Por otra parte, estudios realizados en el ámbito de los sistemas públicos de salud, también devienen a la misma conclusión: hay que tener en cuenta las características propias de las instituciones, sistemas de partidos y características externas.

Así pues, esta tercera hipótesis pone el peso en los factores externos más que en el propio sistema político federal, destacando la importancia de valorarlos adecuadamente.

Por lo tanto, como podemos ver en el desarrollo de este punto, no existe un consenso en torno al efecto del federalismo en la configuración y desarrollo del Estado de Bienestar. Existe, como hemos visto en un principio, respecto a su desarrollo en la llamada época dorada, pero apenas pasada esa época, en cuanto las crisis comienzan a aparecer y el Estado de Bienestar comienza a sumergirse no sólo en la época de plata, sino también en la de bronce (Moreno, 2013) en la que estamos en este momento, el consenso respecto a sus efectos desaparece.

Desaparece porque no está claro si la dispersión de los espacios de poder, o de decisión favorece, en tiempos de crisis la expansión de las políticas sociales o, si por el contrario, hace que estas puedan desaparecer de forma más rápida y eficaz. Desaparece porque, como decíamos al inicio, citando a Banting (2006) no está claro que los conceptos de ciudadanía y acceso a derechos, sean compatibles con la descentralización competencial que son la base de los sistemas federales. Pero a partir de este análisis, se apuntan unas variables que marcan un escenario base de juego para nuestro análisis posterior.

El marco del institucionalismo histórico, las variables que hacen que una estructura sea federal y su aplicación a la CAE así como las distintas interacciones que estas tiene con el Estado de Bienestar marcan el terreno de juego y la arena de las políticas (Lowi, 1964) en la que nos moveremos en el análisis posterior.

Capítulo 3.

Servicios Sociales: conceptualización y regulación

El concepto de servicios sociales, tal y como se entiende actualmente en nuestro contexto, es de cuño reciente. La historia nos muestra como el significado del término ha sufrido largos avatares, cambiando en función de las apuestas que los distintos sistemas políticos han hecho para afrontar las contingencias personales y sociales que la ciudadanía no podía asumir por sí misma.

Tras cada sistema político se esconde una ideología que ha dado sentido y justificado la concepción de las ayudas o prestaciones dirigidas a personas en situación de pobreza, discriminación, vulnerabilidad, etc. configurándose así distintos modelos de prestación de ayudas. La forma en que estas ayudas se han concebido, responden al conjunto de creencias que en cada momento han configurado la idea o el ideal de sociedad a alcanzar, ideal sobre el cual se ha estructurado una determinada organización política y social. La función de cambio de la ideología está ligada a factores históricos, económicos, culturales y sociales.

La configuración del Sistema de Servicios Sociales en Euskadi no está exenta de estos determinantes. Es más, como todo sistema de políticas públicas nace al amparo de un modelo de estado desarrollado en Europa en el último siglo: el Estado de Bienestar. Como se verá en la evolución histórica que han sufrido los servicios sociales en nuestro territorio, éstos han estado determinados estructuralmente por los rasgos de los modelos de bienestar del entorno occidental.

Por tanto, para entender de una forma adecuada el concepto de servicios sociales es necesario comprender, el contexto en que pueden llegar a desarrollarse, que está íntimamente ligado a la aparición y desarrollo del Estado de Bienestar, en primer lugar como idea de red de protección y en segundo lugar, como conjunto articulado de servicios y prestaciones en áreas concretas.

Así pues, para llegar al desarrollo de la idea en cuestión, este apartado hará referencia a las siguientes cuestiones:

En primer lugar, al desarrollo del Estado de bienestar y a la configuración de los ámbitos de atención, de manera general. En segundo lugar, la concreción de este marco en cuanto al concepto de servicios sociales y el debate académico sobre el propio concepto. Finalmente, se abordarán ambas cuestiones en el contexto vasco y español.

3.1. Contextualizando el marco de los servicios sociales

3.1.1. Aproximación al concepto de Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar no es concepto abstracto que nace en la Europa Occidental una mañana cualquiera, en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial. De hecho, existen antecedentes importantes que motivaron el que esto sucediera. La legislación británica en materia de pobres, el experimento del Estado Social de Bismarck o el consenso socialdemócrata que se empieza a gestar en los países nórdicos en los años 30 hacen que, de una u otra manera, 'todos los caminos conduzcan a Roma' (Leibfried & Mau, 2008).

En cualquier caso, es después de la Segunda Guerra Mundial cuando esta idea comienza a coger cuerpo definitivamente. Con una Europa devastada tras la guerra todos los esfuerzos se centran en la reconstrucción del continente. Es en este momento cuando Estados Unidos pone en marcha el Plan Marshall para reactivar la economía y la mayoría de los países europeos (menos España y Portugal, ya en situación de dictadura para ese momento y excluidos de dicho plan de ayudas) comienzan a reedificar tanto física como ideológicamente sus estructuras estatales.

Es en este contexto cuando Marshall en la serie de conferencias que pronunció en el año 1949 en la Universidad de Cambridge, formulará el concepto de ciudadanía a partir de la definición de los derechos civiles, sociales y políticos (Marshall, 1997). Según el autor, el siglo XVIII fue el momento del desarrollo de los derechos civiles, el XIX lo fue de los políticos y el siglo XX estaba llamado a ser el de los derechos sociales. Así, la ciudadanía sería el contrato social que se articula entre individuo y Estado, el elemento que se concede a las personas miembro de pleno derecho de una comunidad. Y el acceso a dicha posición de pleno derecho sólo es posible a partir de una legislación que desarrolle el marco establecido previamente con el desarrollo de los derechos reconocidos en las tres generaciones (Marshall, 1997).

Es también entonces cuando Beveridge (1942) presenta sus famosos informes sobre la pobreza ante el parlamento británico en 1942 y 1945. Dichos informes, subrayarán la necesidad de la intervención estatal en la lucha contra la pobreza. Además, Beveridge defenderá y promoverá la seguridad social como sistema de lucha universal para afrontar las necesidades sociales de la población. Este elemento fue clave, desde una perspectiva social, en la construcción de los Estados de Bienestar.

Finalmente, a estas dos variables, la primera desde la perspectiva de la teoría política y la segunda desde la perspectiva de las necesidades sociales, es necesario añadirle otra tercera desde el ámbito económico. Así, las propuestas económicas de John Maynard Keynes desde su *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* adquieren gran fuerza y se introducen como doctrina en la gestión económica del Estado. Keynes defiende que no es posible una política económica liberal de *laissez faire*, stricto sensu y, propone aumentar la demanda a través de la aprobación de leyes sociales y programas de inversión pública que la promuevan (Keynes, 1970). Esto supuso un planteamiento novedoso para la época por cuanto suponía un cuestionamiento de la mano invisible de Adam Smith, pasando a poner el foco en la demanda y el consumo.

Así pues, estos tres referentes resultan imprescindibles en la génesis del Estado de Bienestar. Cada uno desde su perspectiva, establecieron el tablero de juego a partir del que se desarrollaría, dentro del denominado 'consenso socialdemócrata – democristiano' el Estado de Bienestar en los siguientes años. Tal y como menciona Moreno Márquez '*tanto Keynes como Beveridge subrayan la necesaria intervención estatal para garantizar el progreso económico (Keynes) y el social (Beveridge)*' (Moreno Márquez, 2003: 120). Y esta es la condición básica, junto con la teoría formulada por Marshall, para la puesta en marcha del Estado de Bienestar.

El Estado de Bienestar se define típicamente como una serie de programas que el Estado provee para las contingencias del ciclo vital y para reordenar las inequidades producidas por el mercado (Kaufmann, 2001). Rodríguez Cabrero, en una definición que engloba las distintas visiones sobre el mismo, lo define de la siguiente forma:

'El concepto de Estado de Bienestar connota un conjunto de respuestas de policy al proceso de modernización, consistentes en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía y en la distribución de las expectativas de vida, las cuales se orientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo entre otras cosas derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social de sociedades industriales con elevada movilización' (Rodríguez Cabrero, 1996: 89)

Leibfried y Mau argumentan que a pesar de que las definiciones clásicas establecen una dicotomía entre Estado y mercado a la hora de acotar el Estado de Bienestar, este es, en realidad mucho más amplio, puesto que en él participan actores como las organizaciones sin ánimo de lucro o el voluntariado que no podrían encuadrarse en ninguna de estas categorías (Leibfried & Mau, 2008).

Mishra (2000) establece que las características básicas para que una estructura pueda ser considerada y definida como Estado de Bienestar:

- 1.** Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo, o, al menos, para garantizar un alto nivel de ocupación.
- 2.** Provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante (por ejemplo, educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda). La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ellos no es necesario pasar ningún tipo de control de ingresos. Estos servicios tienen como objetivo la provisión de seguridad social en su sentido más amplio.
- 3.** Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática.

Siguiendo por lo tanto lo formulado por Mishra, se puede afirmar que el Estado de Bienestar supone acuerdos de facto para hacer frente a los riesgos que se presentan a lo largo de la trayectoria vital, tales como la enfermedad, el desempleo, la pobreza o la vejez combinados con programas públicos que provean educación, sanidad, vivienda o servicios sociales (Leibfried & Mau, 2008).

Kaufmann señala que el Estado de Bienestar no sólo hace referencia a las estructuras estatales, sino también a lo que la sociedad civil hace en términos de bienestar:

'Lo que generalmente conocemos como Estado de Bienestar no se refiere únicamente al estado, sino también, como formularon con gran precisión los científicos sociales germanos en la mitad del siglo XIX a la sociedad civil [...]. El término 'Estado de Bienestar' fue aceptado en Escandinavia en la década de 1930, pero su uso generalizado se produjo en el Reino Unido después de la II Guerra Mundial. El 'Estado de Bienestar' aquí está menos preocupado con la política social que con las políticas sociales.' (Kaufmann, 2001: 17)

Así pues, el Estado de Bienestar se configura como el instrumento básico de intervención a través del que la ciudadanía puede conseguir seguridad frente a las contingencias del ciclo vital. Es el instrumento nacido para luchar contra la desigualdad en pos de la justicia social en aquellas áreas definidas como estratégicas para el desarrollo de las mismas.

Pero el abordaje respecto al nacimiento y evolución del Estado de Bienestar no se sostiene en base a una única perspectiva. Como se verá a continuación, tanto las características del fenómeno como los factores que han provocado su nacimiento o desarrollo han sido también objeto de un prolijo y extenso debate académico en los últimos años. Se ofrece a continuación una visión sintética de las principales perspectivas teóricas que han abordado esta cuestión.

Enfoques conceptuales

Las explicaciones respecto al surgimiento y génesis del Estado de Bienestar difieren en función de las distintas corriente teórico conceptuales que se han ocupado de este fenómeno. Mientras unos enfoques presentan como causa fundamental del nacimiento del Estado de Bienestar las funciones que cumple para el mantenimiento del sistema y, sobre todo, de sus disfunciones, otros, sitúan su génesis en los conflictos derivados de la lucha de clases y, más recientemente, en las relaciones que se establecen entre el conjunto de actores políticos y agencias que compiten en la arena política por el poder y en la presión que ejercen sobre ellos determinados colectivos y élites.

La perspectiva funcionalista, sugiere que el Estado de Bienestar es la respuesta de presiones socio económicas crecientes que todas las sociedades complejas encaran y que son fruto de fenómenos tales como el proceso de urbanización, el desarrollo económico o el crecimiento de la población. Así, el nacimiento del Estado de Bienestar se ha visto como la consecuencia lógica del proceso de industrialización (Leibfried & Mau, 2008). En esta línea, Wilensky (1975) se ocupa de analizar el impacto del crecimiento económico en el desarrollo del Estado de Bienestar. Según el autor, el crecimiento económico, acompañado de la estructura de la población, y la propia maduración del sistema de bienestar, son factores que hacen posible el desarrollo del Estado de Bienestar:

'Economic level is the root cause of welfare state development, but its effects are felt chiefly through demographic changes of the past century and the momentum of the program themselves. With modernisation, birth rates declined and the proportion of aged was thereby increased. This increased importance of the aged, coupled with the declining economic value of the children, in turn exerted pressure for welfare spending. (Wilensky, 1975: 47)'

En contraste a esta visión, otros autores sostienen que la importancia de la industrialización no reside tanto en el crecimiento económico, sino en su capacidad de movilizar recursos sociales y políticos y de esta forma, transformar el sistema político a través de la democratización y la burocratización (Flora & Alber, 1981).

Respecto a las teorías funcionalistas, los estudios realizados en los últimos años ponen de relieve que los factores asociados a la convergencia de los factores estructurales no resultan suficientemente convincentes para explicar el desarrollo del Estado de Bienestar. A este respecto, sugieren incorporar en el análisis el peso de los decisores públicos, así como de los agentes políticos e institucionales, por su capacidad de influencia en la dirección de las reformas (F.G. Castles & Obinger, 2008; Del Pino & Rubio Lara, 2013).

El paradigma neo marxista cuestiona la visión anterior. Según los teóricos de dicha perspectiva, no se puede negar la incidencia causal del conflicto surgido de la lucha de clases como factor de desarrollo del Estado de Bienestar (Jessop, 2002; Offe, 1984). Es más, aunque el estado no pueda entenderse únicamente como un instrumento de la clase dominante, todas las decisiones se toman teniendo en cuenta las relaciones de clase (Jessop, 2002).

El enfoque de recursos de poder complementa las visiones previamente expuestas. Esta teoría adopta de la visión neo marxista previa la importancia del conflicto de clases y de la clase trabajadora pero añadiendo al refuerzo de esta clase el peso que los partidos socialdemócratas y los sindicatos han tenido en el desarrollo del Estado de Bienestar (Korpi, 1983). A este respecto, el propio Korpi afirma que 'mi hipótesis general es que la presencia de partidos políticos socialistas – reformistas en el gobierno puede llevar a las políticas públicas a ser más cercanas a los intereses de los que menos ganan' (1983: 25).

Análisis posteriores sugieren que esta visión ha perdido parte de su lógica explicativa según los partidos socialdemócratas y los sindicatos han ido perdiendo espacios de poder en el escenario europeo. Así, desde estas posiciones críticas se subraya que el énfasis del análisis debe pasar desde estas posiciones hacia las clientelas surgidas alrededor de los programas del bienestar (Del Pino & Rubio Lara, 2013; Pierson, 1994).

Es el propio Pierson el que describe los que pudieran ser algunos de estos nuevos colectivos como los pensionistas (Pierson, 1994). Pero no sólo estos. Baldwin (1990) analiza la importancia de la clase media a la hora de establecer los consensos para evitar el riesgo. Y DeSwaan (1988) hace lo mismo a partir del análisis de los intereses de las élites, los trabajadores de cuello blanco y los funcionarios y su importancia en la provisión de servicios de bienestar.

La perspectiva neo institucional ha sido tratada en el capítulo anterior de este trabajo y hace referencia a la influencia del sistema político, sus instituciones y los agentes que en él intervienen en la configuración del Estado de Bienestar. Esta perspectiva se centra en el análisis de los puntos de veto institucional y en la constatación de si ello provoca más o menos desarrollo de la estructura de Bienestar (Skocpol, 1985).

La perspectiva neo institucional ha sido también criticada a posteriori. Los autores críticos con esta visión afirman que esta perspectiva sirve más para explicar la situación presente de un sistema de política pública u organización estatal que para entender su evolución pasada o los pasos que va a poder dar a futuro (Leibfried & Mau, 2008).

Otra perspectiva para comprender la evolución y configuración del Estado de Bienestar es la que nos ofrece el enfoque de los nuevos riesgos sociales. Este concepto, formulado por Taylor Gooby (Taylor-Gooby, 2004) enfatiza como la realidad del Estado de Bienestar actual está siendo transformada por los cambios en la estructura familiar y en el mercado de trabajo. Así, se pone especial énfasis en el papel de la mujer en el mercado laboral, las nuevas formas de familia y la incidencia de todo ello a la hora de configurar el bienestar. Esta perspectiva, trabajada también por autores como Luis Moreno (2009, 2013) afirma que los cambios sociales producidos en la sociedad, reconfigurarán las estructuras del bienestar y moldearán la evolución de los sistemas, creando así nuevos paradigmas y formas de entender el Estado de Bienestar.

Quizá la aportación más reciente al desarrollo del Estado de Bienestar viene de la mano de la teoría feminista. A este respecto, hay que resaltar lo estudiado por Pérez Orozco (2011) cuando afirma que el estado de bienestar ha descansado sobre las funciones de reproducción y cuidado de las mujeres y que ésta ha sido la base de la economía keynesiana. En este mismo sentido se pronuncia Moreno (2013) al subrayar la importancia de las 'supermujeres' en la construcción y evolución del Estado de Bienestar.

En síntesis, las perspectivas repasadas en torno al origen y estructuración difieren respecto a cómo el Estado de Bienestar se ha configurado a lo largo del tiempo.

En definitiva, se puede concluir que en el escenario actual, los diferentes grupos de presión empujan para el logro de sus intereses mientras el Estado trata de regular los conflictos entre ellos intentando imponer una dirección determinada a la economía de mercado para su sostenimiento.

Así, cuando hablamos de Estado de Bienestar, el término bienestar puede entenderse como un adjetivo o apellido que otorgamos a un tipo de Estado para caracterizar la filosofía que se encuentra en el fondo y tras la que se sitúan los ejes claves de la retroalimentación mutua que se establece entre un sistema político y económico tanto para su desarrollo como para su legitimación social.

Independientemente de las razones explicativas que los diferentes enfoques han aportado para la comprensión de la génesis del Estado de Bienestar, lo cierto es que su análisis nos remite a una realidad compleja en la que todos los elementos señalados no hacen sino mostrarnos las diferentes piezas del puzle que es preciso tomar en consideración. Y no solo para comprender su génesis, sino también los factores que determinan su desarrollo. El mayor o menor grado de desmercantilización, la provisión mixta o, como se debate actualmente en los tiempos trémulos e inciertos que vivimos, los determinantes que pueden ser también responsables de su declive, para algunos, o desmantelamiento, para otros.

En cualquier caso, lo que se pone en evidencia es que la lectura de la realidad depende también de las lentes con que la miramos. Así, el funcionalismo, el neomarxismo o el neoinstitucionalismo son marcos analíticos válidos que ayudan a desbrozar la complejidad inherente al Estado de Bienestar y, en consecuencia, a comprender la articulación y desarrollo de los Sistemas de Servicios Sociales que han nacido a su amparo.

Pero también existen diferentes enfoques respecto a cómo dicha realidad se clasifica o agrupa en torno a categorías analíticas a nivel mundial, que tal y como se podrá observar a continuación, han dado lugar a tipologías o modelos de Estados de Bienestar.

Regímenes y tipologías

Los regímenes y tipologías de Estado de Bienestar forman parte de la tradición investigadora más extendida respecto a la configuración de los Estados de Bienestar. En su clásica obra sobre la definición de la política social, Richard Titmuss estableció ya tres modelos en virtud de los cuales podía desarrollarse la misma: el modelo residual, el modelo basado en el logro personal-resultado laboral y el modelo institucional redistributivo (Titmuss, 1974).

Esta primera aproximación sirvió como base para que unos años después, el trabajo de referencia publicado por Esping-Andersen (1993) estableciera tres primeras tipologías o formas de hacer política social señalando las variables clave que inciden en su configuración.

Así, este autor, construye su tipología centrándose en las variables siguientes: la desmercantilización, la estratificación social y el desempleo. A partir del análisis y la combinación de estas tres variables establece una triple clasificación, conocida como la clasificación de los 'tres mundos' del Estado de Bienestar. (Esping-Andersen, 1993).

En primer lugar, se encuentran los Estados de Bienestar del régimen liberal o anglosajón. Estos países se han caracterizado históricamente por un bajo volumen de gasto social público, ausencia de derechos sociales universales y dependencia del mercado para la provisión de las políticas sociales. Es decir, son regímenes con un bajo nivel de desmercantilización en lo que se refiere a la configuración de sus políticas sociales (Esping-Andersen, 1993). Esto significa que la cobertura de las necesidades de subsistencia de los individuos dependen del mercado. El régimen liberal es también conocido como modelo anglosajón puesto que son estos países los que conforman, en su gran mayoría este grupo. Reino Unido, Australia, Estados Unidos o Canadá son los países que, bajo el prisma de las variables de análisis empleadas por el autor, formarían parte de la categoría de los países de régimen de bienestar liberal.

Colino y Del Pino (Colino & Del Pino, 2013) destacan que, a partir de esta clasificación se han producido importantes debates científicos respecto a la adecuación de clasificar a los países mencionados dentro de la caracterización del régimen liberal.

En primer lugar, uno de los debates plantea hasta qué punto países con características tan distintas pueden ser englobados dentro de una misma categoría analítica. A este respecto, la compatibilidad entre las políticas sociales estadounidenses y las europeas, o la definición universalista que el Reino Unido hace en cuestiones clave como la sanidad, han hecho que se ponga en cuestión que países con características tan distintas puedan ser parte de la misma categoría: los estados de bienestar liberales (Alber, 2010; Béland & Waddan, 2012).

En segundo lugar, la cuestión de la provisión privada como elemento de debilidad en la definición de las políticas sociales también es puesta en cuestión. Así, se defiende que también es posible entender la política social desde una perspectiva más global y no sólo asociada a los sistemas públicos. Esta perspectiva cambiaría la conciencia en torno a los sistemas liberales de bienestar (Alber, 2010).

De esta forma, la caracterización clásica de los estados de bienestar liberales tiene, desde una perspectiva actual, un cuestionamiento respecto a la caracterización de los participantes y su configuración, cuestión que no queda al margen del debate académico.

El segundo de los regímenes descritos por Esping-Andersen es el régimen Corporatista – Conservador. Este régimen se sitúa, sobre todo en los países de Europa Central como Alemania, Austria o Francia. En estos países el acceso a las prestaciones depende del empleo, las cotizaciones y la carrera profesional previa que cada una de las personas haya tenido con anterioridad. Así, el mecanismo principal para la provisión social es, en este tipo de regímenes, el aseguramiento social, unido a las condiciones propias del empleo. De esta forma, el autor afirma que el nivel de desmercantilización es medio y la estratificación se reproduce generación tras generación por la importante presencia que tienen las instituciones intermedias de la sociedad civil (familia, iglesia, sindicatos) en la provisión de las políticas sociales.

El modelo corporatista – conservador, también conocido como ‘modelo Bismarckiano’, por tener su origen en las reformas introducidas por el canciller de hierro en la Alemania de finales del XIX, también ha sido objeto de debate y análisis desde el mundo académico. Palier (2013) subraya la importancia de la *path dependency* en la estabilidad de los modelos de bienestar continentales. Además, detecta que, fruto de las reformas

realizadas en los últimos años, este modelo está teniendo como consecuencia una dualización dejando fuera de la cobertura del sistema a los *outsiders*, personas que no pueden acceder a las prestaciones que otorga el mercado laboral o los seguros privados. En palabras del propio autor, '*el aseguramiento social bismarckiano ya no es capaz de asegurar los objetivos beveridgeanos*' (Palier, 2013: 81).

El tercero de los regímenes descritos por Esping – Andersen, hace referencia a los países del norte de Europa. Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia forman parte de esta categoría conocida como la del régimen de bienestar socialdemócrata. El estatus de ciudadanía determina el acceso a unas políticas sociales de carácter universal en todos estos países, con un régimen impositivo alto y un alto grado de desmercantilización, es decir, con una menor dependencia de la ciudadanía del mercado de trabajo que los dos regímenes anteriores. (Esping-Andersen, 1993).

Una de las cuestiones mencionada por no pocos autores a la hora de analizar el régimen socialdemócrata ha sido el consenso político que ha existido en estos países respecto a la configuración de la política social. En este sentido, este consenso, ha permitido que esta manera de entender la política social y la forma de organizar el Estado haya contado con una amplia legitimidad social (Kvist & Greve, 2011).

Respecto a la evolución del modelo socialdemócrata, las tendencias observadas en los últimos años apuntan hacia un suministro mixto, con mayor participación del mercado, en la provisión de servicios en las áreas del bienestar. Todo ello, junto a la apuesta por las políticas activas de empleo bajo los principios de la flexiseguridad ha tenido como consecuencia, la transición desde un régimen de welfare a uno de workfare, vinculado a la seguridad social y a la participación de las personas en el mercado laboral (Rubio Lara, 2013). Esta última reflexión afecta al criterio de la universalidad, puesto en cuestión en los últimos años como consecuencia de la evolución citada previamente (Kautto, 2010; Kvist & Greve, 2011).

En la Tabla 8 se pueden analizar, de forma resumida, las características principales de los modelos de bienestar mencionados hasta el momento.

Tabla 8 Características principales de los modelos de Estado de Bienestar

Elementos del régimen e impactos	Conservador	Liberal	Socialdemócrata
Cobertura de la población	Ocupacional	Selectivo	Universal
Papel del mercado en el bienestar	Bajo	Alto	Bajo
Población objetivo	(Persona) empleada	Las personas pobres	Toda la ciudadanía
Grado de desmercantilización	Medio	Bajo	Alto
Grado de desfamilización	Bajo	Bajo	Alto
Grado de remercantilización	Bajo	Medio	Alto
Redistribución	Bajo	Bajo	Alto
Reducción de la pobreza	Medio	Bajo	Alto

Fuente: (Del Pino & Rubio Lara, 2013) a partir de (Hicks & Esping-Andersen, 2005)

De esta forma, se pueden observar con mayor claridad las características ya mencionadas hasta el momento. Respecto a la cobertura de la población, destaca la cobertura universal de los regímenes socialdemócratas frente a la ocupacional de los conservadores o la selectiva, sólo para aquellas personas con pocos recursos, de los regímenes liberales. El grado de desmercantilización, también mencionado con anterioridad, evoluciona también en función del modelo adoptado, siendo también el modelo socialdemócrata el que mayor grado de desmercantilización desarrolla.

Estas cuestiones, junto con el resto de indicadores analizados en la tabla, tienen un efecto directo, como también podemos observar, en la redistribución de la riqueza y la reducción de la pobreza. Es, una vez más, el modelo socialdemócrata el que mejores resultados obtiene en ambas variables frente al modelo liberal, que es el que, en el otro extremo, peores marcas obtiene en estos registros.

Además de estos tres regímenes clásicos, el debate académico se ha ocupado también del análisis de otras realidades que dadas sus peculiares características han dado lugar a nuevas categorías o tipologías de Estado de Bienestar que se añaden a las tres mencionadas anteriormente.

Bonoli (1997) formuló el concepto 'Latin Rim Countries' para denominar a países como España, Portugal, Italia o Grecia. Países del arco mediterráneo que, en opinión del autor, compartían unas características comunes. En primer lugar, sus viejas tradiciones de bienestar, conectadas con la iglesia católica. En segundo lugar, el diseño de los programas de seguridad social, que han servido como medidas básicas de ingreso si bien no fue esa su función primigenia principal. En tercer lugar, se trata de países que no poseen una tradición de pleno empleo lo cual ha propiciado que el sistema tenga importantes lagunas difíciles de solventar.

Moreno también ha analizado en profundidad esta variedad de Estados de Bienestar. Además de las características ya mencionadas, el autor destaca que dichos países se caracterizan por tener un pasado común con experiencias de gobierno autoritarias, además de retrasos en el proceso de industrialización. Sumado a todo ello, afirma que ninguno de estos países ha experimentado la edad de máximo esplendor del Estado de Bienestar, situada entre los años posteriores a la II Guerra Mundial y la crisis del petróleo del año 1973 (Luis Moreno, 2009b, 2013). La característica principal de dicho régimen, según el autor, es el papel desarrollado por la familia en la provisión y desarrollo de las políticas sociales (Luis Moreno & Mari-Klose, 2013). Así, el 'familismo' es la principal característica diferenciadora respecto a los otros regímenes de bienestar puesto que considerando los indicadores presentados en la Tabla 8 no existe un único patrón de conducta para los países integrados en esta categoría analítica.

Por lo tanto, el análisis realizado teniendo en cuenta las distintas variables clasificatorias de los Estados de Bienestar arroja cuatro categorías principales, creadas en base al criterio de la desfamiliarización. Es el modelo socialdemócrata el que la tiene en más alto grado, seguido por el conservador y en último lugar, el liberal. La cuarta categoría analizada, la de los países del arco mediterráneo, se distingue, precisamente, por su familismo.

Existen más tipologías, creadas y analizadas en los últimos años como la 'confucionista' (Hort & Kuhnle, 2000; Hwang, 2011) creada para describir los regímenes de bienestar de los países del este asiático o la conocida como 'el régimen de las antípodas' (Castles & Mitchell, 1993) que describe la estructura de bienestar de Australia y Nueva Zelanda.

Todas estas clasificaciones, desde las más novedosas a las tres clásicas, no han estado exentas de críticas por entender que han sido excesivamente academicistas y que han dejado al margen cuestiones fundamentales como el género, básicas para la provisión del bienestar (Orloff, 1993). En cualquier caso, son categorías analíticas que ayudan a comprender el fenómeno y aportan indicadores que resultan sumamente valiosos para análisis.

Etapas y perspectivas

El desarrollo del Estado de Bienestar, desde su creación hasta la actualidad, ha atravesado distintos momentos y etapas. Estas etapas han sido descritas también desde distintas perspectivas clasificando la evolución del Estado de Bienestar en tres periodos distintos: el periodo de oro (1946-1975) el periodo de plata (1975-2007) y el periodo de bronce (2007-...) (Del Pino & Rubio Lara, 2013; Moreno, 2013; Taylor-Gooby, 2004). Cada uno de estos periodos ha respondido a las lógicas del contexto socioeconómico y a la evolución de las políticas y estructuras institucionales que han hecho que el desarrollo del Estado de Bienestar haya sido, en consecuencia, determinado por las mismas.

La etapa dorada del Estado de Bienestar, o 'los treinta gloriosos', corresponde a las primeras décadas de su desarrollo y comprende los años que van desde su puesta en marcha hasta la implosión de la crisis del petróleo en los primeros años de la década de los setenta. Esta etapa se caracteriza por la extensión de derechos y de las políticas sociales asociadas a los mismos. Se trata de la etapa del consenso socialdemócrata – democristiano a través de la cual se implementa la idea del Estado de Bienestar en la mayoría de países europeos (Moreno, 2013; Rodríguez Cabrero, 2004). Hay que señalar que esta etapa se benefició de una coyuntura muy favorable tanto desde el punto de vista económico como demográfico y cultural.

La etapa de plata, definida por Taylor-Gooby, comienza con la crisis del petróleo y la aplicación de las doctrinas económicas neoliberales, que irrumpieron con fuerza en los años posteriores en todo el mundo. Simbolizado en las victorias electorales de Margaret Thatcher en Reino Unido y de Donald Reagan en Estados Unidos, la doctrina económica neoliberal se impuso al keynesianismo, dando así paso a la retirada del Estado de ámbitos que hasta entonces habían sido de su competencia, abriendo camino al mercado (Taylor-Gooby, 2004).

Finalmente, la etapa de bronce es la que se abre, en palabras de Moreno (2013) en los años posteriores a la crisis económica del 2007. El contexto a partir del que se desarrolla la misma, así como las medidas que se toman sobre todo en Europa para hacerle frente, suponen un retroceso de los criterios definidos hasta el momento en términos de definición de políticas. A este respecto, Esping-Andersen y Palier (2010) afirman que los retos principales a los que el Estado de Bienestar deberá hacer frente en esa coyuntura son el envejecimiento de las sociedades europeas, la incorporación de la mujer al mercado laboral y la educación de los niños y niñas en sus etapas más tempranas. Retos a los que desde un contexto caracterizado por el descenso de los recursos y con las estructuras debilitadas, habrá que hacer frente, sin olvidar aquellos que ya existían previamente y que seguían siendo realidades cotidianas, como la enfermedad o los accidentes laborales.

Así pues, las ideas relativas a la génesis del Estado de Bienestar y los rasgos esenciales de su evolución, conforman el marco de referencia para la concreción de los distintos sistemas de políticas públicas que lo componen y en el caso que nos ocupa, para la definición del sistema de servicios sociales, cuya configuración en nuestro contexto y sus efectos constituyen el objeto de la presente investigación.

De esta forma, en España, el Estado de Bienestar y los derechos formulados en su definición, se han ido desarrollando históricamente a la vez que se profundizaba en la detección de las necesidades sociales y su propio debate respecto a la provisión de los servicios públicos. Así se fueron estructurando los sistemas educativo, sanitario y de seguridad social. Cada uno con su propio recorrido, han configurado lo que tradicionalmente se han considerado los tres pilares del Estado de Bienestar. Esta evolución ha resultado más tardía que en el resto de los países del contexto Europeo razón por la que las etapas de conformación de las estructuras del bienestar no se han cumplido de la misma forma. Rodríguez Cabrero (2004) distingue cuatro etapas en la formación del Estado de Bienestar en España:

- 1.** 1963-1975. El nacimiento. Se estructura en base al modelo de Seguridad Social y a algunas políticas que el régimen franquista lleva a cabo en clave social.
- 2.** 1976-1982. El reconocimiento de derechos. A través de la aprobación constitucional, se define el Estado como Estado social y democrático y se reconocen los derechos que forman parte del mismo.
- 3.** 1983-1993. La universalización de los servicios. En una época en la que el gasto social sube de manera importante, se universalizan la seguridad social, añadiendo las prestaciones no contributivas; el

sistema educativo y el sanitario, con la aprobación de Ley General de Sanidad en 1986 en la que se crea el Sistema Nacional de Salud como mecanismo público y universal.

4. Finalmente, la época de la revisión del Estado de Bienestar con un aumento de la presión respecto a las demandas a satisfacer, pero, a su vez, con una entrada del sector privado en la forma en que había que hacerlo.

Así, el Estado de Bienestar, como concepto, se desarrolla en España de una manera tardía. De igual forma, tal y como afirman distintos autores (Adelantado, 2011; Etxezarreta, 2012; Luis Moreno, 2009b; Rodríguez Cabrero, 2004) el ámbito de los servicios sociales es de todos los sectores que forman parte del Estado de Bienestar, educación, sanidad y garantía de ingresos, el que se desarrolla el último. Es en este sentido cuando se formula el concepto del 'cuarto pilar' como aquel que falta por añadir al sistema, pero también como aquél que llega más tarde, aquél invitado que llega cuando la mesa está servida.

'Por lo tanto, nos encontramos ante la imagen visual de que estamos acabando el edificio, ante la sensación, incluso física, de que es el pilar que faltaba. Remite igualmente a la cuarta pata de la silla o de la mesa. Si faltan, el objeto cojea'. (Santos Martí, 2012: 94)

Efectivamente, la silla del Estado de Bienestar cojea sin la pata de los servicios sociales. ¿Pero por qué esta pata se ha estructurado más tarde? ¿Por qué ha sido posible el desarrollo del Estado de Bienestar, hasta hace relativamente poco tiempo, sin que sucediera lo mismo con la rama de actividad a la que se refieren los servicios sociales? La propia y confusa definición del concepto, exenta de consenso, o la necesidad que se busca proteger es, sin duda, una de las razones que han llevado a esta tardía concreción (Casado, 2007a; Fantova, 2008). También Roldán y García apoyan esta idea, a la vez que subrayan que se trata de un saber que se encuentra todavía en proceso de sistematización y concreción (Roldán & García, 2006).

Y es en el marco de la política social, entendida esta como política pública, en el que se concreta el desarrollo de este ámbito. En este sentido, tanto Mishra (1981) como Herrera y Gastón (2003) definen el objeto de la política social.

'La política social debe ser concebida como aquel conjunto de modelos y mecanismos que están típicamente interesados en la distribución de los recursos en función de cualquier criterio de necesidad' (Mishra, 1981: 25)

'La política social consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política' (Herrera & Gastón, 2003: 41)

La política social consiste por lo tanto, examinando ambas definiciones, en el conjunto coherente de principios, modelos, acciones y mecanismos que dirigidos hacia una población tengan el objetivo de redistribuir o modificar la situación de bienestar de la misma, empleando los recursos que el Estado tenga para ello. Es a partir de esta definición de los elementos estructurales de la política social de la que surgen las distintas visiones y modelos que se implementarán en una u otra realidad concreta.

Pero para comprender como se concibe la forma y los modelos de política social que se desarrollan en una sociedad determinada es preciso tomar en consideración no solo los aspectos estructurales sino también los coyunturales del entramado social e institucional. A este respecto, Setién y Arriola (1997: 327-328) destacan los siguientes:

1. Ideología hegemónica. Constituyen marcos interpretativos de la realidad, determinan los comportamientos políticos y expresan el proyecto político del grupo en el poder.
2. Coyuntura económica. Las políticas públicas son sensibles a los vaivenes de la economía. Así en momentos de crisis como el actual se contraen y en épocas de bonanza se expanden.
3. Legislación. Independientemente de la coyuntura económica y de la ideología del poder, existen tradiciones y costumbres determinadas que marcan la trayectoria y establecen las reglas del juego, que son muy difíciles de modificar.
4. El desarrollo institucional de la sociedad civil. Se refiere a la presión social que ejercen los movimientos sociales, la opinión pública y todos los agentes de la sociedad civil y que influyen en el contenido de la legislación y en la orientación de los servicios sociales.

Todos estos aspectos están vinculados entre sí, tal y como también veremos a continuación, lo que obliga al sistema de políticas públicas al establecimiento de acuerdos y pactos.

Por lo tanto, cualquier análisis sobre el recorrido del sistema de servicios sociales y su configuración actual no puede obviar el análisis de los factores tanto estructurales como coyunturales que determinan dicho sistema y su modelo, en una u otra dirección.

Pasemos pues a analizar la evolución del concepto de servicios sociales, presentando el camino recorrido hasta llegar a constituirse en derecho reconocido. En segundo lugar, examinando su propio objeto de atención y el

tipo de necesidad a la que debe de responder o atender y por último, revisando la concreción que ello ha supuesto en el marco jurídico – político español.

3.1.2. Génesis y evolución del Sistema de Servicios Sociales

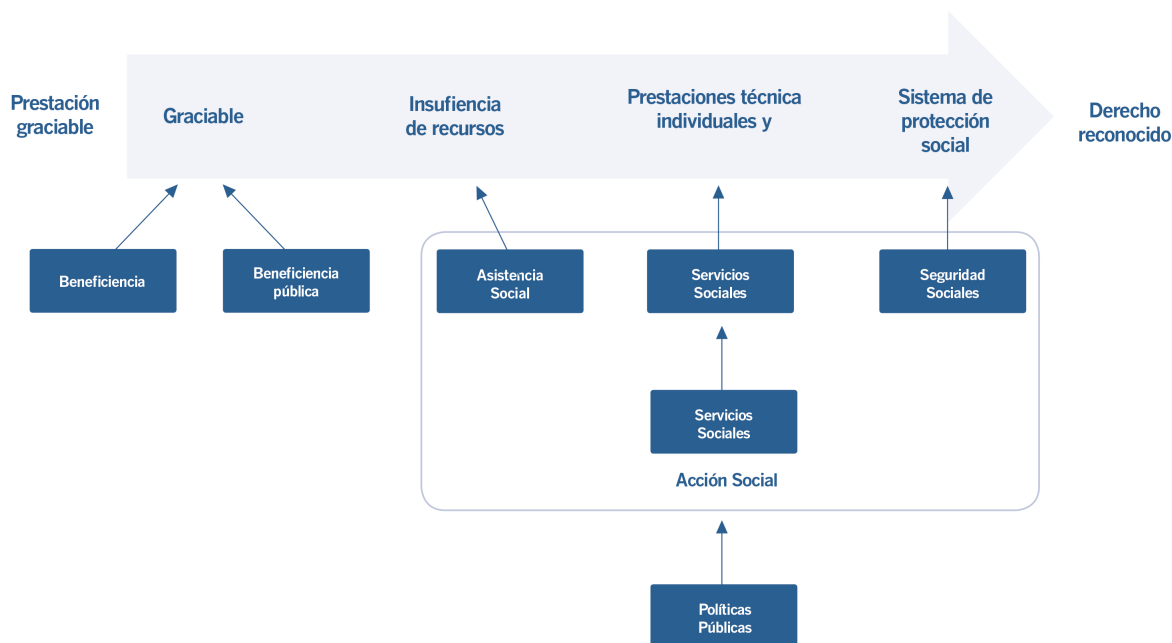
El concepto ‘servicios sociales’ es un concepto polisémico, desde su formulación, hasta su objeto de atención. Son muchos los autores que, desde la definición clásica de Khan y Kamerman (1977), han tratado de definir el concepto de manera más concreta. Así, según estos autores el término Servicios Sociales se utiliza desde dos perspectivas:

- 1) Desde una perspectiva amplia, como un conjunto articulado de servicios humanos que comprende las siguientes ramas: educación, sanidad, vivienda, empleo, mantenimiento de ingresos y servicios sociales.
- 2) Desde una perspectiva más restringida que es la que designa los servicios sociales como sexta rama del sistema de protección social y tiene una concepción de los servicios sociales individualizados, bien en su suministro o bien ofreciendo orientación o guía.

Es esta segunda perspectiva la que más se ha desarrollado en nuestro entorno, recibiendo la denominación de servicios sociales personales, intentando superar la concepción asistencialista que ponía el énfasis en las prestaciones económicas y no tanto en los servicios de atención personal directa de los profesionales del sector.

Una mirada retrospectiva nos ayuda a ver que términos como asistencia social, beneficencia, servicio social, protección social y otros similares han generado no pocas dificultades para definir la naturaleza del objeto del sistema de servicios sociales. Indudablemente, estas distintas acepciones han ido de la mano de los significados atribuidos a la naturaleza y condiciones de los servicios prestados. Así, desde la caridad hasta la situación actual, como veremos a continuación, se han sucedido una serie de etapas en las que la percepción y significado del concepto también ha evolucionado.

La primera perspectiva desde la que se puede contemplar el concepto, hace referencia a la evolución que ha tenido desde su concepción de prestación graciable, hasta convertirse en derecho reconocido. La evolución en este periodo se puede observar a partir de la propia denominación del concepto que transita desde la beneficencia, hasta los servicios sociales tal y como apuntan Roldán y García (2006) y que se puede observar en el Gráfico 1.

Gráfico 1 Diferenciación terminológica de los servicios sociales

Fuente: (Roldán & García, 2006)

Una mirada atenta al Gráfico 1 muestra como al hilo de la evolución acaecida en el ámbito de los servicios sociales se han ido produciendo paralelamente cambios en su denominación que expresan el significado atribuido a su cometido en cada etapa. Considerados al inicio desde una perspectiva de beneficencia como un conjunto de prestaciones graciables han llegado a ser a día de hoy un conjunto de prestaciones reconocidas como derechos.

De esta forma, la primera de las cuestiones a las que hay que hacer referencia, en perspectiva, para hablar de servicios sociales, es a la beneficencia. La beneficencia supone, según el diccionario de la RAE 'la virtud de hacer el bien' y es la primera de las perspectivas a través de la que se da respuesta a las carencias sociales.

Roldan y García (2006) distinguen en esta primera fase entre la beneficencia privada y la beneficencia pública. La beneficencia privada hace referencia a todas aquellas acciones de protección y ayuda llevadas a cabo por particulares o por organizaciones religiosas o similares. La beneficencia pública se refiere a acciones del Estado, cuando ésta se dirige a paliar situaciones de necesidad con recursos limitados. Esta característica, la de los recursos limitados, se puede observar, tal y como podemos ver en el Gráfico 1 por el carácter graciable de las ayudas que se conceden. No sólo no existe regulación respecto al carácter de dichas prestaciones, sino que, además, tampoco está claro con cuántos recursos se cuenta para hacerlo.

De esta forma, la beneficencia, tal y como recuerda Sotelo (2010), tendía a clasificar entre los buenos y los malos pobres, entre aquellos que realmente tienen una necesidad y aquellos que fingen tenerla para no tener que trabajar. No difiere tanto esta clasificación de la que allá por el siglo XVI establecía Juan Luis Vives en su *'De subventione pauperum'* en la que se abogaba, de igual manera, por ayudar a aquellas personas que tuvieran una disposición positiva por salir de su situación. Pero tampoco difiere, tal y como nos recuerda George Lakoff, de la visión que algunas personas como Ronald Reagan (con toda su capacidad de influencia) tenían a este respecto a finales del siglo XX.

'The Welfare Queen was a lazy, uppity, sexually immoral black woman who was a cheater living off the taxpayers, driving a Cadillac paid for by taxpayers, having children just to get money for them' (Lakoff, 2008: 160)

Esta visión de la 'Reina del Bienestar' como una figura parásita a la que hay que ayudar sólo en caso de extrema necesidad, asociada a una primera visión de beneficencia, se ha ido extendiendo a la vez que las ideas neoliberales también lo han hecho en las sociedades occidentales modernas⁹.

La principal diferencia entre la beneficencia y la asistencia social, según Roldán y García (2006) se sitúa en la graciabilidad de las primera frente a la segunda. De esta forma, desde una perspectiva de evolución de derechos, y tal y como se puede observar en el Gráfico 1, se produce un ascenso a un primer escalón, en criterios de exigibilidad y alcance.

'En la beneficencia las prestaciones son graciables, mientras en la asistencia social las prestaciones se crean y dotan de un presupuesto, se conceden hasta su extinción y su concesión no es discrecional en absoluto; una vez acreditada la necesidad, se tiene derecho a las prestaciones asistenciales correspondientes.' (Roldán & García, 2006: 14) *La transición, por lo tanto, entre los conceptos de beneficencia y asistencia social está claramente relacionada con la regulación que adquieran los servicios asociados a las mismas. Fantova (2008) subraya que la configuración de la asistencia social se ha construido frecuentemente por oposición a la Seguridad Social, como el sistema residual para aquellas personas que no hubieran podido contribuir a esta última.*

⁹ En Euskadi, la polémica surgida en 2014 a raíz de las declaraciones del Alcalde de Vitoria – Gasteiz, Javier Maroto, respecto a la RGI, se puede situar en estas coordenadas.

La contribución de Cortajarena y Las Heras (1979) fue todo un hito en el Estado Español, cuando al final de la dictadura publican la famosa obra 'introducción al bienestar social' que por lo novedoso de su planteamiento se convirtió en el libro de cabecera de todos aquellos profesionales interesados en la estructuración en España de un sistema de servicios sociales. En él apuestan por un replanteamiento de la política social, que abandone la subsidiariedad respecto al resto de sistemas del bienestar.

'Se impone, pues, una urgente tarea de replanteamiento de la política social. Esta no debe ser, en un sistema democrático, una actividad subsidiaria que toque solo tangencialmente los problemas derivados de un crecimiento económico más o menos inescrupuloso. Es preciso que se incruste en la estructura misma de la dinámica económica' (Cortajarena & Las Heras, 1979: 14)

Y así, siguiendo la evolución en cuanto a la extensión en el reconocimiento de los derechos, el siguiente escalón supone el tránsito de la asistencia social a los servicios sociales. Roldán y García afirman que la diferencia entre ambas radica en el carácter de las prestaciones. Mientras que en aquellos sistemas que se configuran como de asistencia social éstas son individualizadas y ofrecidas a personas sin recursos, los servicios sociales hacen referencia a prestaciones técnicas de carácter colectivo, organizadas de forma pública (Roldán & García, 2006: 17).

Por lo tanto, en cuanto el carácter de las prestaciones deja de tener carácter residual y se constituye como sistema, recogiendo el carácter exigible y quedando por tanto clarificado su catálogo, es entonces en cuanto el concepto de servicios sociales adquiere su vigencia y su significado a partir de lo ya formulado previamente.

La última concreción y la más desarrollada de la evolución de los derechos sería un sistema propio de protección social, tal y como sucede en el caso de la Seguridad Social (*Gráfico 1*). De esta forma, estos últimos conceptos formarían parte del ámbito de la acción social, junto con el resto de pilares del Estado de Bienestar que ya se han comentado con anterioridad. Todos ellos formarían parte del sistema de políticas públicas.

De esta forma, la evolución de la concepción del derecho, desde la no existencia hasta su concreción en un sistema jurídico con todas las garantías, determina, por tanto, la denominación y la evolución del propio concepto y su concreción en la necesidad que trata de satisfacer, como veremos a continuación.

Definición de los servicios sociales respecto a la necesidad a la que tratan de dar respuesta

Tal y como se decía al comienzo de este apartado, la complejidad y novedad del concepto que se está analizando hace que se hable muchas veces del ámbito de los servicios sociales como un ámbito que está, todavía, en construcción (Aguilar Hendrickson, 2009) y como tal con definiciones no suficientemente consensuadas e incluso contrapuestas, en ocasiones.

Así, una cuestión clave para entender el devenir de la regulación y el desarrollo legal del ámbito de los servicios sociales, es entender el debate respecto a la necesidad a la que se trata de dar respuesta a través de su articulación. Este es un debate muy presente y actual en la academia sobre los servicios sociales.

Una primera aproximación a la definición de las necesidades a las que los servicios sociales tratan de dar respuesta se produce de la mano de Kahn y Kamerman. Estos autores definen al sistema de servicios sociales como el sexto sistema de protección social, de desarrollo posterior al sanitario, educativo, vivienda, empleo o garantía de ingresos (Kahn & Kamerman, 1977).

Esta idea de sexto sistema tiene relación con el concepto de cuarto pilar del Estado de Bienestar, referido con antelación. Así, el sistema de servicios sociales se uniría a la educación, sanidad y seguridad social o garantía de ingresos, en función del autor al que se haga referencia. Esta idea del cuarto pilar fue formulada por primera vez por Navarro tal como él mismo menciona, refiriéndose a aquellos servicios de ayuda a las familias, ausentes hasta entonces del debate público en España (Navarro, 2009).

Pero ha sido Demetrio Casado el que más profusamente ha trabajado en la delimitación de los objetivos que determinan el ámbito de los servicios sociales. En primer lugar y a partir de la idea de Khan y Kamerman, Casado afirma que hay que entender los servicios sociales como una rama de actividad, como unos servicios en sí mismos. Y propone la siguiente definición:

'La rama de actividades denominadas servicios sociales tiene como objetivo mediato el bienestar individual para el presente y para el futuro, que procura sobre todo mediante la ayuda personal polivalente, al servicio del cual provee prestaciones individuales y otras actividades, ambas de carácter técnico (no monetarias desvinculadas), formalizadas en algún lado y producidas y dispensadas mediante diversos regímenes institucionales' (Casado, 2007b: 36)

Casado pues, pone el acento en el bienestar individual, a través de la ayuda personal polivalente. Pero, ¿en qué se concreta esta ayuda? Numerosos autores han tratado de concretar los espacios *polivalentes* a que dan respuesta a este bienestar individual. Cada uno pone el acento en aquellos ámbitos que considera más prioritarios para ello. El primer autor al que se hará referencia, en este sentido, es Gustavo García Herrero. García Herrero habla, en su definición, de convivencia e integración.

'La protección social debe formularse en positivo: no se protege el problema, sino las personas; no se define por la carencia, sino por el bienestar. El sistema público sanitario se define en torno al concepto de salud, no de enfermedad; como hace el de educación en torno a este término y no al de ignorancia; y los servicios sociales en torno a la convivencia y a la integración, y no al aislamiento, la pobreza y la marginación'. (García Herrero, 2005: 22)

Convivencia, integración y visión positiva. Estos son los elementos que la definición de García Herrero introduce al debate que se está analizando respecto al objeto de los servicios sociales, que tiene todavía muchos elementos que introducir en el análisis. A este respecto, Aguilar, Llobet y Pérez Eransus afirman que las funciones específicas de los servicios sociales, debieran ser tres:

- 1.** Acciones encaminadas a superar la carencia de autonomía de las personas.
- 2.** Protección a colectivos como los niños, los mayores y las personas con discapacidad, que muestran su dependencia en determinadas condiciones de inadecuación.
- 3.** El apoyo a personas con dificultades de integración, en situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, en riesgo o situación de exclusión social. (Aguilar, Llobet, & Pérez Eransus, 2010)

Esta clasificación por colectivos, se completa con los principios que enumera y propone Alguacil. Según el autor, en una sociedad compleja y fragmentada como la actual, los servicios sociales deben ser capaces de dar respuestas únicas a partir de la articulación transversal de los diferentes niveles de atención. Propone para ello tres principios que bautiza como 'las tres P's que ayudan a identificar cuáles son las necesidades o demandas a las que hay que dar respuesta (Alguacil Gómez, 2012). Se puede ver resumido en la Tabla 9.

Tabla 9 Síntesis de sinergias en Servicios Sociales

Elementos del régimen e impactos	Situaciones (condiciones de)	Principales colectivos afectados
Prevenir	Vulnerabilidad y exclusión social. Patologías: drogadicción, alcoholismo, prostitución, violencia doméstica, violencia de género, violencia urbana, sinhogarismo, enfermedades derivadas de todo lo anterior.	Niños y jóvenes Mujeres Ancianos Inmigrantes Minorías étnicas
Proteger	Los colectivos vulnerables en función de su dependencia	Niños Ancianos Discapacitados Enfermos crónicos
Promocionar	1) Igualdad de género, autonomía, autoestima, participación, empoderamiento y asociacionismo 2) Acciones rehabilitadoras para la superación de situaciones de marginación e indignidad social	Mujeres Inmigrantes Víctimas de la violencia Drogadictos Alcohólicos Prostitutas

Fuente: (Alguacil Gómez, 2012)

Así, Alguacil no sólo pone el acento en los principios estratégicos, sino también en las condiciones de necesidad a los que cada uno de estos principios habría de responder y, finalmente, a los colectivos que estas situaciones afectan más extensamente. Es pues ésta, una visión que recoge elementos de todas las que se han ido exponiendo hasta el momento respecto a los colectivos y las situaciones que hay que referenciar y dar respuesta.

A partir de lo dicho hasta ahora y de la evolución que tanto la realidad social, como la académica y la normativa han tenido en los últimos años, Fantova propone una mirada distinta a lo que debería ser el objeto de atención de los servicios sociales. El autor se centra en un análisis de los vínculos relacionales entre las personas para concluir que el verdadero objeto de los servicios sociales son las interacciones.

'La propuesta es la de considerar la interacción (humana) como el bien protegible, la finalidad específica, la necesidad de referencia para los servicios sociales. Y proponemos definir interacción como el ajuste dinámico entre la capacidad de desenvolvimiento autónomo de la persona en sus entornos vitales y el apoyo social disponible a través de los vínculos familiares, convivenciales, comunitarios o relacionales en general. Proponemos la palabra interacción porque permite hacer referencia tanto a lo que la persona hace como al apoyo o ayuda que recibe gracias a los vínculos naturales que mantiene' (Fantova, 2008: 42)

Así pues, Fantova entiende que las interacciones de las que tienen que cuidar los servicios sociales se sitúan en un espacio intermedio entre autonomía personal e integración relacional, teniendo que buscar el ajuste dinámico en cada momento y fase del ciclo vital por el que transite la persona a la que se haga referencia (Fantova, 2008).

Aunque las distintas definiciones analizadas expresan posiciones complementarias respecto al ámbito de acción de los servicios sociales, es la última definición de Fantova la que, en nuestra opinión, mejor recoge el espacio de acción de los servicios sociales: las interacciones humanas. De esta forma, en cuanto se produce una falla, un hecho que pueda romper o dejar en situación de debilidad a alguna persona en relación con uno de los espacios en los que se producen sus interacciones interpersonales, son los servicios sociales quienes actúan para reparar y facilitar dicha relación y hacer que la convivencia comunitaria pueda seguir siendo adecuada en todo caso.

Ciertamente, dada la juventud del sistema en relación al objeto, necesidad o parcela de la realidad a la que debe dar respuesta el sistema, la conceptualización de la misma aún es incipiente, como lo muestra el hecho de la falta de literatura al respecto. Sin embargo, el sistema entendido como un conjunto articulado de servicios dirigido a determinadas situaciones y colectivos en necesidad ha sido objeto de múltiples desarrollos desde la esfera institucional, legal y normativa. Como bien muestra la literatura, ha sido primero el derecho el que ha regulado el ámbito de atención, previo al debate conceptual sobre el mismo.

En este sentido, la legislación desarrollada en el ámbito de los servicios sociales ha distinguido dos parcelas de atención estrechamente relacionadas, pero con un funcionamiento complementario: la atención primaria y la atención secundaria o especializada, que toman como referencia el modelo organizativo del sistema de salud. Tanto la Ley 12/2008 de Servicios Sociales de Euskadi, como el resto de Leyes promulgadas en materia de servicios sociales han efectuado esta distinción.

'El siguiente capítulo establece la estructura general del Sistema Vasco de Servicios Sociales, distinguiendo entre los servicios sociales de atención primaria y los de atención secundaria, que se diferencian, entre otros criterios o variables, por la mayor o menor intensidad del apoyo prestado y que en ambos casos puede ser especializado.' (BOPV, 2008)

Este modelo se concreta en las últimas leyes de servicios sociales, o de tercera generación, en la definición del catálogo de servicios del que se compone el Sistema de Servicios Sociales. El artículo 22 de la Ley 12/2008

de Servicios Sociales de Euskadi define en nuestro ámbito dicho catálogo y articula cada uno de los servicios que el sistema ofrece como tal.

Así pues, la definición o mejor dicho, la indefinición del objeto encuentra acomodo en la normativa, en cuanto se articula tanto en niveles de atención como en el catálogo de servicios de los que se compone el Sistema. Sigue quedando, sin embargo, un importante ámbito para el debate en torno al objeto y a la necesidad a la que este tiene que dar respuesta.

La evolución institucional de los servicios sociales en el escenario del estado español

Tal y como se ha analizado previamente, el ámbito de los servicios sociales es el último de los considerados pilares del bienestar que adquiere naturaleza jurídica en España. De hecho, se considera que su institucionalización comienza en la década de los 60, pero tiene un largo y lento recorrido hasta su institucionalización. Esto no quiere decir, tal y como nos recuerda Casado (Casado, 2007b) que no se atendiera previamente a las situaciones de necesidad, significa que estas situaciones se atendían de formas más relacionadas con la beneficencia y sin que mediara intervención ninguna por parte del Estado.

Así pues, la transición entre la atención institucionalizada en manos privadas y un sistema jurídico con garantías de responsabilidad pública se produce en España de forma progresiva. Roldán y García (2006) distinguen tres etapas principales en las que destacan cómo el peso de los agentes privados, principalmente la iglesia católica, va desapareciendo para dar paso a un sistema de garantías de responsabilidad estatal.

La primera de las etapas es la que se produce entre los años 1960 y 1978, coincidiendo con los últimos años del régimen franquista. La política del régimen era muy clara en materia de servicios sociales: familismo. La familia era la institución central y como tal, la principal provisor de servicios en esta materia. En este sentido, el gobierno se regía en base al principio de subsidiariedad, en función del cuál eran la familia y la iglesia las encargadas de proveer las demandas que se formularan en dichas materias. Al amparo de estas políticas surgieron Cáritas o la Juventud Obrera Católica (JOC) y también los movimientos vecinales que intentaron promover otra visión y otras políticas en esta materia.

La segunda etapa coincide con el momento de la transición y abarca el periodo que va desde 1978 a 1982. La característica principal de dicho periodo es el municipalismo. Junto con la aprobación de la Constitución de 1978 y la celebración de las elecciones municipales de 1979, los nuevos ayuntamientos democráticos suponen un impulso importante para

comenzar a construir, desde un enfoque universalista, el sistema de servicios sociales. Junto con el refuerzo de los municipios, desciende el apoyo a las organizaciones eclesiales que tenían el protagonismo previamente y un nuevo colectivo de laicos, mayoritariamente provenientes del ámbito del trabajo social, comienza a cobrar fuerza.

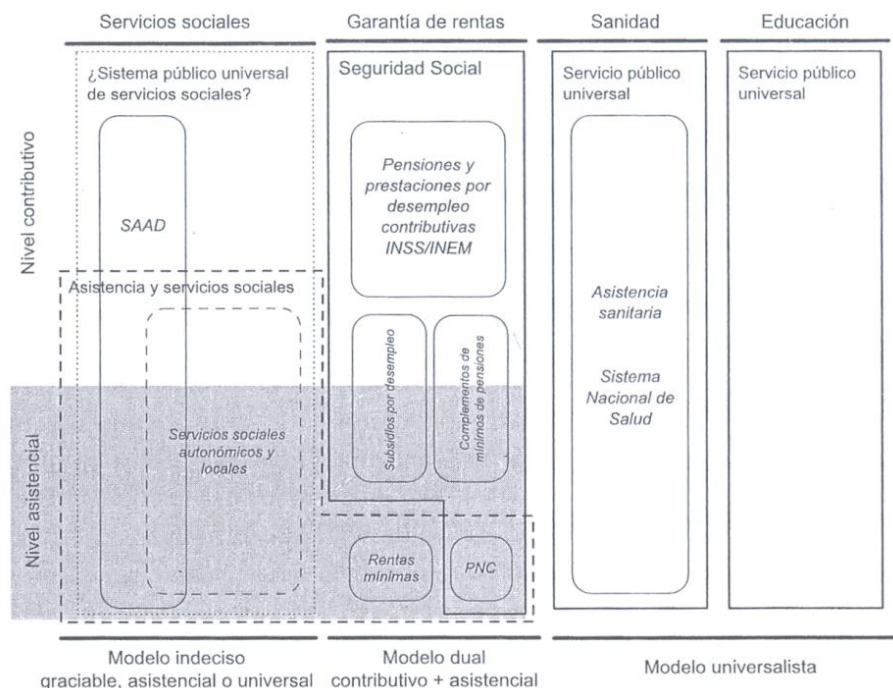
La tercera etapa abarca desde 1982 a 1990 y es en donde se produce la extensión de los servicios sociales. La característica principal de esta etapa es la descentralización, producida a partir de la aprobación de la Constitución y que hace que las comunidades autónomas ejerzan de manera exclusiva la competencia en materia de servicios sociales. A partir de la Ley vasca de 1982, todas las comunidades autónomas comienzan a aprobar sus respectivas leyes de servicios sociales. En este periodo se distinguen dos etapas: 1) 1982-1986 donde se aprueban las leyes de las comunidades autónomas con una visión estatal de las mismas 2) 1987-1990 donde se propone la constitución de la red municipal de servicios sociales sobre todo a partir de la elaboración del Plan Concertado del año 1988. Dada la trascendencia que ha tenido este plan en la configuración institucional de los Servicios Sociales será examinado en el capítulo siguiente.

Rodríguez Cabrero (2004) distingue una cuarta etapa, que se produce a partir del año 2000, en la que crecen las demandas a favor de la universalidad, en las mismas condiciones que el resto de sistemas que conforman la estructura del Estado de Bienestar. Estas demandas vienen acompañadas de cambios en las formas de gestión, cuestión que sucede por la aplicación de los postulados de la Nueva Gestión Pública y la entrada de entidades privadas con y sin ánimo de lucro en la provisión de los servicios (Arrieta & Etxezarreta, 2012; Etxezarreta, 2012).

Esta situación se modifica, de hecho, con la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia. Esta ley reconoce el derecho subjetivo al catálogo de servicios en ella recogidos y establece el principio de universalidad como uno de los principios generales más importantes a desarrollar. La universalidad, entendida como universalidad en el alcance de los servicios y no en la financiación de los mismos (Fantova, 2009) se produce, de iure con la aprobación de esta ley, pero de facto corresponde a cada una de las comunidades autónomas decidir cómo y en qué condiciones se aplica la misma.

Aguilar Hendrickson (2009) afirma que la falta de desarrollo de la universalidad es la gran asignatura pendiente del sistema de servicios sociales. Este autor afirma que todavía nos encontramos en un escenario en el que no se ha superado la esencia dual del sistema. Esto se traduce en que no se ha superado el modelo asistencial, ni se ha conseguido un modelo de éxito que supere con servicios las prestaciones económicas. Así el reconocimiento del derecho subjetivo queda limitado con la falta de concreción de las cuestiones mencionadas, tal y como se puede observar en el Gráfico 2.

Gráfico 2 Sectores y niveles del ámbito de la protección social en España.



Fuente:(AguilarHendrickson, 2009)

De esta forma, en el Gráfico 2 se puede observar cómo, a diferencia de los sistemas sanitario y educativo, tanto el sistema de servicios sociales como el sistema de garantía de ingresos tienen todavía una parte que se corresponde con el nivel asistencial. Esta tendencia es todavía más acusada consecuencia a partir de las decisiones políticas derivadas del estallido de la crisis económica de 2008. Estas decisiones han llevado a que, en primer término, el modelo sanitario deje de ser universal, al limitar el acceso al mismo¹⁰. De la misma forma, el breve recorrido que tenía la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia quedó también limitado al eliminar la obligatoriedad de cotización en el caso de las prestaciones económicas de asistente personal¹¹, así como el descenso progresivo en su cuantía presupuestaria, tal y como recogen los informes anuales de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (García Herrero, 2013, 2014).

Así pues, nos encontramos ante un ámbito determinado por un lado por la estructura y evolución del Estado de Bienestar y su contexto actual, enmarcado en el periodo de bronce, con importantes retos por delante y con una realidad económica y unos discursos que ponen en duda su sostenibilidad. Por el otro, con un desarrollo tardío del ámbito de los servicios sociales en la realidad española, tardío y con una definición un tanto confusa de su propio objeto de atención.

Estos elementos de debate configuran la realidad de un sector que partiendo del análisis del marco regulador español nos permitirá adentrarnos en el siguiente capítulo en las especificidades del Sistema Vasco de Servicios Sociales; sistema estrechamente relacionado con el sistema político administrativo de Euskadi y cuya configuración y efectos pretende examinar esta investigación.

3.2. Marco regulador de la política de servicios sociales en Euskadi

La trayectoria de la política de servicios sociales, tanto en el Estado Español como en la Comunidad Autónoma de Euskadi es mucho más

¹⁰ El Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud modifica la condición de asegurado de forma que excluye de la misma a las personas que no cumplan las condiciones establecidas en el mismo. De esta forma, el sistema deja de ser universal.

¹¹ Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

extensa que el análisis que de ella vamos a efectuar en las siguientes líneas. Hunde sus raíces en los años previos al desarrollo institucional que aquí se describe, con el nacimiento del movimiento asociativo y el papel que éste ha jugado en el devenir posterior de la misma.

Sin embargo estas páginas, deudoras de la perspectiva institucional, analizarán esta política a partir del marco legislativo e institucional que ha configurado, durante los últimos años, concretamente, desde la construcción de la autonomía vasca, el ámbito y las políticas de servicios sociales.

Dos serán los ámbitos normativos que se van a analizar. En primer lugar, la normativa básica que condiciona el marco competencial del sistema vasco de servicios sociales, tanto de ámbito estatal como autonómico. A este respecto, vamos a mencionar el encaje del sistema de servicios sociales en el marco constitucional español, en el estatutario del País Vasco y en la llamada Ley de Territorios históricos (LTH). A continuación, analizaremos la normativa específica referente al ámbito de los servicios sociales, haciendo mención a las leyes estatales y autonómicas que han regulado dicho ámbito.

3.2.1. La normativa básica

El análisis de la normativa básica se refiere a aquellas leyes que, sin ser específicamente leyes que regulen el ámbito de los servicios sociales, tengan relación con éste por que afecten a la organización general del sistema institucional en el que tiene cabida dicha competencia.

Empezando por el marco más general y siguiendo el criterio de jerarquía legal, se analizará en primer lugar la regulación del sistema de servicios sociales en el marco constitucional para continuar con las leyes y planes específicos aprobados en la materia.

El sistema de servicios sociales en la Constitución Española

La Constitución Española no hace referencia en ningún artículo concreto al sistema de servicios sociales. Los años finales de la década de los setenta, muy prolífica en otras cuestiones, y profundamente estudiadas en términos de cambio y transformación del sistema político, no fueron sin embargo años en los que el ámbito de los servicios sociales estuviera en la primera línea del debate público (Casado, 2007a).

De hecho, algunos autores apuntan que el derecho subjetivo a los servicios sociales no queda definido con claridad en el texto constitucional (Gallego, Gomá, & Subirats, 2003). El único artículo en el que se menciona el concepto 'servicios sociales' es el artículo 50, pero refiriéndose únicamente a los ciudadanos de la tercera edad. Lo podemos ver recogido en la literalidad del artículo:

Artículo 50

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio. (Constitución Española, 1978)

Alemán, Alonso y García (2011) afirman que el hecho de que el artículo 50 mencione el ámbito de los servicios sociales únicamente vinculado al colectivo de personas mayores hace que ofrezca una declaración incompleta de la noción de servicios sociales.

Se puede deducir, por tanto, que existe una falta de reconocimiento constitucional al ámbito de los servicios sociales como sistema y conjunto de prestaciones y servicios, tal y como lo conocemos en la actualidad dirigidos a toda la ciudadanía.

Hay artículos constitucionales que hacen referencia a colectivos objeto de atención de los servicios sociales tales como el artículo 39.1 (protección de la familia), el artículo 39.2 (protección de la infancia) y el artículo 49 (personas con discapacidad), que complementan la visión constitucional respecto a lo ya mencionado en el artículo 50, pero no recogen igualmente la unión del sistema en su conjunto.

A este respecto, la fundamentación jurídica de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se apoya en los artículos 49 y 50 de la Constitución, tal y como se menciona en su propia exposición de motivos y en el informe previo del Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2006). Esta fundamentación resulta, sin embargo, incompleta si se toma como referencia el conjunto del sistema de servicios sociales. El sistema de servicios sociales atiende a un colectivo de personas mayores que la Ley 39/2006 define como dependientes. Y la estructura jurídica creada a partir de esta justificación, el Sistema de Atención a la Dependencia, es también, por lo tanto, más

limitado que la propia definición y estructuración del Sistema de Servicios Sociales.

En lo que se refiere no ya a objeto de atención, sino a la distribución competencial, la Constitución es algo más clara. El artículo 148.1.20 posibilitó la transferencia de la competencia en materia de asistencia social a las comunidades autónomas, de forma clara, como no aparece en ningún otro artículo.

Artículo 148

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

[...]

20.ª Asistencia social. (Constitución Española, 1978)

A este respecto, Alemán, Alonso y García (2011: 43) afirman que '*servicios sociales y asistencia social son conceptos diferentes, pero no está claro que el constituyente buscara esa diferenciación*'. Así pues, derivado de este concepto de 'asistencia social' y de su interpretación, las comunidades autónomas comenzaron a construir su propio marco de referencia. Gallego y Subirats (2011) se unen a esta tesis al afirmar que la mayoría de las comunidades hicieron una interpretación amplia de dicho artículo e, incluso del 149.3, que permite a las comunidades autónomas asumir competencias no asignadas a ninguno de los niveles.

Artículo 149

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas. (Constitución Española, 1978)

Así pues, se puede deducir la constitucionalización implícita del derecho a los servicios sociales, aunque éstos no estén recogidos como sistema jurídico autónomo (Alemán Bracho et al., 2011). Este no reconocimiento motiva, en palabras de Aznar que '*la posición jurídica de los ciudadanos no pase de (ser) un derecho condicionado y debilitado*' (Aznar, 1994: 1858).

Por lo tanto, el encaje constitucional del Sistema de Servicios Sociales se ha configurado en base a la interpretación amplia del concepto de acción social

y del artículo 50 de la Constitución. La falta de encaje del propio sistema hará también que el desarrollo legislativo haya sido escaso en el ámbito estatal, tal y como veremos a continuación.

El sistema de servicios sociales en la Ley de Bases de Régimen Local

En segundo lugar, como normativa básica de ámbito estatal que afecta a la distribución competencial del sistema de servicios sociales, es necesario mencionar la Ley de Bases de Régimen Local, aprobada en el año 1985. Esta ley hace referencia a las atribuciones que tanto los municipios como las diputaciones provinciales, con la salvedad de las Diputaciones Forales Vascas, tienen atribuidas en todo el Estado. Así, en su artículo 25.2.k la Ley atribuye a los municipios la competencia de prestar servicios sociales y de promoción y de inserción social. De la misma forma, en el artículo 26 determina la obligatoriedad de los municipios de más de 20.000 habitantes de prestar dichos servicios por sí mismos o asociados.

Esta Ley ha sido, sin embargo, modificada a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Una de las principales novedades que esta reforma introduce respecto a la legislación previa, es la de eliminar la competencia municipal en lo que a prestación de servicios sociales se refiere. En la Tabla 10 se pueden observar las diferencias entre ambas normativas.

Tabla 10 Comparación del régimen local relativo a servicios sociales, 1985-2013

Ley 7/1985, de 2 de abril, RBRL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, RySAL
<p>Art. 25.2 El municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos para la legislación del Estado y de las comunidades autónomas en las siguientes materias:</p> <p>...</p> <p>k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y de reinserción social.</p> <p>...</p>	<p>Ley 27/2013, de 27 de diciembre, RySAL</p> <p>Art. 25.2 El municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en las siguientes materias:</p> <p>...</p> <p>e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.</p>
<p>Art. 26.1. Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p>...</p> <p>c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, prestación de servicios sociales,...</p>	<p>Art. 26.1. Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:</p> <p>...</p> <p>c) En los municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: ...evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social...</p>
<p>Art. 27</p> <p>1. La administración del Estado, de las comunidades autónomas, y otras entidades podrán delegar en los municipios...</p> <p>...</p> <p>3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado y, en su caso, la previa consulta y el informe de la comunidad autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.</p>	<p>Art. 27</p> <p>1. El Estado y las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias.</p> <p>...</p> <p>3. ...La Administración General del Estado y las comunidades autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras las siguientes competencias:</p> <p>...</p> <p>c) Prestación de los servicios sociales...</p> <p>6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación...</p>
<p>36.1. Son competencias propias de la Diputación... en todo caso:</p> <p>...</p> <p>c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.</p>	<p>No se modifica</p>
	<p>Disposición transitoria segunda. 1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales, las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y de reinserción social.</p>

Fuente: (Rodríguez Cabrero et al., 2014)

El hecho de que esta Ley tan solo atribuya a los municipios (apartado e) la evaluación, información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión, puede ser interpretado como una reducción significativa de los servicios sociales que se venían prestando y, que en su propia formulación, remite la gestión municipal en este ámbito a actuaciones puntuales y un tanto asistencialistas más propias de épocas pasadas. Por otra parte, no es extraño que esto suceda precisamente en una época de crisis y dentro de un contexto de políticas neoliberales.

En este sentido, voces críticas como las del Consejo General de Trabajadores/as Sociales (2013) o la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (García Herrero, Breznes Nieto, Barriga Martín, & Ramírez Navarro, 2014) han concluido, que esta reforma y la nueva formulación de la competencia municipal en materia de servicios sociales recogida en ella, suponen una pérdida importante en materia de proximidad y atención a la ciudadanía, porque hará que esta sea gestionada por las comunidades autónomas.

En este sentido, la obligatoriedad de que toda intervención municipal tenga que estar sujeta y autorizada en base a la capacidad financiera y presupuestaria del mismo, supone una dificultad añadida que también habrá que gestionar.

Alemán, Alonso y García (2011) afirman que los municipios han sido siempre muy importantes en la gestión de los servicios sociales aunque siempre ha existido una tendencia centralizadora debido, principalmente a la escasez de recursos económicos de la administración local. Gallego y Subirats inciden en esta idea al afirmar que en el ámbito local *'hay problemas importantes como la diferente capacidad técnica, económica y de gestión de las entidades locales, todo ello muy relacionado, a su manera, con el importante minifundismo municipal existente en España; lo que implicaría un acceso desigual de la población a estos servicios de atención primaria dentro de las materias autonómicas* (Gallego & Subirats, 2011: 346).

La nueva normativa supone todavía un elemento de incertidumbre. En los términos en que está planteado no es posible todavía discernir si se trata de una amenaza o una oportunidad para el sistema en su conjunto. Sólo su desarrollo permitirá dirimir esta cuestión.

Respecto al papel de las Diputaciones provinciales, las competencias que les asigna la Ley de Bases son, en líneas generales, residuales, ejerciendo sólo funciones de cooperación y asistencia. Las Diputaciones no serán ni son agente activo en materia de servicios sociales a nivel estatal, marcando así una diferencia importante con la Comunidad Autónoma del País Vasco, donde estas tienen un fuerte peso específico.

Así, el debate suscitado a raíz de la reforma de la Ley de Bases en el Estado Español no ha afectado en su configuración a las competencias municipales de los ayuntamientos de la CAE, ya que una disposición adicional negociada para el País Vasco en el marco de la tramitación parlamentaria de la Ley 27/2013 establece para este caso lo siguiente:

Disposición adicional primera. Régimen aplicable a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

1. Esta Ley se aplicará a la Comunidad Autónoma del País Vasco en los términos establecidos en el artículo 149.1.14.^a y 18.^a y disposición adicional primera de la Constitución, sin perjuicio de las particularidades que resultan de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, de la disposición final tercera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y de las demás normas que actualicen los derechos históricos de los territorios forales. En su aplicación, y sin perjuicio de las facultades de coordinación y tutela que les corresponden, la competencia para decidir sobre la forma de prestación de servicios a la que se refiere el artículo 26.2 de la Ley de Bases de Régimen Local corresponderá a las Diputaciones Forales previa conformidad de los municipios afectados.

2. La metodología para valorar el coste de los servicios transferidos en las materias enunciadas en la Disposición adicional decimoquinta y en las Disposiciones transitorias primera, segunda y tercera se llevará a cabo por las Instituciones competentes de la Comunidad Autónoma del País Vasco, atendiendo las directrices y principios que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, 2013)

A propósito de esta cuestión, en el caso de la CAE, tal y como se ha señalado en la ***Circular del 11/03/14 del Gobierno Vasco relativa a la ordenación de competencias municipales y régimen foral vasco ante la LRSAL***, la asignación de competencias municipales corresponde a las instituciones comunes y, hasta la fecha, el debate político en torno a la idoneidad de la gestión municipal no se ha producido, pendiente de la aprobación del proyecto de Ley Municipal en el Parlamento Vasco.

En nuestro contexto entidades como EUDEL¹² han señalado que la aplicación de ciertos artículos de la **LRSAL** implica el debilitamiento del principio de autonomía municipal. Sin embargo, dadas las particularidades de la organización política de Euskadi destaca que: las dimensiones más traumáticas o duras de la aplicación del modelo dependerá mucho de lo que hagan las instituciones vascas competentes y los actores políticos. Este es el gran reto de futuro que se abre: evitar, sortear y eludir los aspectos más regresivos de la LRSAL(...) con la puesta en marcha de un modelo propio de gobierno local en Euskadi, por medio de la aprobación de la Ley Municipal (EUDEL, 2014)

El sistema de servicios sociales autonómico: El Estatuto de Gernika y la Ley de Territorios Históricos

El marco jurídico del sistema de servicios sociales autonómico se articula, en primera instancia, en relación al Estatuto de Autonomía de Euskadi. El Estatuto de Autonomía de Euskadi, conocido como el Estatuto de Gernika fue aprobado en referéndum el 25 de octubre de 1979 en un contexto social y político muy similar al de la propia Constitución Española.

El estatuto recoge, en sus artículos 10.12, 10.14 y 10.39 la competencia exclusiva en materia de asistencia social; de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de protección y tutela de menores y en materia de desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de tercera edad.

Esta competencia exclusiva se definió institucionalmente en la Ley 27/1983 de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. Algunas autoras afirman que la conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH) cumple las funciones de constitución interna de la CAE, porque distribuye funciones y competencias del sector público entre diferentes niveles del gobierno (Gallastegui & Gallastegui, 1986; Goikoetxea, 2012).

¹² Asociación de Municipios Vascos

Novo, sin descartar del todo esta idea, destaca también la 'modificabilidad' de la LTH por cualquier norma posterior de igual rango, puesto que el Parlamento Vasco no tiene capacidad de aprobar Leyes orgánicas, con necesidad de mayorías cualificadas (Novo, 2010). Así, todas las leyes que emanan del Parlamento Vasco tienen el mismo rango normativo y, por lo tanto, cualquier otra Ley que apruebe este mismo órgano podría modificar una ley aprobada con anterioridad.

La Ley de Territorios Históricos, en su artículo 7, hace una clasificación entre las principales materias que pueden ser objeto de competencia de los Territorios Históricos y las distingue en tres niveles en función de la capacidad de intervención de los mismos en su diseño e implementación.

En primer lugar, el artículo 7.a define las competencias exclusivas de los Territorios Históricos. Estas competencias son aquellas en las que los órganos forales ejecutan todo el proceso de las políticas públicas desde el inicio hasta el final. Así, el control del mismo reside en la misma institución.

En segundo lugar, el artículo 7.b define las competencias en las que los Territorios Históricos tienen la capacidad de desarrollo y ejecución dentro de su territorio de la legislación emanada de los órganos comunes. En este caso, la definición de las políticas corresponde a las instituciones comunes, pero dejando también margen a las forales para poder introducir variables en su desarrollo, previo a la ejecución de las mismas.

En tercer lugar, el artículo 7.c define aquellas competencias en las que los Territorios Históricos tendrán la potestad de ejecutar las políticas aprobadas y desarrolladas por las instituciones comunes. Esta es la modalidad que menos margen ofrece a las instituciones forales ya que sólo permite ejecutar lo aprobado y planificado por las instituciones comunes. Pues bien, es en este apartado en el que se encuadra la competencia de los servicios sociales:

Artículo 7

c) Corresponde a los Territorios Históricos la ejecución dentro de su territorio de la legislación de las Instituciones Comunes en las siguientes materias:

1. Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco. (BOPV, 1983)

Así pues, a pesar de quedar contemplado en el apartado de menor rango competencial de todos los que la LTH prevé, la competencia de servicios sociales se ha entendido y desarrollado siempre como propia por parte de las instituciones forales. Y esta es la pauta que se ha seguido, desde su aprobación, en toda la normativa sectorial aprobada a posteriori, y también en la acción política llevada a cabo, tal y como analizaremos en esta investigación.

3.2.2. La normativa sectorial

La normativa sectorial en materia de servicios sociales se ha desarrollado principalmente, fruto del reparto competencial, de mano de las comunidades autónomas. Rodríguez afirma que, aunque el Estado haya mantenido la reserva de la regulación básica en materia de servicios sociales, hasta el momento no la ha empleado (Rodríguez, 2006). La excepción, como veremos más adelante, ha sido la Ley 39/2006, conocida como Ley de Dependencia.

En cualquier caso, no existe una legislación básica que defina un marco de juego, unos principios básicos que delimiten el Sistema de Servicios Sociales a nivel estatal. La descentralización competencial hace que este ámbito haya sido desarrollado en su integridad en el ámbito autonómico. Veamos en cualquier caso algunas normas de ámbito estatal que sí han tenido incidencia en el diseño de los sistemas autonómicos de servicios sociales.

Normas estatales en materia de servicios sociales

Tal y como se acaba de mencionar, no existe ninguna ley estatal que fije un marco general de referencia en materia de servicios sociales. Tampoco, ninguna ley que cree un sistema de servicios sociales que pueda ser llamado como tal en el ámbito del Estado Español. Sin embargo, sí que existen unas normas que por su definición temática y su influencia en los ámbitos de frontera del sistema, han tenido incidencia en el ámbito de los servicios sociales. Rodríguez (2006) destaca las siguientes:

- a) Ley de Bases de la Seguridad Social** (Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social de 1994). El capítulo V se dedica a los 'servicios sociales' a los que se define como prestaciones complementarias. Se crea para su gestión el INSERSO (Instituto Nacional de Servicios Sociales) que pasaría a llamarse después, con la plena transferencia de las competencias en materia de servicios sociales a las comunidades autónomas IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales). También se subraya la inclusión del régimen no contributivo de la Seguridad Social a partir de 1990.

- b) Ley 14/1986 General de Sanidad** que universaliza la atención sanitaria y farmacéutica. La delimitación del espacio sociosanitario como frontera del Sistema de Servicios Sociales hace que el diseño del Sistema de Salud y por lo tanto la Ley que lo regula sea una de las normas de ámbito estatal a las que hacer referencia en este apartado.
- c) Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud** establece medidas importantes en el ámbito de la dependencia, ya que por primera vez se habla de “prestaciones sociosanitarias”, es decir aquellas que tienen un componente tanto sanitario como de apoyo social, como respuesta a situaciones de graves discapacidades y situaciones de dependencia.

Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.

Pero sin duda la principal aportación legislativa de ámbito estatal en materia de servicios sociales hasta la fecha es la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Sin aludir concretamente al Sistema de Servicios Sociales, dicha Ley crea un nuevo espacio en torno al concepto de la dependencia. Este espacio es entendido por algunas personas como ‘cuarto pilar del Estado de Bienestar’. Otros autores como Navarro (2009) Fantova (2008) o Moreno (2013) entienden que este denominación se queda corta al hablar exclusivamente de dependencia y que tendría que incluir también en su definición otras cuestiones asociadas a las políticas familiares o de servicios sociales en su integridad.

Alemán, Alonso y García (2011) destacan las siguientes características de dicha Ley:

- a)** Es una ley de nuevo diseño. La Ley de dependencia configura un nuevo sistema, aunque las comunidades autónomas ya atendieran a personas en situación de dependencia previamente.
- b)** Todas las prestaciones que implanta tienen el carácter de derecho subjetivo, es decir, son exigibles y están garantizadas por la Administración ante la que se solicitan.
- c)** El fundamento constitucional de la Ley es el artículo 149.1.1 según el cual el Estado tiene competencia exclusiva en las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles.
- d)** El objeto de la Ley es la creación de un sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD). Esto significa que se crea un nuevo sistema de protección, pero con la peculiaridad de que se encuentra integrado en el de servicios sociales.

- e)** Entre los principios en que se inspira la Ley se encuentran el carácter público de las prestaciones, la universalidad en el acceso, la atención integral e integrada y la transversalidad.
- f)** Se pone de relieve el principio de coordinación entre administraciones. Se constituye a tal efecto el consejo territorial, con representantes de la Administración del Estado y las comunidades Autónomas.
- g)** El reconocimiento de la situación de dependencia se hace mediante un instrumento único de valoración.
- h)** Existen tres grados de dependencia: grado III o gran dependencia; grado II o dependencia severa y grado I o dependencia moderada.
- i)** Se han creado tres niveles de protección: 1) mínimo, garantizado y financiado por el Estado; 2) acordado, que está financiado por el Estado y las comunidades autónomas; y 3) adicional de libre configuración y financiación por las comunidades autónomas.
- j)** La Ley contempla un catálogo de prestaciones, de servicios y económicas.
- k)** El desarrollo reglamentario de la Ley corresponde al Estado, pero también a las Comunidades Autónomas.
- l)** La Ley contempla las fuentes de financiación del sistema, entre las que se encuentra el copago del beneficiario. La normativa específica depende de cada comunidad autónoma.
- m)** Finalmente, la Ley hace hincapié en la calidad de los servicios, la formación de los profesionales y en el régimen administrativo sancionador.

Así pues, podemos afirmar que la principal aportación de la Ley de Dependencia ha sido el reconocimiento del derecho subjetivo a los servicios y prestaciones recogidos en el catálogo de la Ley. Este reconocimiento supone un antes y un después en la legislación estatal y autonómica sobre la materia. A este respecto, Marbán afirma lo siguiente: la Ley de Dependencia formaliza un estatus ciudadano de modo análogo a como ya sucede en los ámbitos educativo y sanitario, aunque con varias particularidades que generan no poca incertidumbre en su implementación como son: a) un mayor peso del copago [...] y b) un espacio de acción con una trayectoria descentralizadora inversa a la de aquéllos por cuanto se descentralizaron desde la Administración Central y los servicios sociales ya lo estaban previamente a la Ley' (Marbán, 2009)

La definición de un catálogo de servicios y prestaciones es otra importante aportación de la Ley, también recogida en la lista anterior. En la Tabla 11 podemos observar dicho catálogo.

Tabla 11: Catálogo de servicios y prestaciones de la Ley de Dependencia

Catálogo de servicios y prestaciones de la Ley de Dependencia
<p>Art 15. Catálogo de Servicios</p> <p>a. Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.</p> <p>b. Servicio de Teleasistencia.</p> <p>c. Servicio de Ayuda a domicilio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atención de las necesidades del hogar. • Cuidados personales. <p>d. Servicio de Centro de Día y de Noche:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Día para mayores. • Centro de Día para menores de 65 años. • Centro de Día de atención especializada. • Centro de Noche. <p>e. Servicio de Atención Residencial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Residencia de personas mayores en situación de dependencia. • Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad. <p>Art 17. Prestación económica vinculada al servicio</p> <p>Art 18. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.</p> <p>Art 19. Prestación económica de asistencia personal.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 39/2006

Además de las leyes aprobadas en el ámbito estatal, tanto las que limitan en frontera con el ámbito de los servicios sociales como la única que, como la 39/2006 lo desarrolla más, es necesario mencionar dos importantes planes que, sin tener rango legal también han supuesto un hito importante en el desarrollo estatal del ámbito de los servicios sociales.

En primer lugar, es necesario mencionar el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales aprobado el año 1988. Este plan tuvo como objetivo desarrollar, en acción concertada con los ayuntamientos, una red de servicios básicos en todas las localidades del estado, que pudieran ser prestados de forma unitaria. Estableció para ello acciones y presupuesto, y supuso un importante avance en lo que hasta el momento había supuesto de falta de iniciativas en materia de servicios sociales (García Herrero, 2005). Se topó, sin embargo, con la dificultad de superar el nivel competencial autonómico a la hora de implementar las acciones recogidas en el plan. El plan concertado supuso el primer esfuerzo del Gobierno Español, en conjunto con los ayuntamientos, de crear una red de recursos y servicios a nivel local. Estuvo además, a pesar de no tener rango de Ley, dotado para ello.

En segundo lugar, el Plan Gerontológico del año 1993 continuó la senda mostrada por el Plan Concertado en el ámbito de las personas mayores y en conjunción, también, con el ámbito municipal.

Normativa autonómica en materia de servicios sociales

Respecto a la normativa autonómica en materia de servicios sociales, y antes de analizar propiamente la que corresponde a la CAE, conviene señalar ciertas características comunes de que acompañan a todas ellas. En la Tabla 12 podemos observar todas las leyes autonómicas de servicios sociales aprobadas hasta la fecha, en donde SS1 significa ley de primera generación, SS2 de segunda generación y SS3 de tercera generación:

Tabla 12 Leyes Autonómicas de servicios sociales aprobadas hasta la fecha

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014				
Andalucía							SS1																														
Aragón							SS1															SS2															
Asturias							SS1															SS2															
Baleares							SS1																														
Canarias							SS1																														
Cantabria											SS1																										
Cast. Mancha																																					
Castilla León							SS1																														
Cataluña													SS2																								
Extremadura																																					
Galicia																																					
Madrid																																					
Murcia																																					
Navarra																																					
Euskadi																																					
La Rioja																																					
Valencia																																					
Ceuta																																					
Melilla																																					

Fuente: elaboración propia a partir de (Adelantado, 2011)

Una conclusión que podemos extraer de la lectura de esta tabla, y de la que muchos autores han hablado ya (Adelantado, 2011; Alemán Bracho et al., 2011; Casado, 2007; Etxezarreta, 2012; Roldán & García, 2006) es que en la evolución de la legislación autonómica de servicios sociales podemos distinguir tres etapas principales. Estas tres etapas muestran, en palabras de Adelantado (2011: 334) *'la transición de las aspiraciones a un modelo de Estado de Bienestar keynesiano a otro tipo schumpeteriano alrededor del work-fare state'*.

Es decir, que hemos pasado de la aspiración a que las leyes de servicios sociales tengan una visión y objetivo general, en interacción con otros ámbitos del bienestar y tomando a la persona en su integridad, a la introducción de modelos de gestión que contemplan otras lógicas guiadas también por el mercado y la regulación del trabajo como elemento central.

En cualquier caso, estas tres etapas legislativas, perfectamente delimitadas y delimitables en el tiempo, han sido una constante en la legislación autonómica y han tenido parámetros comunes de comportamiento. Se analizarán a continuación.

Leyes autonómicas de primera generación

Se denominan leyes autonómicas de primera generación las comprendidas entre la aprobación de la Ley 6/1982 de Servicios Sociales de Euskadi y la aprobación de la Ley 5/1992 de Acción Social de Cantabria.

Estas leyes nacen en un contexto de creación todavía del estado autonómico, en un escenario de transferencia de competencias y con unos sistemas públicos de servicios sociales todavía en construcción.

El objetivo de estas primeras leyes era ordenar lo que hasta ese momento se había construido de una manera un tanto caótica. Quisieron dar coherencia a un sistema que reconocían disperso y ausente de planificación. Tuvieron pues estas primeras Leyes de servicios sociales, las de primera generación, el objetivo de ordenar lo existente tal y como podemos ver en la exposición de motivos de la Ley 6/1982 de Servicios Sociales de Euskadi:

La situación actual de los servicios sociales se caracteriza por una casi total ausencia de criterios de orden y coherencia. Existe, en primer lugar, una notable dispersión legislativa. Las leyes regulan, en su gran mayoría, sectores parciales y apenas tienen en cuenta otra serie de servicios de capital importancia para la población. Se echa de menos una legislación unitaria y coherente que abarque, en la medida de lo posible, todos los

sectores que constituyen el campo de los servicios sociales. [...] En vista de esta dispersión legislativa y organizativa, no es de extrañar que los servicios sociales hayan surgido y se hayan desarrollado al margen de toda Idea de planificación. (BOPV, 1982)

En lo que a principios se refiere, todas ellas comparten unos principios y características comunes (Roldán & García, 2006):

- a)** Principio de responsabilidad pública. La provisión de los servicios sociales es responsabilidad última de las administraciones públicas.
- b)** Principios de igualdad y universalidad. Todas las personas podrán ser usuarias de los servicios sociales, pero con medidas de discriminación positiva hacia aquellos grupos que más lo necesitan.
- c)** Principio de descentralización. Las necesidades serán cubiertas desde las instituciones más próximas a la ciudadanía: autonómicas y locales.
- d)** Principio de normalización. Se buscará normalizar las condiciones de vida de las personas ofreciendo el contexto necesario para ello.
- e)** Principio de participación. Se buscará fomentar la participación de la comunidad en la que se inserta la persona destinataria de los recursos.
- f)** Principios de prevención, planificación y coordinación. Para destinar los recursos necesarios a las necesidades que así lo demanden.

Adelantado hace la siguiente reflexión en torno a las leyes de primera generación: 'Las primeras leyes de servicios sociales tenían como objetivo la universalización y responsabilidad pública y aunque no se culminó su desarrollo, significaron una importante institucionalización de esta política (si bien se continuó operando en clave asistencialista, teniendo en cuenta la inexistencia de un derecho subjetivo)' (2011: 334).

Así pues, las leyes de primera generación establecen el marco de referencia necesario para comenzar a definir los sistemas autonómicos de servicios sociales en el contexto de transferencia de competencias y necesidad de clarificación y ordenación de las mismas.

Leyes autonómicas de segunda generación

Con la aprobación de la Ley 4/1993 de servicios sociales de Galicia comienza la segunda etapa autonómica de leyes de servicios sociales que serán conocidas como Leyes de Segunda Generación. Son leyes que nacen en otro contexto y que van a tratar de responder a otro tipo de necesidades. Guillén y Vilá (2007) afirman que en las exposiciones de motivos de casi todas las leyes de segunda generación se repiten similares argumentos:

- a)** Los cambios sociodemográficos sucedidos en la sociedad y las nuevas necesidades provocadas por estos.
- b)** La necesidad de adaptar las competencias a los nuevos servicios y prestaciones aparecidos.
- c)** La necesidad de regular y replantear la participación de las organizaciones de iniciativa privada.
- d)** La aprobación de otra normativa complementaria.

Estas cuestiones se pueden comprobar si analizamos la propia exposición de motivos de la Ley 5/1996 de Servicios Sociales de Euskadi.

Los cambios sociales producidos, caracterizados por la aparición de diversos fenómenos de capital importancia hacen más perentoria la necesidad de reforma del texto legal de 1982.

Los dos primeros, de carácter socio-económico, han sido de un lado el crecimiento del desempleo en el País Vasco, fruto de una crisis industrial sin precedentes y de los consiguientes procesos de reconversión, que ha agravado en la Comunidad Autónoma el problema del paro, principal causa de desprotección social. De otro, la tasa de crecimiento vegetativo nulo de Euskadi, que, unida a una mayor longevidad, provoca un envejecimiento progresivo de la población y exige un incremento de las prestaciones técnicas específicas para la tercera edad. [...]

Debe reseñarse también la importancia del amplio tejido asociativo existente en nuestra Comunidad Autónoma en el campo de lo social, así como la participación cada vez más activa de las organizaciones del voluntariado en el ámbito de la atención social.

Finalmente otro fenómeno, éste de tipo jurídico, se deriva de la publicación en 1983 de la llamada Ley de Territorios Históricos, reguladora del entramado institucional vasco tanto en sus aspectos organizativos como en los no menos importantes de carácter financiero. (BOPV, 1996)

Así, podemos ver como en la propia exposición de motivos de la Ley 5/1996 de Servicios Sociales de Euskadi aparecen los elementos sociodemográficos citados por Guillén y Vilá (2007): desempleo y envejecimiento. Además, se mencionan las organizaciones del tercer sector y la necesidad de dar un papel a la importancia que el mismo desarrolla en la prestación de servicios en la propia realidad de los servicios sociales de la CAE. Finalmente, aparece también un elemento propio de la CAE que analizaremos más adelante: la aprobación de la Ley de Territorios Históricos y su impacto en el ámbito en cuestión.

En palabras de Etxezarreta (2012) la principal novedad de las leyes de segunda generación es esta necesidad de regular el papel de la iniciativa privada, contraponiéndolo a la regulación que del papel del Estado hacían las leyes de primera generación. Adelantado incide en esta idea cuando afirma que *'la emergencia de nuevos actores se explica por la potencia sustantiva y comunicativa por promover un cambio de marco cognitivo que se puede resumir en menos estado, más mercado y más sociedad civil'* (2011: 335).

Así pues, las leyes de servicios sociales de segunda generación se sitúan en un contexto de victoria del discurso neoliberal, de mano de teorías de modernización de los modelos de gestión en la administración, como la Nueva Gestión Pública. A este respecto, Roldán y García (2006) afirman que hubo otras dos medidas importantes que incidieron también de forma importante en la construcción de este relato neoliberal junto con las nuevas leyes de servicios sociales: 1) comenzar a prestar servicios de manera concertada, cuestión que se realizará cada vez más y 2) que la transferencia de recursos se comenzará a realizar de manera directa a las personas usuarias y así se comenzarán a aceptar modalidades de pago compartido como financiación de los recursos una vez fijados precios públicos, puesto que se dará por bueno que las personas usuarias paguen parte de esos recursos.

En cualquier caso tanto Roldán y García (2006), como Etxezarreta (2012), mencionan que a pesar de estas cuestiones, las leyes de segunda generación pueden entenderse como una continuación de las anteriores. A este respecto Guillén y Vilá (2007) afirman que las leyes de segunda generación comienzan a establecer la idea de sistema de servicios sociales, aunque algunas incorporen en él sólo los servicios de titularidad pública y otras también los concertados.

A este respecto, la inclusión de los conceptos de responsabilidad pública y la incorporación de la iniciativa privada con y sin ánimo de lucro es la que hace que se comience a visualizar el sistema en su conjunto y que, a pesar de que aún no se reconozca bajo esta denominación, la idea comience a ser contemplada en las distintas leyes aprobadas a tal efecto.

Así pues, las leyes de segunda generación suponen la adaptación de la legislación a un contexto cambiante, pero, sobre todo, la introducción de nuevos modelos de gestión adaptados a la irrupción de la iniciativa privada y a su incorporación a la perspectiva de sistema de servicios sociales con una visión de globalidad y conjunto.

Leyes autonómicas de tercera generación

Las leyes de tercera generación son, en cualquier caso, las que han supuesto el mayor cambio cualitativo en la legislación autonómica en materia de servicios sociales.

Se denominan leyes de tercera generación a aquellas leyes aprobadas con posterioridad a la aprobación de la Ley 39/2006 de Dependencia, Ley de ámbito estatal que reconoce el derecho subjetivo a los servicios y prestaciones recogidos en ella. Este reconocimiento no es algo baladí. Adelantado menciona que el advenimiento de estas nuevas leyes supone la profundización de derechos de ciudadanía en la línea de conseguir el bello propósito del Estado de Bienestar Keynesiano (Adelantado, 2011). La concreción de una serie de servicios sociales en derechos subjetivos exigibles hace que el último eslabón pendiente en cuanto a derechos de ciudadanía se concrete y expanda. Los servicios sociales pasan de ser graciabiles a ser exigibles por ley y ante la ley.

Alemán, Alonso y García (2011) señalan algunas características comunes a las Leyes de tercera generación:

- a) *Consolidación de su carácter de sistemas jurídicos.* Las leyes más recientes tienen un mayor grado de sistematización jurídica, ponen el acento en los derechos de las personas y ofrecen un elenco de prestaciones.
- b) *Consolidación del carácter público de los servicios sociales.* No constituye una novedad en opinión de los autores, puesto que se ha venido desarrollando desde las primeras leyes. Sí subrayan la evolución del concepto de 'responsabilidad pública', observando su evolución desde la adscripción de recursos, hasta 'garantizar' la existencia de estos recursos.

- c)** *Progresivo carácter exigible de las prestaciones de servicios sociales.* Es, en palabras de los autores, la característica que más diferencia a las leyes de tercera generación de las anteriores. Ha tenido mucho que ver en ello tanto la aprobación de la Ley 39/2006 de Dependencia, como la declaración de los servicios sociales como derecho subjetivo. Estos factores han hecho que los servicios dejen de ser gratificables, para ser exigibles.
- d)** *Los catálogos o carteras de servicios sociales.* Todas las leyes de servicios sociales hacen referencia a estos instrumentos, donde han de reflejarse todos los servicios y prestaciones en materia de servicios sociales. También regulan que el Gobierno correspondiente ha de tenerla aprobada para una fecha concreta.

 - a.** Los catálogos hacen referencia al conjunto de prestaciones y servicios que son objeto de ser prestados por el sistema de servicios sociales. Son, a fin de cuentas, aquellos a los que la ciudadanía tiene derecho.
 - b.** Las carteras fijan las condiciones en las que se implementa este derecho. Así, es la cartera la que determina las condiciones en las que se ofrecen los servicios y la definición, en detalle, de cada uno de ellos.
- e)** *La estructura funcional de los sistemas de servicios sociales.* Desde las primeras leyes se determinaron dos niveles de atención: primario y especializado. Las leyes de tercera generación siguen en esta línea con la creación, además, en algunos casos de órganos de coordinación.
- f)** *Inclusión en los sistemas de servicios sociales de las prestaciones de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.* Las nuevas leyes recogen la especificidad de lo creado a través de esta ley.
- g)** *La calidad de los servicios sociales.* Aunque la calidad haya estado presente en la enumeración de principios de las leyes de servicios sociales desde el principio, en las de tercera generación ocupa ya títulos y capítulos específicos. Ha pasado a ser exigible por los ciudadanos.
- h)** *La iniciativa privada en los sistemas de servicios sociales.* Se observa una mayor incidencia en la iniciativa privada en las nuevas leyes de servicios sociales, aunque sometida a un riguroso control público.
- i)** *Derechos y deberes de los profesionales de servicios sociales.* La referencia a estos derechos y deberes, así como a los de las personas usuarias, también constituyen algo novedoso en las leyes de tercera generación.

- j)** *Financiación de los sistemas de servicios sociales.* A este respecto, los autores afirman que la mayor novedad es que en las leyes de tercera generación no se produce novedad alguna. Siguen contemplándose las mismas fuentes de financiación que en las normas anteriores, es decir: las consignaciones existentes en los presupuestos de las administraciones públicas, las aportaciones privadas y las aportaciones de los usuarios.

Así pues, las leyes de tercera generación suponen el salto desde lo graciable a lo exigible, el paso que va hasta el reconocimiento del derecho subjetivo en materia de servicios sociales. Este es un paso importante para el reconocimiento del sistema y así también, del ámbito de los servicios sociales.

Legislación de la CAE en materia de servicios sociales

Tal y como hemos mencionado en el apartado referido a la normativa básica, el Estatuto de Gernika ofrece a la Comunidad Autónoma de Euskadi la posibilidad de implementar, de manera exclusiva, la competencia de asistencia social. Por esta razón, desde la asunción de dicha competencia hasta la actualidad, se ha ido desarrollando en la CAE una normativa específica sobre la materia que, unida al propio entramado institucional nos ofrece la fotografía que describimos a continuación.

Adelantado y Jiménez (2003) afirman, analizando las diversas comunidades autónomas, que el sistema de servicios sociales es un sistema que muestra ineficiencias en aspectos organizativos, competenciales y territoriales. Aproximándonos más a la CAE, es Fantova (2006: 11) el que afirma que hay tres elementos fundamentales a tener en cuenta a la hora de analizar el entramado institucional vasco en materia de servicios sociales:

- a)** la *juventud* y desestructuración de la rama o sistema de servicios sociales en el entorno de la CAE,
- b)** la dinámica de gobierno multinivel y fragmentación política en que se mueven las políticas públicas en la Comunidad Autónoma de Euskadi y
- c)** el vigor de la iniciativa social en el ámbito de los servicios sociales de la CAE.

Habla Fantova de juventud, porque la primera Ley vasca de servicios sociales (que también fue la primera ley de todo el Estado en ser aprobada como podemos ver en la Tabla 12 data de 1982. Esto es más evidente todavía, según el autor, si se compara con la legislación propia en educación y sanidad. Rodríguez Cabrero (2004) también viene a reforzar esta idea con su tesis de que las políticas de bienestar españolas se desarrollan en un momento tardío, coincidiendo con el momento descendente de la mayoría de países europeos, desarrollándose además con lagunas protectoras de los diversos ámbitos, entre ellos el de los servicios sociales.

Respecto a la desestructuración, es una conclusión de Fantova (2006) a partir de la idea unánime del crecimiento desordenado, como acumulación de partes. Es ésta una idea en la que han incidido diversos autores como Sobremonte (2009) cuando habla del sistema vasco de servicios sociales como una madeja que se ha ido tejiendo anárquicamente y Sacanell (2009) que habla de 'caorden', es decir de un sistema concebido como concepto sociológico, pero no como realidad articulada. También Duque (2012: 24) menciona esta idea: *'No ha existido concepción de sistema único. En consecuencia, no podemos hablar de un desarrollo y despliegue homogéneo y ordenado, respondiendo a una cierta planificación'*. Etxezarreta (2012) también concluye que el sistema ha crecido a un ritmo vertiginoso pero desordenado.

La dinámica de gobierno multinivel se explica a través del análisis de la evolución de la normativa vasca en materia de servicios sociales y del reparto competencial que ésta establece.

Ley 6/1982 sobre 'Servicios Sociales'

La primera Ley de servicios sociales de la CAE fue, como ya hemos mencionado, la Ley 6/1982 de servicios sociales de Euskadi. Sotelo (2005), afirma que esta Ley dotó al ámbito de una coherencia organizativa de la que carecía, además de tener la virtud de imprimir a la gestión política y técnica una visión moderna, basada en el modelo nórdico y lejos del espíritu de la beneficencia.

En cuanto a la distribución competencial, la Ley 6/1982 hace la siguiente distribución en cuanto a los distintos niveles institucionales:

Tabla 13 Distribución de competencias en la Ley 6/1982

Institución pública	Competencias atribuidas por la Ley 6/1982
Gobierno Vasco	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria ➔ Planificación general con objeto de evitar desequilibrios territoriales y garantizar niveles mínimos de protección. ➔ Coordinación de las actuaciones de los órganos de la administración así como de la iniciativa privada para asegurar una pol. social homogénea. ➔ Supervisión y control de la normativa. ➔ Determinación de los criterios generales para delimitar la participación de los usuarios en el coste de algunos servicios. ➔ Gestión de programas que en base a la planificación afecten a más de un territorio. ➔ [...]
Diputaciones Forales	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Reglamentación de los servicios sociales. ➔ Programación de los servicios sociales. ➔ Gestión de aquellos servicios que rebasen el ámbito municipal. ➔ Fijación de los precios públicos en servicios de su competencia. ➔ Concertación de servicios conforme a normas dictadas por la Ley ➔ Tramitación y concesión de prestaciones económicas de carácter periódico. ➔ [...]
Ayuntamientos	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Organizar y gestionar los servicios en su ámbito correspondiente. ➔ Detección de necesidades en su ámbito. ➔ Gestión y concesión de las prestaciones económicas de carácter no periódico. ➔ [...]

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, la Ley 27/1983 de Territorios Históricos, vino a modificar el modelo competencial establecido en la Ley 6/1982 y recogido en la Tabla 13 tal y como hemos visto en el apartado anterior. Este nuevo reparto competencial otorga a las instituciones comunes la capacidad legislativa y planificadora pero deja en manos de los Territorios Históricos la capacidad de ejecución de estas normas dentro de su ámbito.

Tal y como hemos analizado en el apartado anterior, a pesar de que la LTH contempla sólo capacidad de ejecución en el ámbito de los servicios sociales esto se ha interpretado a través de los años de forma expansiva para los territorios históricos. La evolución legislativa también da muestra de ello.

Ley 5/1996 de Servicios Sociales

Tal y como hemos visto en la definición de leyes de segunda generación, la

nueva realidad normativa, así como la necesidad de adaptar la legislación a los cambios sociales que se vienen produciendo, tales como el crecimiento del desempleo o la incorporación de la mujer al mercado laboral, traen consigo la aprobación de la Ley 5/1996 de Servicios Sociales.

La Ley 5/1996 introdujo numerosas novedades en el sistema, pero la más destacable es la formalización de los Servicios Sociales de Base como unidad básica y puerta de acceso del sistema y la obligación a todos los Ayuntamientos de tener que configurarlos, solos o asociados.

En cuanto al reparto competencial, la Ley propone una renovada distribución competencial que en opinión de Sotelo, supuso cierta clarificación, aunque eliminando una competencia clave en manos del gobierno: la de supervisión y control de la normativa. En la Tabla 14 podemos observar el reparto competencial recogido en la Ley 5/1996.

Tabla 14 Distribución de competencias en la Ley 5/1996

Institución pública	Competencias atribuidas por la Ley 5/1996
Gobierno Vasco	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Desarrollo normativo y acción directa. ➔ Planificación general con objeto de evitar desequilibrios territoriales y garantizar niveles mínimos de protección, en coordinación con diputaciones y ayuntamientos. ➔ Coordinación de las actuaciones de los órganos de la administración así como de la iniciativa privada para asegurar una pol. social homogénea. ➔ Ordenación de los servicios sociales: normativa de funcionamiento, capacitación del personal, autorización, concertación, homologación e inspección.
Diputaciones Forales	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Reglamentación de los servicios sociales. ➔ Programación de los servicios sociales. ➔ Creación, mantenimiento y gestión de los servicios sociales especializados. ➔ Inspección y control de los programas, centros y servicios de su titularidad, de los municipales con aportación económica y los privados. ➔ Asistencia técnica a los ayuntamientos y demás entes locales. ➔ Autorización y homologación de los servicios y centros de la naturaleza privada dentro de su territorio. ➔ [...]
Ayuntamientos	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Creación, organización y gestión de los servicios sociales de base. ➔ En los municipios mayores de 20.000 habitantes, creación de centros de acogida de urgencia. ➔ Programación municipal de los servicios sociales, de acuerdo con lo establecido en la planificación del Gobierno y la Diputación Foral. ➔ Promoción de la solidaridad y la participación ciudadana en programas de servicios sociales municipales. ➔ [...]

Fuente: elaboración propia a partir de (H. Sotelo, 2005)

Como se puede observar en la Tabla 14, el Gobierno mantiene sus atribuciones en lo que se refiere a tanto a desarrollo normativo como a coordinación, pero pierde, como mencionábamos previamente las competencias de supervisión y control de la normativa. En cualquier caso, una de las principales novedades de la Ley reside en la división competencial entre el nivel municipal y el nivel foral reservándose la atención primaria el primero y la especializada el segundo.

Además, tanto Sotelo (2005) como Etxezarreta (2012) destacan también otras novedades que acompañaron la aprobación de la Ley, tales como: la incorporación expresa de los principios de universalidad y atención personalizada, la introducción de las bases de un sistema de control de la iniciativa privada, una regulación más detallada de la participación de las personas usuarias en el coste de los servicios, etc.

Pero esta distribución competencial, principal novedad de la Ley 5/1996 no resulta operativa para las administraciones públicas encargadas de gestionar el sistema de servicios sociales, puesto que, al poco tiempo de su aprobación comienzan las negociaciones para determinar cuál iba a ser la aplicabilidad real de la misma. Así, a finales del año 2000 se alcanzaron sendos acuerdos institucionales tanto en Gipuzkoa¹³ como en Bizkaia¹⁴ que serían después elevados a ámbito autonómico el 8 de febrero de 2001. Estos acuerdos derivaron en la aprobación del Decreto 155/2001, de determinación de funciones en materia de servicios sociales.

Este decreto supuso un cambio importante en las funciones llevadas a cabo hasta entonces tanto por las Diputaciones Forales como por los Ayuntamientos y se basó en dos principios funcionales básicos:

- a) En primer lugar, el decreto señala que las distintas funciones, recogidas en la Tabla 14, corresponderán, en principio a una única administración (sin perjuicio de las funciones de delegación o encomienda recogidas en el artículo 14 de la Ley 5/1996).
- b) En segundo lugar, se toma el grado de dependencia como criterio para el reparto competencial entre Ayuntamientos y Diputaciones Forales. Así, quedará en manos de las Diputaciones Forales la responsabilidad de la atención a personas mayores de 60 años calificadas de dependientes y aquellas entre 0 y 59 años que se encuentren en la misma situación o tengan alguna discapacidad. Los

¹³ Acuerdo entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y EUDEL, de 18 de diciembre, elevado a rango normativo en el Decreto Foral 4/2001, por el que se ordena el sistema de servicios sociales del Territorio.

¹⁴ Acuerdo entre la Diputación Foral de Bizkaia y EUDEL, de 29 de diciembre.

Ayuntamientos asumirán la atención de las personas no dependientes.

Así, el decreto hace el siguiente reparto de funciones:

Tabla 15 Reparto recogido en el Decreto 155/2001 de determinación de funciones en materia de servicios sociales

Institución pública	Funciones atribuidas por el Decreto 155/2001
Gobierno Vasco	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Prestación de la Renta Básica. ➔ Prestación de Ayudas de Emergencia Social. ➔ Expedición y renovación de los carnets de familia numerosa.
Diputaciones Forales	<p>CENTROS Y SERVICIOS DESTINADOS A PERSONAS MAYORES</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Valoración de la dependencia. ➔ Programa de ocio y tiempo libre para personas mayores dependientes. ➔ Centros de día. ➔ Estancias temporales. ➔ Residencias para personas mayores dependientes. ➔ Acogimiento Familiar. ➔ Programa de adquisición y uso de ayudas técnicas y de adaptación del medio físico. ➔ Gestión de prestaciones económicas: RB, PNC, etc. ➔ [...]
Ayuntamientos	<p>SERVICIOS SOCIALES DE BASE</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ Servicio de información, valoración, orientación. ➔ Servicio de asistencia domiciliaria. ➔ Servicio de teleasistencia. ➔ Fórmulas alternativas de convivencia. ➔ Gestión de las prestaciones económicas. ➔ [...]

Fuente: elaboración propia a partir de (Sotelo, 2005)

Sotelo hace una evaluación crítica del funcionamiento de este Decreto:

'si bien este Decreto 155/2001 se aprobó con el propósito de clarificar la situación y agilizar las relaciones interinstitucionales, ha fracasado en su intento. Sin duda, este fracaso se debe en parte a que las urgencias que precedieron a su aprobación no permitieron ni plantear y debatir con serenidad los aspectos más controvertidos [...]. Pero en última instancia, su fracaso también es atribuible a la inadecuación de los principios funcionales que introdujo, opuestos a los fundamentos de un sistema que pretende garantizar a las personas usuarias una atención integral en el marco de un continuo de servicios que se adapte a sus particulares necesidades y preferencias. Asignar la responsabilidad administrativa en función de la existencia o no de una condición de dependencia es afianzar más todavía la sectorización por colectivos y renunciar al principio de corresponsabilidad de las administraciones más cercanas al ciudadano, único capaz, en un

sistema en el que interviene más de una administración, de garantizar la elección de las soluciones de atención más aptas para responder, en cada caso, a las necesidades individuales'. (Sotelo, 2005: 82)

Así pues la Ley 5/1996 y su concreción en el Decreto 155/2001 suponen una dificultad organizativa importante para el Sistema de Servicios Sociales que éste no sabe resolver de forma adecuada. El debate continuo se concretará en una nueva norma que tratará de solucionar, entre otras cosas, esta cuestión.

Ley 12/2008 de Servicios Sociales

También Fantova achaca deficiencias de organización y coordinación a este reparto de funciones. Es por ello, además de la sensación de desestructuración y agotamiento de modelo (Fantova, 2006) la que propició su revisión con la puesta en marcha del proceso de elaboración de lo que después sería la tercera Ley de servicios sociales de Euskadi, la Ley 12/2008.

Esta Ley surge después de que el Parlamento español aprobara, en el año 2006 la ley 39/2006, de Dependencia. Esta Ley, como hemos comentado en el apartado anterior, trajo consigo una nueva realidad que modificaría sustancialmente la legislación autonómica posterior: el reconocimiento del derecho subjetivo a los servicios y prestaciones reconocidos en ella. Alemán, Alonso y García (2011) afirman que esto ha producido la inclusión de estas prestaciones y servicios en las leyes autonómicas de tercera generación¹⁵ y que, además, esto ha provocado que estas leyes reconozcan también como derecho subjetivo prestaciones y servicios no reconocidos en la Ley 39/2006. Esta es, en opinión de los mismos autores, la característica que más diferencia a estas leyes frente a las anteriores, generando, además una tendencia de no retorno (Alemán Bracho et al., 2011: 63-64). El Real Decreto Ley 12/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria, ha puesto en duda esta afirmación, al establecer ya límites prácticos al desarrollo del derecho subjetivo.

La Ley 12/2008 de Servicios Sociales de Euskadi es pues, una ley de 'tercera generación' que aporta, como principal novedad el reconocimiento del derecho subjetivo y la universalización de los servicios. Fantova (2009) incide en estos principios y además resalta que la Ley 12/2008 busca una sinergia entre:

- a)** La existencia de importantes responsabilidades públicas en materia de servicios sociales a nivel autonómico, foral y municipal.

¹⁵ Cuyas características principales hemos analizado en el apartado anterior.

- b)** La voluntad de que el Sistema Vasco de Servicios Sociales merezca dicho nombre gracias a su unidad, articulación, coordinación y armonía.

Para conseguir este segundo objetivo, Fantova (2009) enumera los mecanismos y herramientas que genera la Ley 12/2008 para la vertebración del sistema:

- a)** Reparto competencial y responsabilidad de una única institución.
- b)** Estructuración de la atención en nivel primario y secundario.
- c)** Cartera de Prestaciones y Servicios (art. 23) , Plan Estratégico (art. 35) y Mapa de Servicios Sociales (art. 36)
- d)** Órgano interinstitucional de Servicios Sociales (art. 44).
- e)** Criterios generales sobre la participación económica de las personas usuarias.
- f)** Régimen de concierto.
- g)** Observatorio vasco de servicios sociales (art 77).
- h)** Símbolo distintivo y otras previsiones en materia de comunicación (art 80 y 81).
- i)** Alta inspección en servicios sociales (art 82).

En lo que respecta al reparto competencial, la Ley enumera en sus artículos 40, 41 y 42 las funciones y competencias de cada una de las instituciones:

Tabla 16 Reparto de funciones establecido en la Ley 12/2008 de Servicios Sociales

Institución pública	Competencias atribuidas por la Ley 5/1996
Gobierno Vasco (art 40)	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Iniciativa legislativa en materia de servicios sociales ➔ Desarrollo normativo y la acción directa en materia de servicios sociales. ➔ La potestad reglamentaria: <ul style="list-style-type: none"> • La ordenación de los servicios sociales: regular autorización, registro, concertación, homologación, inspección. • Elaboración y aprobación de la Cartera de prestaciones y servicios. • Regulación de los criterios generales de participación económica de las personas usuarias. ➔ Planificación general de los servicios sociales en la CAE. ➔ Provisión de las prestaciones y servicios incluidos en la acción directa del GV. ➔ Coordinación general del SVSS. ➔ [...]
Diputaciones Forales (art. 41)	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Potestad reglamentaria en la organización de sus propios servicios. ➔ Planificación de los servicios de su competencia en su ámbito territorial. ➔ Provisión de los servicios sociales de atención secundaria. ➔ Fijación de los precios públicos en servicios de su competencia. ➔ Aportación de información actualizada al sistema vasco de información sobre servicios sociales. ➔ La autorización y homologación de los servicios, centros y entidades de titularidad privada de su territorio. ➔ [...]
Ayuntamientos (art. 42)	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Potestad reglamentaria en la organización de sus propios servicios. ➔ Planificación de los servicios de su competencia en su ámbito territorial. ➔ Provisión de los servicios sociales de atención primaria. base ➔ Fijación de los precios públicos en servicios de su competencia. ➔ [...]

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 12/2008

Este nuevo reparto de funciones establece dos novedades importantes. En primer lugar, otorga al Gobierno nuevas herramientas para la coordinación general del sistema, atribución esta que mantiene de las anteriores normativas. Además, es la primera vez que, en aplicación del principio de acción directa, el propio Gobierno participará en la provisión directa de algún servicio, como es el caso de la Tele asistencia. En segundo lugar, la distinción en cuanto a la provisión entre servicios de atención primaria y atención secundaria, establecida a nivel foral y municipal romperá con el principio de atención basado en criterio de dependencia establecido en el Decreto 155/2001, lo que hará necesario, tal y como se menciona en la propia Ley, un periodo de ajuste para ser llevado a cabo. Finalmente es necesario mencionar que la eliminación de dicho criterio y el principio de que sea una única institución la que ofrezca un único servicio, también traerá consigo la necesidad de reajustes en servicios de gestión compartida hasta el momento como el SAD¹⁶ o los Centros Residenciales para personas mayores¹⁷.

En lo que respecta a la cartera de prestaciones y servicios, el artículo 23 de la Ley 12/2008 hace referencia a la necesidad de aprobar dicha cartera como herramienta de definición de los distintos servicios y prestaciones que componen el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Asimismo, en su artículo 35 hace referencia al Plan Estratégico de Servicios Sociales y en el 36 al Mapa. En sus disposiciones adicionales primera y segunda, la Ley 12/2008 establece un periodo de un año para que estos tres elementos estén aprobados. A fecha 31 de octubre de 2014 ninguno de ellos lo estaba, siendo uno de los indicadores que da lugar a la hipótesis principal de este estudio.

El Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales es otra de las principales novedades de la Ley 12/2008 que, en su artículo 44 lo crea con el objetivo de articular la cooperación y la coordinación interinstitucional entre administraciones públicas vascas en materia de servicios sociales. Determina además, que este órgano deberá contar con una composición paritaria entre la representación del Gobierno Vasco, por un lado, y la de Ayuntamientos y Diputaciones por otro. El reglamento de este órgano será la primera de las cuestiones de la Ley en ser regulada¹⁸. Sacanell (2009) se

¹⁶ Servicio de Ayuda a Domicilio

¹⁷ El debate producido en Gipuzkoa en torno a Kabia, regulado por norma foral 12/2014 y que será mencionado varias veces durante esta investigación se sitúa en este apartado.

¹⁸ A través del Decreto 101/2010, de 30 de marzo, del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales.

refiere a este órgano como el 'consejo de administración del sistema vasco de servicios sociales' porque es el espacio donde se produce la interacción entre las instituciones y se debate el rumbo estratégico que el sistema debe tomar.

La regulación aprobada contempla tanto el número de componentes que habrá de tener el órgano¹⁹, como la periodicidad de sus reuniones²⁰. A este respecto, la paridad es entendida como una paridad entre el Gobierno y el resto de instituciones, siendo la suma de los representantes forales y municipales igual a los del Gobierno Vasco en dicho órgano.

Además, se determina que el Consejero o Consejera del ámbito será quien lo presida y que todas las decisiones se tomarán por mayoría, con excepción de la Cartera, donde las decisiones habrán de contar con el visto bueno del nivel administrativo para el que se deriven obligaciones. Es decir, se introduce, sólo para la aprobación de la Cartera, el derecho de veto. Esta es una de las cuestiones que han condicionado el funcionamiento del mismo, como veremos también a lo largo de esta investigación.

El artículo 57 de la Ley 12/2008 establece los principios generales respecto a la participación económica de las personas usuarias. Dicho artículo define los servicios del catálogo como gratuitos o sujetos al pago de un precio público. Establece que las personas usuarias nunca podrán participar en la financiación de los servicios y prestaciones regulados como gratuitos. Además, la Ley establece dos factores principales en base a los que se ponderarán los precios públicos en una regulación posterior:

- a)** El nivel de los recursos económicos de la persona usuaria, quedando excluida la vivienda o alojamiento que constituya su residencia habitual, salvo en caso de valor excepcional. Que la Ley marque esta directriz para toda la CAE es, en sí mismo, una novedad.
- b)** La unidad convivencial sólo se tendrá en cuenta en materia de recursos económicos en los casos en que los miembros de dicha unidad dependan económicamente de la persona beneficiaria directa del servicio.

¹⁹ Seis representantes del GV de los que tres serán el Consejero/Consejera del ámbito de servicios sociales, el Viceconsejero/a y el Director o Directora correspondiente; tres representantes de las Diputaciones Forales y tres de los ayuntamientos, representados por EUDEL (artículo 4, Decreto 101/2010).

²⁰ Se establece una periodicidad trimestral para sus reuniones (artículo 7, Decreto 101/2010).

Tal y como hemos mencionado en el caso de la Cartera, a fecha 1 de enero de 2014, no existe todavía ninguna regulación específica respecto a la participación económica de los usuarios, siendo este también un indicador que analizaremos posteriormente para contrastar la hipótesis inicial, referente a la existencia de diferencias territoriales.

Respecto al régimen de concierto, la Ley dedica el Título V a la participación de la iniciativa privada en la gestión de los servicios. A este respecto, la Ley obliga a que tanto la autorización y homologación de servicios como las prestaciones de primera acogida sean de gestión pública directa. Para el resto de servicios, la Ley apuesta por la concertación (artículos 61-64). Además, en el artículo 65 establece medidas de discriminación positiva para las entidades sin ánimo de lucro a las que se dará prioridad en análogas condiciones. La disposición adicional octava de la Ley prevé que en el plazo de un año desde su aprobación, habrá que aprobar un decreto que regule el régimen de concierto en la CAE. A fecha 1 de enero de 2014 no existe todavía un decreto que cumpla dichas características.

El Observatorio Vasco de Servicios Sociales se crea en el artículo 77 de la Ley 12/2008, con el objetivo de promover las medidas necesarias para la garantía y mejora de la calidad en servicios sociales. El Decreto 255/2011 regula, diseña y pone en marcha dicho observatorio que funcionará con el nombre de Ikuspegi en el ámbito autonómico.

El artículo 81 prevé la creación de un símbolo distintivo único para todo el sistema, con objeto de que la población lo identifique como tal. Con fecha 1 de enero de 2014 dicho símbolo no se ha creado ni implantado en ninguno de los servicios de los que se compone el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Finalmente, para terminar la descripción de las características de vertebración del sistema mencionadas por Fantova (2009) sólo queda mencionar la Alta Inspección de Servicios y Centros de Servicios Sociales. La Ley 12/2008 crea, como una nueva medida vertebradora, la Alta Inspección y atribuye al Gobierno Vasco su competencia. Dedicamos para ello el Capítulo I del Título VII de la Ley (artículos 82-86). Podemos observar las funciones de la Alta Inspección en la Tabla 17:

Tabla 17 Funciones de la Alta Inspección

Funciones de la Alta Inspección (art. 83)	
➔	Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen el derecho a los servicios sociales.
➔	Comprobar la adecuación de los niveles de servicio y prestación ofrecidos por el SVSS atendiendo a las condiciones establecidas en la Cartera.
➔	Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ordenación general.
➔	Verificar la adecuación de los conciertos y contratos de gestión a los criterios establecidos por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 12/2008

La Alta Inspección ha sido desarrollada reglamentariamente a través del Decreto 238/2010 de la Alta Inspección en materia de Servicios Sociales. Aún y todo haciendo una comparativa entre las funciones que tiene asignadas y la normativa aprobada, podemos deducir que la Alta Inspección no puede estar en este momento plenamente operativa puesto que la falta de aprobación de la Cartera y de los criterios de concertación dificultan que pueda desarrollar sus funciones tal y como le han sido encomendadas.

Por lo tanto, este sería, en resumen, la situación actual de los elementos descritos por Fantova como claves para la vertebración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Tabla 18 Situación actual de los elementos vertebradores del Sistema Vasco de Servicios Sociales

Variable	Desarrollo	Situación
Reparto competencial	Falta reajuste	●
Atención primaria / secundaria	Falta reajuste	●
Cartera, Plan, Mapa	Sin aprobar	●
Órgano Interinstitucional	Decreto 101/2010	●
Participación económica personas usuarias	Sin aprobar	●
Régimen de concierto	Sin aprobar	●
Observatorio Vasco de Servicios Socia-	Decreto 255/2011	●
Símbolo distintivo	Sin desarrollar	●
Alta Inspecciónles	Decreto 238/2010	●

Fuente: elaboración propia

Así pues, la primera conclusión que podemos obtener, mirando únicamente la legislación y normativa vigente es que a fecha 1 de enero de 2014, cinco años más tarde de aprobada la Ley, falta todavía por desarrollar la mayor parte de la normativa específica de aquellas variables se entienden claves para la vertebración del Sistema Vasco de Servicios Sociales. No sería por lo tanto osado adelantar que, en lo que a desarrollo normativo se refiere, seguimos teniendo todavía un sistema pendiente de desarrollo.

Ante esta realidad, se acumulan las preguntas. Preguntas a las que daremos respuesta en capítulos posteriores pero que tienen que ver, indudablemente con las variables que han hecho, que hacen que esta realidad normativa sea a día de hoy la que se puede observar en la Tabla **18**: una realidad poco desarrollada. ¿Cuáles son estas variables? ¿se trata de la fragmentación institucional? ¿acaso a la fragmentación política? ¿Ha sido la crisis la que ha motivado esta situación? ¿es la falta de financiación? ¿ la falta de modelo? ¿el escaso recorrido de la conceptualización? Son todas ellas variables que habrá que tener en cuenta.

Parte II

Análisis empírico

Capítulo 4.

Servicios residenciales y centros de día para personas mayores: ¿existen diferencias territoriales?

4.1. Servicios residenciales y centros de día para personas mayores dependientes: justificación de la elección.

El Sistema Vasco de Servicios sociales abarca múltiples aspectos en toda su extensión. El amplio catálogo de servicios que recoge la Ley 12/2008, en su artículo 22, muestra por sí mismo la complejidad y la variedad de servicios que se ofrecen a distintos colectivos.

Como ya se ha explicado al analizar la parte metodológica, en el capítulo 1, el objetivo de este trabajo no es hacer un análisis exhaustivo de todos los servicios que oferta el sistema, sino demostrar, escogiendo aquellos más representativos, la existencia de inequidades territoriales para, acto seguido, mostrar sus efectos, es decir, cómo afecta la distribución de competencias en los resultados finales.

A tales efectos, se ha optado por analizar los servicios residenciales y centros de día para personas mayores dependientes. Las razones para hacerlo han sido varias:

- 1.** En primer lugar el ámbito de las personas mayores es, presupuestariamente, el primero en términos de gasto en los tres territorios históricos.
- 2.** Son servicios dependientes de las administraciones forales, o, mejor dicho, servicios que según la Ley 12/2008 deberían de serlo, aunque la situación es todavía diversa en cada Territorio Histórico. En cualquier caso, ambos servicios dependen, legalmente de la administración foral, por lo que su análisis es clave para examinar la existencia de diferencias territoriales.
- 3.** En tercer lugar, son servicios consolidados. Las diputaciones forales tienen ya un largo recorrido de gestión en el ámbito de las personas mayores dependientes y modelos ya adquiridos en cada uno de los territorios.

Así pues, se ha considerado que estas tres razones son suficientes para justificar la elección de los servicios que se van a analizar a continuación. Ciertamente, dada la magnitud y relevancia económica y social de las personas mayores, el análisis de los dos servicios elegidos constituyen la mejor opción para reflejar la situación de los servicios sociales de un territorio en cuestión o, al menos, mostrar el estado actual de la materia en cada territorio y la presencia o ausencia de diferencias entre ellos.

Así pues, expuestas las razones que justifican la elección, pasamos a continuación a analizar el ámbito y los servicios elegidos, lo cual nos permitirá, en este capítulo concluir si realmente existen inequidades y cuál es el paso entre la diferencia (legítima, y sujeta a la acción política) y la inequidad, que rompe con el principio de ciudadanía.

'La ciudadanía es, principalmente, un estatus conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no-discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía. Caso contrario los titulares de derechos permanecen en una situación de precariedad expresada ésta como déficit de ciudadanía' (Moreno, 2003: 2)

4.2. Estructura orgánica de los departamentos competentes en materia de servicios sociales

La competencia de gestión en materia de servicios sociales, con excepción del servicio de teleasistencia, recae, según la Ley 12/2008 en manos de las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de la CAE. Pero esto no es una novedad. También era así en la Ley 5/1996 y en el desarrollo de la Ley 6/1982, sobre todo a partir de la aprobación, en el año 1983, de la Ley de Territorios Históricos, tal y como hemos visto en capítulos anteriores.

Esta atribución competencial, junto con la autonomía otorgada a cada institución, ha provocado que se haya producido una estructuración departamental de calado y diferente en cada una de las instituciones competentes en materia de servicios sociales: Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Bizkaia, Diputación Foral de Gipuzkoa y cada uno de los 251²¹ Ayuntamientos de los que se compone la CAE.

Analizaremos a continuación la estructura orgánica de los departamentos de servicios sociales en los territorios históricos, para examinar las similitudes y diferencias en cuanto a su forma de organización y gestión de los servicios.

La forma de organizar los departamentos de las diputaciones forales, que tiene como resultado una estructura orgánica y por lo tanto un modelo de

gestión concreto, es un indicador importante comprender las diferencias entre territorios que puedan dar lugar a las inequidades que tratamos de demostrar en esta investigación.

²¹ En el momento de llevar a cabo esta investigación el número de municipios de la CAE era de 251, pero sigue estando pendiente la resolución del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco respecto a Igeldo y las consecuencias derivadas de la consulta de Usánsolo; por lo que tal vez, en el transcurso del tiempo, podrían ser 253.

Para examinar la estructura orgánica de los ayuntamientos, se ha optado por analizar la estructura de cada uno de los consistorios de las tres capitales de los Territorios Históricos. Este análisis tratará de hacer patente en qué medida existen diferencias de enfoque que residen no sólo en el nivel territorial, sino también en el municipal, derivadas del modelo organizativo del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

4.2.1. Territorio Histórico de Araba-Álava

La realidad del Territorio Histórico de Álava está sin duda alguna condicionada por el juego de equilibrios de poder que sus dos principales instituciones públicas (Diputación Foral de Álava-Araba y Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz) realizan respecto al resto de municipios del territorio. En un territorio de 321.417 habitantes (INE, 2013) de los que 241.386 corresponden a Vitoria-Gasteiz (INE, 2013) la importancia de esta ciudad es innegable, frente a municipios de pequeño tamaño y capacidad en el resto del territorio. Esto hace que ambas instituciones jueguen un importante papel en materia de políticas públicas y también, por supuesto, en materia de servicios sociales. Siendo el Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz referencia en la ciudad y la Diputación Foral referente en el resto del territorio, juegan en ocasiones espacios de contrapoder. Es más, muchas veces se ha citado al Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz como la cuarta Diputación de Euskadi.

Por otra parte, en lo que se refiere al ámbito específico de los servicios sociales, tal y como se verá más adelante, Álava ha sido siempre un territorio que ha destacado por su apuesta por el ámbito de los servicios sociales. La sensibilidad que los distintos responsables políticos han mostrado por el sector durante años, ha hecho que se fuera configurando un modelo que, por encima de los cambios políticos producidos en Diputación y Ayuntamiento, se ha consolidado ya como modelo propio.

Veamos pues en primer lugar cuál es la estructura que cimienta dicho modelo, y después, las características de los servicios para personas mayores.

Diputación Foral de Araba – Álava

La Diputación Foral de Álava se encuentra en estos momentos gobernada en solitario por el Partido Popular. En las elecciones de mayo de 2011 obtuvo el 25,96% de los votos y 16 junteros en las Juntas Generales del territorio (Eusko Jaurlaritz - Gobierno Vasco, 2011a). Por lo tanto, es dicho partido el que gestiona la cartera de Servicios Sociales a través de la Diputada Marta Alaña. Marta Alaña es, además, primera teniente de Diputado General.

Mediante Decreto Foral 162/2011, de 19 de julio, el Diputado General de Álava estableció cuál sería la distribución de los Departamentos de la Diputación Foral de Álava. De la misma forma, este mismo decreto estableció cuales serían los contenidos competenciales que cada uno de estos Departamentos asumiría como propios. Los podemos observar en la Tabla 19.

Tabla 19 Áreas competenciales del Departamento de Servicios Sociales. DFA. (Artículo 10 DF 162/2011)

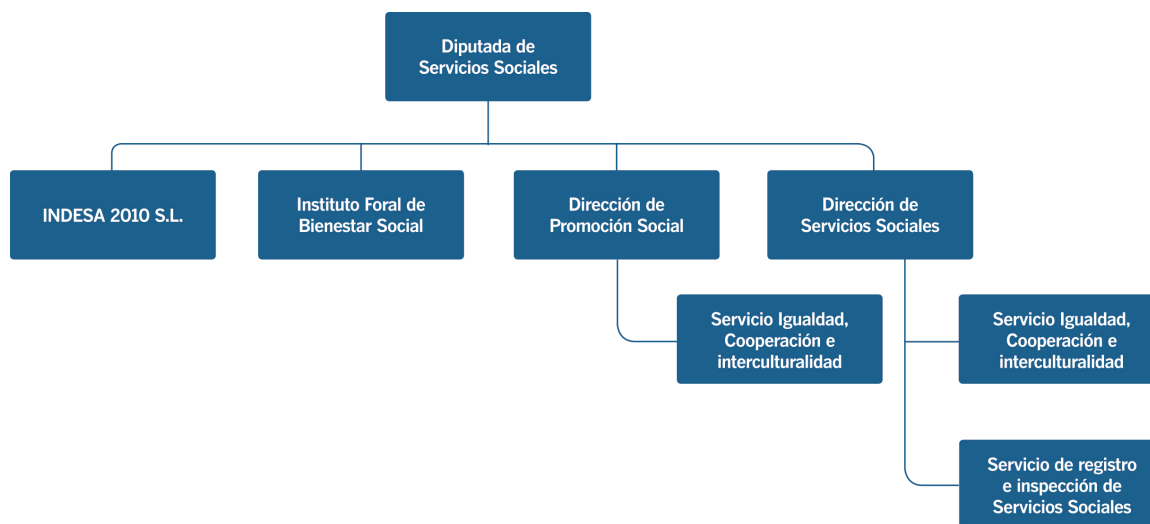
1. Al Departamento de Política Social le corresponden las siguientes áreas de actuación y funciones:

- Tercera edad
- Discapacidad
- Infancia y familia
- Servicios Sociales de Base
- Prestaciones económicas.
- Política para la igualdad.
- Política de inmigración
- Cooperación.
- Las demás que señale el ordenamiento jurídico.

2. Al Departamento de Servicios Sociales, se adscribe el Organismo Autónomo INSTITUTO FORAL DE BIENESTAR SOCIAL y la Sociedad Pública Foral INDESA 2010 S.L.

Fuente: (Diputación Foral de Álava, 2011)

Así mismo, mediante Decreto Foral 57/2012 se aprobó la estructura orgánica y funcional del Departamento de Servicios Sociales, quedando configurado de la forma en que podemos verlo en el Gráfico 3.

Gráfico 3 Estructura del Departamento de Servicios Sociales. DFA

Fuente: Memoria 2013. (Diputación Foral de Álava, 2014b)

Como primera característica de esta estructura, destaca la presencia de dos entes: un Organismo Autónomo (Instituto Foral de Bienestar Social) y una Sociedad Pública Foral (INGESA 2010 S.L.) de reciente constitución.

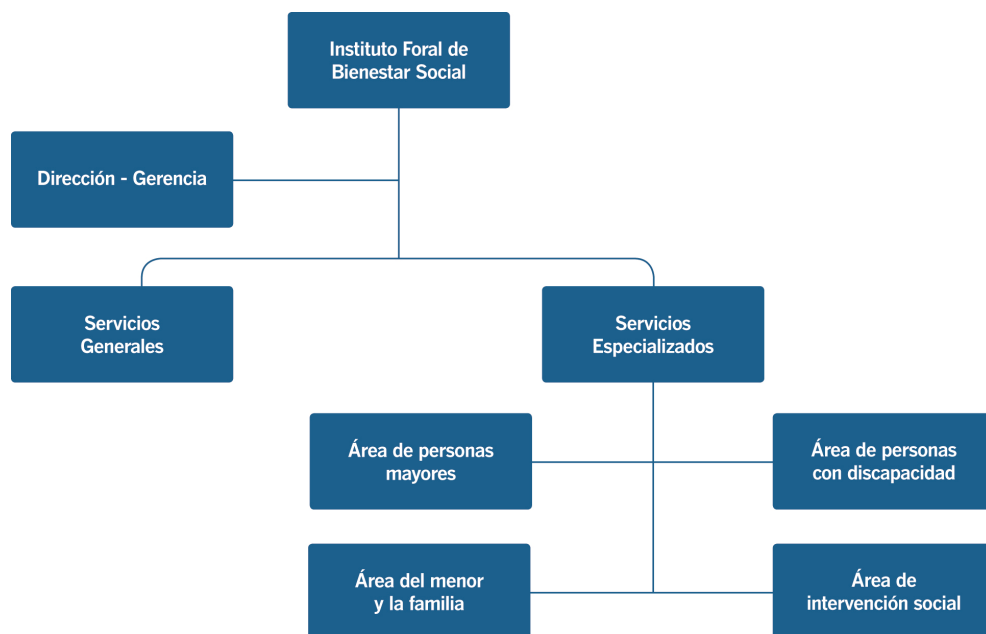
Esta característica es fundamental y es una diferencia importante respecto a la presencia y el rol de este tipo de organismos en las otras dos Diputaciones Forales, sobre todo la guipuzcoana.

En lo que respecta a INGESA 2010 S.L., su objetivo básico es 'la creación de oportunidades de empleo de calidad y sostenibles social, económica y ambientalmente para personas con discapacidad en Álava, como medio para lograr su integración social' (Diputación Foral de Álava, 2013: 11). Dada la naturaleza del servicio, su análisis queda al margen de nuestro objeto de estudio.

Como podemos observar en el Gráfico 3, la Dirección de Servicios Sociales se ocupa de temáticas de tipo transversal, como la secretaría técnica o el registro y la inspección, mientras que las áreas de la Dirección de Promoción Social no corresponden por ámbito competencial al Sistema Vasco de Servicios Sociales, puesto que se ocupan de materias vinculadas con la igualdad o la cooperación, materias que quedan fuera del catálogo del Sistema según la Ley 12/2008.

Por el contrario, dentro de la estructura departamental, lo más relevante para nuestro objeto de estudio es el Instituto Foral de Bienestar Social, puesto que es el organismo encargado de gestionar e implementar los servicios relativos a personas mayores. La estructura del Instituto Foral de Bienestar Social es la que podemos observar en el Gráfico 4:

Gráfico 4 Estructura del Instituto Foral De Bienestar Social. DFA



Fuente: Memoria 2013. (Diputación Foral de Álava, 2014b)

Una primera mirada a la estructura del Instituto Foral de Bienestar social nos confirma al IFBS como el principal órgano ejecutor de las políticas de servicios sociales del territorio. La forma en que estructura sus servicios especializados es un indicador de ello. Sus fines también así lo determinan:

‘Constituyen los fines del IFBS la organización, gestión, prestación y ejecución de las actividades relacionadas con los servicios sociales y con las políticas de bienestar en Álava según el marco competencial que determina el ordenamiento jurídico’ (*Diputación Foral de Álava, 2014b*)

Así pues, será el área de personas mayores del IFBS, dependiente de los servicios especializados, la encargada de gestionar tanto las residencias como los centros de día del territorio.

Para ello, el IFBS cuenta con una plantilla adaptada a dichos fines. El área de Servicios Generales cuenta con 44 personas empleadas trabajando en ella. El área de servicios especializados la componen 986 personas. Hay otras 8 personas que, aun perteneciendo según la RPT²² al IFBS, prestan también apoyo a la Dirección de Bienestar Social, a través de la Secretaría de Servicios Sociales. Así pues, la plantilla total del IFBS es de 1.038 personas. Este dato nos ofrece una primera aproximación a la magnitud e importancia que tiene el Instituto en la realidad alavesa.

El área específica de personas mayores está compuesta por 619 personas en plantilla. De ellas, 17 pertenecen a la subdirección técnica. 537 personas a residencias de personas mayores y 65 a centros de día.

De hecho, el dato es significativo, puesto que el IFBS cuenta con más personal que el propio Departamento de Servicios Sociales que solamente cuenta con 8 personas trabajando en la Dirección de Servicios Sociales. Esta realidad hace que se genere un desequilibrio puesto que las funciones de planificación y control que dependen del Departamento quedan a merced del IFBS en cuanto éste dispone de más capacidad y recursos para llevarlo a cabo.

Aunque profundizaremos en ello en el punto siguiente, el de la oferta de servicios, el hecho de que haya tantas personas trabajando de forma directa, a través del IFBS, tanto en residencias de personas mayores como, en menor medida, en centros de día, es una de las principales características que definen el modelo de gestión alavés. Este modelo se caracteriza por la

²² RPT: Relación de Puestos de Trabajo

provisión pública (titularidad y gestión) de los servicios sociales. En este caso se puede observar cómo tanto la titularidad (pública) y la gestión (pública) determinan la configuración del modelo territorial.

El IFBS gestiona, de manera directa y con personal propio, 9 residencias de personas mayores frente a una, la de Ariznabarra, cuya titularidad mantiene, pero gestiona de forma concertada. En el caso de los centros de día la realidad es distinta, puesto que de los centros existentes, siete son gestionados de manera directa frente a tres que son concertados con otras entidades. La tendencia al cambio de modelo que se puede observar en los centros de día, servicios de diseño más reciente apuntan a un modelo de gestión diferenciado.

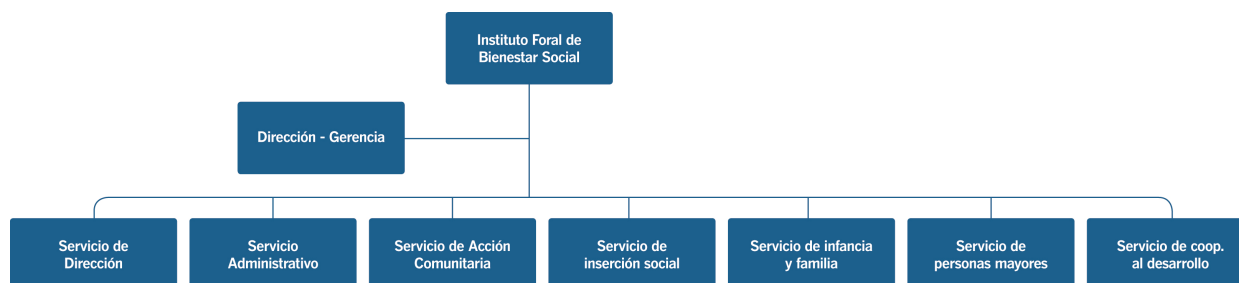
Por lo tanto, el análisis de la estructura de la Diputación Foral de Álava en materia de servicios sociales nos lleva a subrayar la importancia otorgada al Instituto Foral de Bienestar Social como herramienta de implementación de las políticas públicas de personas mayores del territorio y su imprescindible papel en la definición y puesta a punto de las mismas.

Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz

El Partido Popular gobierna también, en solitario, en el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. En las elecciones municipales de mayo de 2011 obtuvo el 30,02% de los votos y 9 concejales de un total de 27 (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2011). Siendo esto así, en este momento gobierna en minoría, puesto que la mayoría absoluta se establece en 14 concejales. El Departamento de Asuntos Sociales y de las Personas Mayores es gestionado por la concejala Ainhoa Domaica Goñi. Esta concejala es, además, primera teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz.

Mediante Decreto de Alcaldía de 13 de Junio de 2011 el Departamento competente en la materia de Servicios Sociales asumió el nombre de 'Departamento de Asuntos Sociales y de las Personas Mayores'. La misión de dicho departamento es '*atender las necesidades sociales de los ciudadanos y ciudadanas de Vitoria – Gasteiz*' (Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, 2014). Para ello, el departamento se estructura de la forma en que lo podemos ver en el Gráfico 5.

Gráfico 5 Estructura del Departamento de Asuntos Sociales y de las Personas Mayores. Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz.



Fuente: Memoria 2013. (Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, 2014)

Así, una mirada a la estructura del departamento hace pensar en la amplitud de sus funciones y en la cantidad de áreas que abarca su propia dedicación. Al contrario que la Diputación Foral, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no cuenta con ningún instituto a través del cual ejecutar las competencias correspondientes a su propio negociado de servicios sociales. Sin embargo, como no podía ser de otra manera, también el Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz colabora con el IFBS en aquellos temas de competencia compartida.

En lo que se refiere a personal, el Departamento cuenta con 413 personas de contratación directa en el año 2013 (Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz, 2014). De ellas, es también el servicio de personas mayores el que más personal requiere, contando en total con 235 personas.

Tal y como hemos mencionado también en el caso de la Diputación Foral, también en Vitoria-Gasteiz el modelo de gestión condiciona el volumen de personal del que dispone el Ayuntamiento. De esta forma, y en el caso particular de las personas mayores, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz dispone de 4 residencias y un centro de día de gestión directa. Estos hechos son determinantes a la hora de configurar el número de personas que trabajan para una u otra administración pública.

Por lo tanto, también podemos deducir que en el caso de Vitoria – Gasteiz se cumple el paradigma de modelo alavés que se ha mencionado con anterioridad, centrado en la titularidad y gestión pública de los servicios sociales.

Así pues, el análisis de la estructura de sus departamentos de servicios sociales nos lleva a tres conclusiones principales:

1. La debilidad de la estructura técnica del Departamento Foral de Bienestar Social frente al IFBS.
2. La importancia del IFBS en la gestión e implementación de los servicios sociales del territorio.
3. El importante número de personas que trabajan directamente para dichas instituciones, dejando ver un modelo con un gran peso de la provisión pública.

4.2.2. Territorio Histórico de Bizkaia

La realidad vizcaína, el Territorio Histórico con más habitantes, 1.156.447 (INE, 2013), nos deja ver un territorio con la población más espacialmente distribuida que Álava, pero también disperso en cuanto a núcleos de población con un número mayoritario de habitantes en torno a la comarca del Gran Bilbao (869.842, INE, 2013) a las orillas del Nervión, espacio en el que también se concentran la mayoría de necesidades sociales del territorio.

Diputación Foral de Bizkaia

El Gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia es, desde julio de 2011, un gobierno en minoría de EAJ – PNV. En las elecciones a Juntas Generales de mayo de 2011 este partido obtuvo el 34,65% de los votos, y 22 asientos en la Casa de Juntas de Gernika (Eusko Jauriaritza - Gobierno Vasco, 2011a). Así, Pilar Ardanza, del mismo partido, es la Diputada de Acción Social. EAJ – PNV ha sido, además, el partido que ha gestionado dicha cartera durante las últimas tres legislaturas de Gobierno Foral, con gobiernos guiados por el mismo partido en el Territorio Histórico de Bizkaia.

Mediante Decreto Foral del Diputado General 138/2011 se establecen los Departamentos de la Diputación Foral de Bizkaia y sus áreas de actuación. Este decreto asigna las direcciones generales en las que se distribuye el departamento, así como la adscripción al mismo del Instituto Foral de Asistencia Social (IFAS) y del Instituto Tutelar de Bizkaia, tal y como podemos ver en el Gráfico 6. A continuación, es el Decreto Foral 70/2012, el que determina las funciones del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia en materia de servicios sociales. Son las que podemos observar en la Tabla 20.

Tabla 20 Áreas competenciales del Departamento de Acción Social. DFB. (Artículo 2 DF 70/2012)

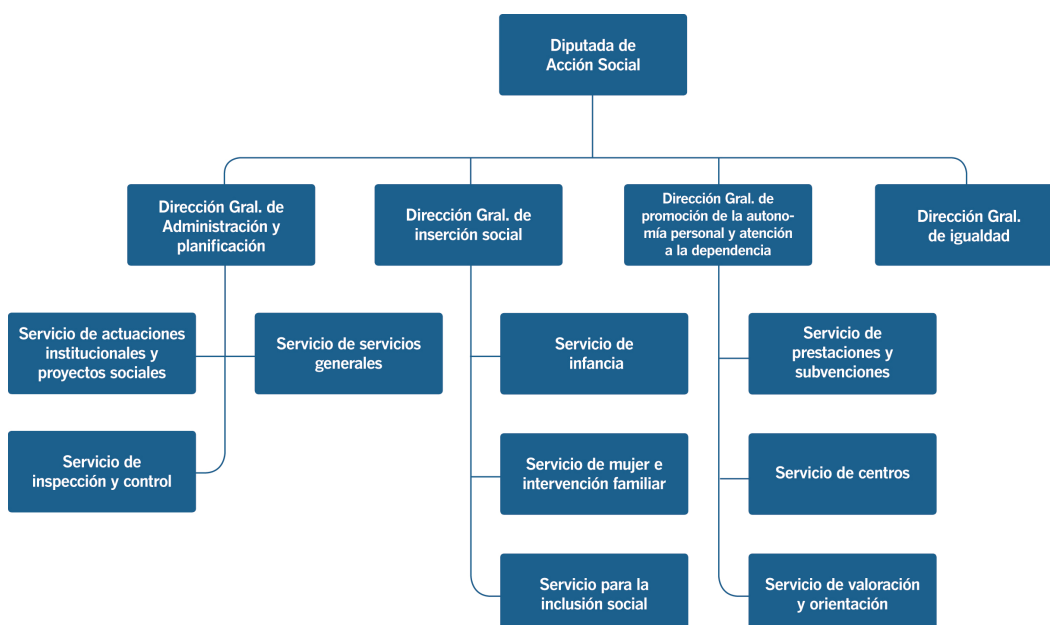
1. El Departamento ejercerá, en el ámbito del Territorio Histórico de Bizkaia y en materia de servicios sociales, entre otras, las siguientes competencias de carácter genérico:

- Protección de personas menores de edad.
- Problemática específica de la mujer y la familia.
- Personas en situación de dependencia.
- Política general en materia de inclusión social.
- Situaciones de emergencia social.
- Gestión de servicios complementarios de pensiones del sistema de Seguridad Social.
- Tramitación, autorización, homologación y registro de centros, entidades y servicios de servicios sociales.
- Atención y promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Articulación y gestión de programas de cooperación al desarrollo.
- Información y asesoramiento de la ciudadanía en el ámbito de los servicios sociales.
- Coordinación con el resto de administraciones públicas en materia de servicios sociales.
- Prestación en el THB de servicios sociales de carácter supramunicipal.
- Las demás facultades que se le atribuyan por la normativa aplicable.

Fuente: (Diputación Foral de Bizkaia, 2012)

Así pues, determinadas las áreas competenciales a través de las que se estructura la acción política del Departamento de Acción Social de la DFB, su estructura orgánica queda determinada de la siguiente forma:

Gráfico 6 Estructura del Departamento de Acción Social. DFB



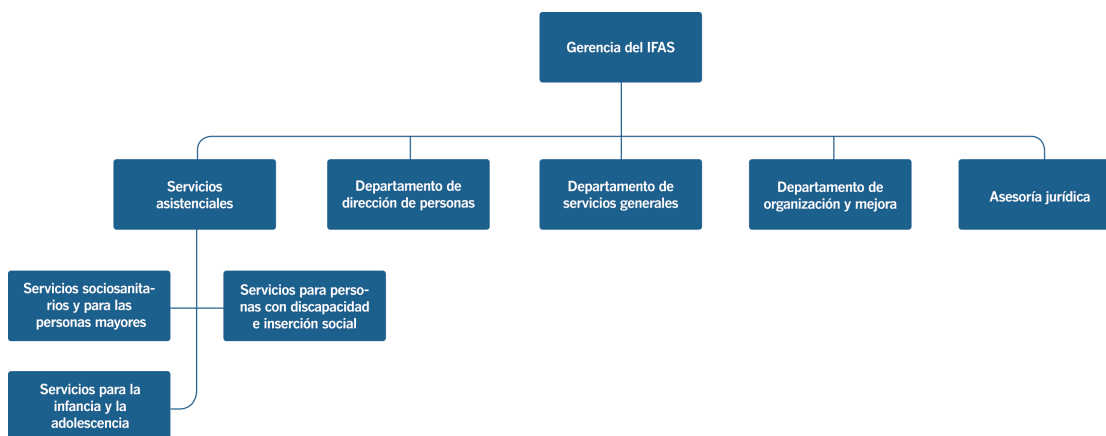
Fuente: (Diputación Foral de Bizkaia, 2014b)

Como podemos observar en el Gráfico 6, la estructura del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia está organizada para dar respuesta desde el propio departamento a las necesidades del sistema. Es decir, posee más recursos, infraestructura y personal para poder abordar las necesidades desde su propia estructura departamental.

Dejando al margen la Dirección General de Igualdad, puesto que no pertenece a las competencias del Sistema Vasco de Servicios Sociales y la de Administración y Control, dos grandes direcciones dan respuesta a los servicios y prestaciones del sistema: Inserción Social y Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Ambas cuentan con una estructura importante para ello con varios servicios destinados a tal efecto. En lo que respecta a personas mayores, será la DG de Promoción de Autonomía Personal la responsable de las mismas.

La plantilla con la que cuenta para ello la Diputación Foral de Bizkaia es amplia. Con un total de 408 personas trabajando en las distintas áreas del Departamento, según la RPT de 2012, son 61 las que se encargan específicamente del ámbito de las personas mayores.

En lo que hace referencia al Instituto Foral de Asistencia Social, su misión es *'ofrecer una atención integral y personalizada a todas aquellas personas que le son encomendadas por el DAS y en especial a aquellas que presentan necesidades más complejas'* (Diputación Foral de Bizkaia, 2014b). Para ello, ofrece servicios en el ámbito de los centros asistenciales de menores, discapacidad y personas mayores. La estructura del IFAS es, para todo ello, la que podemos ver en el Gráfico 7.

Gráfico 7 Estructura del Instituto Foral de Asistencia Social. DFB.

Fuente: (Diputación Foral de Bizkaia, 2014b)

La existencia de el IFAS es pues determinante para el modelo de gestión residencial de la Diputación Foral de Bizkaia, tal y como también afirmábamos en el punto anterior, cuando hacíamos referencia al mismo caso en el caso de la Diputación alavesa.

En lo referido a residencias de personas mayores, la Diputación Foral de Bizkaia sigue un triple modelo de gestión de plazas. Existen, por un lado aquellas residencias de titularidad propia, tanto las que gestiona directamente a través del IFAS, como aquellas en que la Diputación Foral es titular del inmueble a través de AZPIEGITURA S.A.U. y gestiona una tercera entidad en base a un concurso público. Por otro lado están los centros que la Diputación Foral tiene conveniados. Y en tercer lugar, aquellos cuyas plazas concierta en base a una convocatoria pública que realiza una vez al año²³.

Pues bien, el IFAS condiciona la visión y el modelo de gestión de la Diputación Foral de Bizkaia en lo que se refiere a residencias de personas mayores. El IFAS gestiona directamente cuatro centros residenciales para personas mayores, contando para ello con una plantilla de 454 personas. El resto de personal dependiente del IFAS, hasta alcanzar las 882 personas, se dedica pues a los otros ámbitos de intervención que hemos relatado en la

²³ Existen diferencias en torno a la figura de convenio y concierto, ambas empleadas en el caso de Bizkaia. Las plazas conveniadas se establecen de manera bilateral entre la entidad privada y la institución foral. Las concertadas se establecen mediante convocatoria pública anual. A pesar de que la Ley 12/2008 prioriza su apuesta por la concertación, todavía no está claro al no haber una normativa común cuál es el procedimiento y la forma que este debería tomar. Para más información (Arrieta & Etxezarreta, 2012; Etxezarreta, 2012).

misión del Instituto Foral y que podemos ver en el apartado referido a servicios asistenciales del Gráfico 7.

En el caso de los centros de día para personas mayores, el IFAS no gestiona ninguno de manera directa y la mayoría de ellos son gestionados por la Diputación Foral a través de AZPIEGITURA S.A.U. utilizando la misma fórmula descrita anteriormente, el concurso para la gestión de los mismos manteniendo la titularidad.

Por lo tanto, es importante destacar la función del IFAS en la gestión de los centros, lo que ello supone en términos de personal y lo que esto condiciona también el modelo de gestión de la Diputación Foral de Bizkaia.

Así pues, en contraste con el modelo alavés, expuesto previamente, se puede deducir que Bizkaia mantiene un equilibrio en la titularidad de los servicios, entre la titularidad pública y la privada. En cualquier caso, en lo referido a modelo de gestión, es clara la apuesta del territorio por la concertación, en lo que supone también un elemento distintivo del mismo.

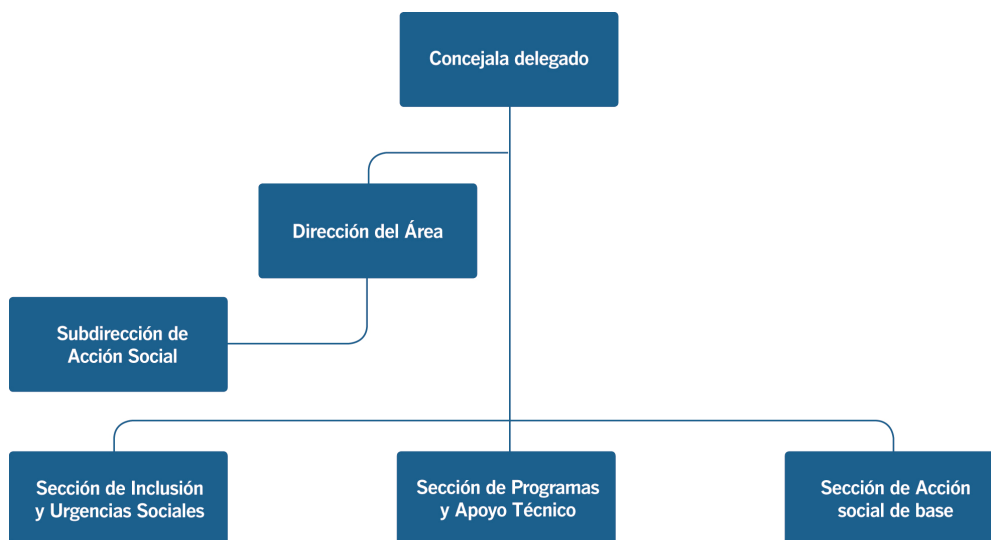
Una variable, la de los modelos de gestión, y las cuestiones de personal, que empieza a convertirse en diferencia importante entre los tres territorios a la hora de diseñar e implementar los servicios para las personas mayores dependientes.

Ayuntamiento de Bilbao

También en la capital de Bizkaia gobierna en solitario EAJ – PNV. En las elecciones de mayo de 2011 EAJ-PNV obtuvo el 44,96% de los votos y 15 concejalías de 29, por lo que gobierna con mayoría absoluta (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2011b). Desde julio de 2011 el concejal delegado de Acción Social ha sido Eduardo Maíz aunque a raíz de la muerte de Iñaki Azkuna, el nuevo alcalde, Ibon Areso, realizó un cambio de delegaciones, pasando esta responsabilidad a Juan Félix Madariaga.

El organigrama del Área de Acción Social del Ayuntamiento de Bilbao está configurada de la siguiente manera, según podemos ver en la Memoria de 2013 del citado departamento (Bilboko Udala, 2014)

**Gráfico 8 Estructura del Área de Acción Social.
Ayuntamiento de Bilbao**



Fuente: (Bilboko Udala, 2014)

A partir de esta estructura de gestión, el Departamento cuenta con 32 personas en plantilla para labores de servicios generales, además de otras 95 más para labores de atención directa en los servicios sociales de base.

El Ayuntamiento de Bilbao no ofrece ninguno de los servicios a personas mayores dependientes que estamos analizando en este apartado: ni servicios residenciales ni centros de día. Dispone, sin embargo de un contrato de 470 personas para ofrecer el Servicio de Ayuda a Domicilio o una red de 53 centros de ocio para personas mayores.

Por lo tanto, en lo que se refiere a Bizkaia, podemos obtener las siguientes conclusiones:

1. Fuerte estructura técnica en la Diputación Foral de Bizkaia.
2. Importancia relativa del IFAS en la gestión de los servicios residenciales permanentes y centros de día para personas mayores.
3. Poca presencia municipal en dichos ámbitos.

4.2.3. Territorio Histórico de Gipuzkoa

La realidad de Gipuzkoa es mucho más homogénea que la de los otros dos territorios en lo que a distribución territorial de la población se refiere. El peso de las comarcas es, por eso, determinante. La población del territorio, de 713.818 personas (INE, 2013) se encuentra distribuida de forma relativamente equitativa en todo el territorio y existen municipios importantes que cumplen la función de cabeceras de comarcas. Estos

municipios, mayores todos de 20.000 habitantes son los referentes de cada una de las comarcas en las que está repartido el territorio, lo que hace que la dependencia respecto a la capital, Donostia – San Sebastián, sea menor. Por lo tanto, la importancia de las comarcas es grande y ello hace que la atención quede distribuida de forma más uniforme.

Diputación Foral de Gipuzkoa

La Diputación Foral de Gipuzkoa está gobernada desde julio del año 2011 en minoría por la coalición BILDU. En las elecciones de mayo de 2011 esta coalición obtuvo el 34,65% de los votos y 22 escaños en Juntas Generales, por lo que gobierna en minoría (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2011a). Dentro de dicha coalición, el titular de la cartera de Política Social, Ander Rodríguez, pertenece al partido político 'Alternatiba' aunque entre los cargos políticos del departamento también se encuentran personas vinculadas a Sortu, otro de los partidos de la coalición.

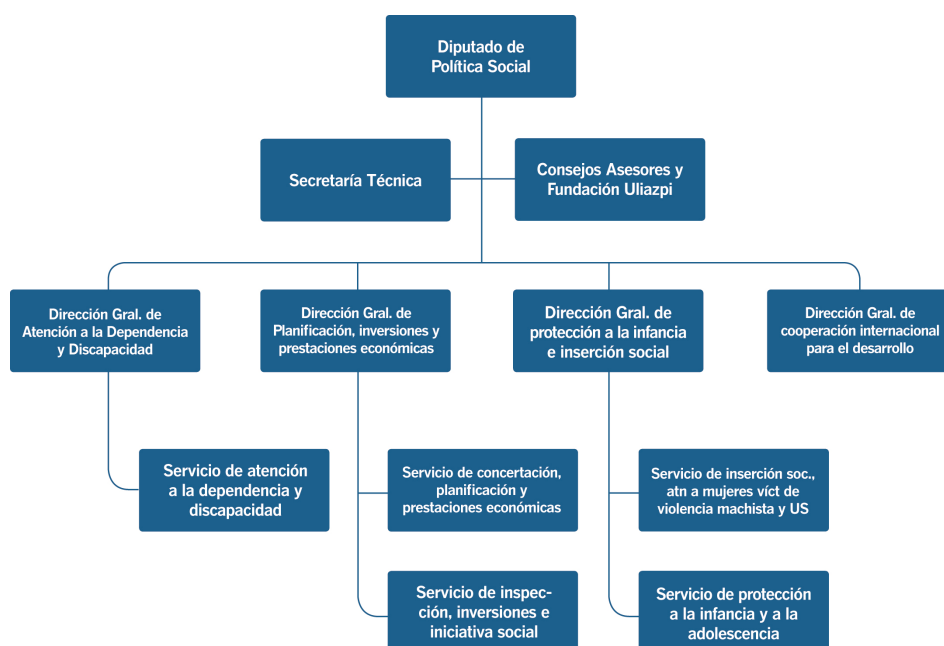
Mediante Decreto Foral 4/2011, de 30 de junio, quedó establecida la estructura departamental básica de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Quedaron asimismo distribuidas las áreas de actuación y funciones que correspondían a cada departamento. Las podemos observar en la Tabla 21.

Tabla 21 Áreas competenciales del Departamento de Política Social. DFG. (Artículo 7 DF 4/2011)

<p>1. Al Departamento de Política Social le corresponden las siguientes áreas de actuación y funciones:</p> <ul style="list-style-type: none">• Asistencia a personas mayores.• Servicios Sociales Comunitarios.• Centros asistenciales propios o concertados.• Discapacidad.• Políticas activas de empleo.• Acción comunitaria e inserción social.• Cooperación al desarrollo.• Menores en desprotección.• Adopciones.• Las demás facultades que se le atribuyan por la normativa aplicable. <p>2. Se adscribe a este departamento el organismo autónomo foral administrativo <<Fundación Uliazpi>>.</p>
--

Fuente: (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2011)

Así mismo, mediante Decreto Foral 13/2012, de 2 de abril, quedó determinada la estructura orgánica del Departamento de Política Social, quedando configurado tal y como lo podemos ver en el Gráfico 9:

Gráfico 9 Estructura del Departamento de Política Social. DFG.

Fuente: Memoria 2013. (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2014)

Tal y como podemos observar en el Gráfico 9, la Diputación Foral de Gipuzkoa cuenta también con una estructura técnica importante para el desarrollo de los servicios. Dejando al margen la Dirección de Cooperación, por no estar relacionada con las competencias del Sistema Vasco de Servicios Sociales, las otras tres direcciones ofrecen servicios a través de la estructura técnica. En el caso de las personas mayores, a través de la Dirección de Atención a la Dependencia y la Discapacidad. Las políticas de mujer e igualdad, en contraste con las dos diputaciones analizadas con anterioridad, en Gipuzkoa se gestionan desde el Gabinete del Diputado General y, por lo tanto, no aparecen en el esquema expuesto.

La principal diferencia, en lo que a estructura se refiere, entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y sus dos predecesoras se encuentra, principalmente en la figura de los Institutos u Organismos Autónomos como elementos para la gestión pública. A diferencia de Álava y Bizkaia, podemos observar como Gipuzkoa no cuenta con ningún organismo autónomo para la gestión directa de los servicios²⁴. La excepción, Fundación Uliazpi, da respuesta únicamente

²⁴ En noviembre de 2014 se aprueba la Norma Foral 12/2014 por la que se crea el organismo autónomo Foral Kabia. Este organismo está llamado a ocupar un papel similar al de sus homólogos territoriales, pero el espacio – tiempo en el que se produce su aprobación y esta investigación, no da pie a poder analizarlo.

a las necesidades de las personas con discapacidad intelectual y sus familias (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2014) y no responde a la realidad de un organismo autónomo de gestión propiamente dicho, en su sentido más amplio.

Esta cuestión no es baladí, puesto que afecta, de una manera importante, al modelo de gestión que lleva a cabo cada una de las instituciones competentes. En lo que se refiere a la Diputación de Gipuzkoa, y en el caso de las personas mayores, sólo tiene una única residencia de gestión directa, Egogain, en Eibar, que supone, hasta el momento, la excepción en el modelo de gestión que ha venido aplicando la institución guipuzcoana.

Sin embargo, existe en Gipuzkoa una realidad de centros residenciales gestionados por municipios que condicionan también el modelo en su visión territorial. Estos centros, de titularidad y gestión pública, aunque con realidades de provisión diferentes, ponen de relieve la importancia del ámbito municipal en la gestión de los servicios residenciales hasta la fecha.

En este sentido, es también muy significativo analizar la plantilla del Departamento de Política Social a la luz de lo ya comentado. La plantilla del Departamento para la gestión de programas y servicios es de 164 personas (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2014). A ellas habría que sumar, según la RPT de 2012, otras 63 que trabajan en la única residencia de personas mayores gestionada por la propia Diputación.

Como se puede observar, la diferencia en cuanto a distribución de personal técnico, es también considerable. Una mirada más detenida también a perfiles y características nos llevaría a ahondar en la misma conclusión.

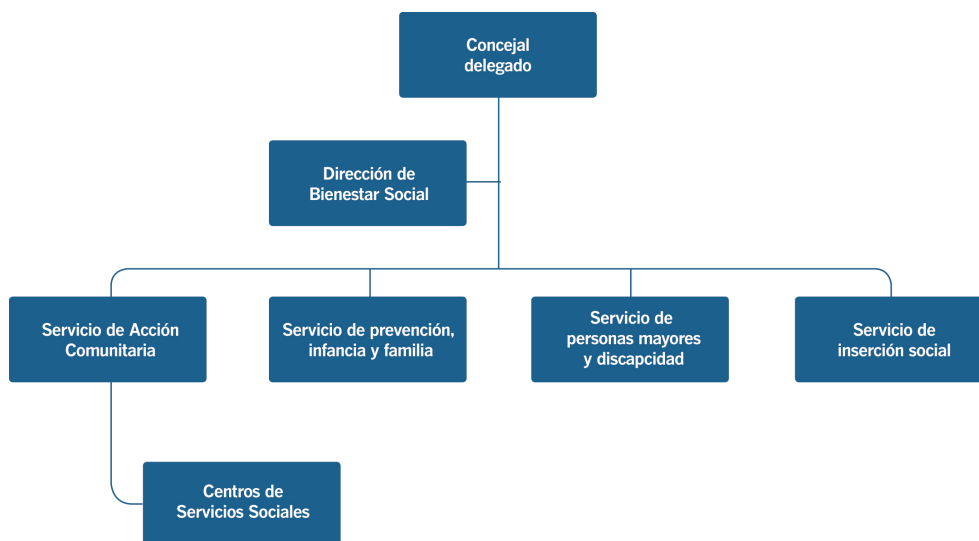
Por lo tanto, también Gipuzkoa combina centros de titularidad pública y privada con un gran peso de la concertación y una presencia escasa de la provisión pública a nivel foral, matizada con los centros de ámbito municipal.

Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián

La coalición BILDU gobierna también, en solitario y en minoría en el Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián. En las elecciones de mayo de 2011 esta coalición obtuvo el 24,96% de los votos y 8 concejalías de un total de 27 (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2011b). El concejal del Área de Servicios Sociales, Cooperación y Movilidad, Jon Albizu, pertenece también al partido político Alternatiba, al igual que el responsable político de la Diputación Foral.

En lo que se refiere a la estructura orgánica de la Dirección de Bienestar Social, se estructura en base a los siguientes servicios, tal y como podemos ver en el Gráfico 10.

Gráfico 10 Estructura de la Dirección de Bienestar Social. Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián.



Fuente: Memoria 2013. (Donostiako Udala, 2014)

En lo que se refiere a personal, el Ayuntamiento de Donostia cuenta con una plantilla de 109 personas para hacer frente a los servicios que ofrece: centros de servicios sociales, centro municipal de acogida o personal adscrito a la propia Dirección de Bienestar Social. El Departamento no cuenta, sin embargo, con gestión directa de residencias ni centros de día, como hemos podido ver en otros casos, también municipales.

Por lo tanto, en lo que se refiere a Gipuzkoa las principales conclusiones son:

1. La poca presencia de la provisión pública en lo que respecta a la Diputación Foral en la gestión de los servicios.
2. La inexistencia, hasta el momento, del instituto foral como apoyo o complemento del departamento.
3. El papel de los municipios como co-gestores de equipamientos residenciales.

Así pues, en resumen, podemos decir que la estructura y la diferente forma de organizar los servicios determina también la manera en que estos se ofrecen. En primer lugar, por el papel que los institutos juegan tanto en Álava como en Bizkaia. Papel que, hasta ahora no puede jugar en Gipuzkoa. En cualquier caso, la aprobación de Kabia deja ver que este aspecto será uno de los que habrá que seguir con más detenimiento en los tres territorios, en base a como articulan su realidad de gestión.

En segundo lugar, por el peso de la plantilla del propio departamento de servicios sociales de cada una de las Diputaciones Forales. Las diferencias en este sentido también son notorias, tal y como hemos visto, dependiendo de las funciones que se le asignan al Departamento y las que se delegan en los institutos. Pero también en este último caso, la realidad alavesa llama la atención frente a las demás.

Y, en tercer lugar, mirando a lo municipal, por el distinto rol que los municipios han adoptado en cada uno de los territorios históricos a la hora de prestar servicios, incluso de cómo gestionarlos.

4.3. Oferta de servicios

El apartado referido a la oferta de servicios, describe cómo se desarrollan los servicios para personas mayores dependientes en los tres territorios, en función de las variables e indicadores elegidos, ya descritos en el apartado metodológico de esta investigación.

En primer lugar, se examinará la cobertura de servicios existente en cada lugar, es decir, el número de plazas existente en cada uno de los servicios y el nivel de cobertura en función de los habitantes de dicho territorio. La diferencia que cada territorio posee respecto a la media de la CAE también puede resultar un dato significativo a observar.

En segundo lugar, se estudiará la titularidad de los servicios en cada uno de los territorios, es decir, de qué manera se gestionan y cómo el modelo de gestión también configura una cierta realidad territorial. Esta cuestión, que

ya apuntábamos en el punto anterior, será examinada con más detenimiento en este apartado.

4.3.1. Cobertura

En lo que se refiere a la cobertura de servicios, prestaremos atención a cómo se han desarrollado, por un lado, los servicios residenciales y centros de día en cada uno de los Territorios Históricos, y por el otro, analizaremos el estado actual de las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006 y cómo cada uno de los Territorios ha adaptado su normativa.

Centros residenciales

En lo que se refiere a servicios residenciales permanentes para personas mayores dependientes, comenzaremos describiendo el número total de plazas disponibles en el Territorio, para después fijarnos únicamente en las públicas.

No debemos olvidar que en este momento y hasta alcanzar el pleno desarrollo de la Ley 12/2008 de servicios sociales, los centros residenciales para personas mayores dependen todavía en su mayoría de diferentes niveles institucionales: foral y municipal.

En la Tabla 22 podemos observar los datos referidos a 2009 y 2011 respecto a plazas y cobertura total de servicios residenciales, por territorio histórico y en el total de la CAE. En ambos casos, tanto en 2009 como en 2011 se puede ver como el territorio histórico con mayor cobertura es Álava (5,10 y 4,94), aunque se haya producido un descenso en la cobertura, provocado por el aumento del número de personas mayores en los últimos años. También en ambos casos, el territorio que ocupa la última posición es Gipuzkoa, partiendo de un 4,48 en 2009 y llegando con un 4,28 al 2011. Bizkaia se sitúa en una posición intermedia con un 4,86 en 2009 y un 4,83 en 2011. Es también Bizkaia la que porcentualmente menos cobertura pierde en el periodo transcurrido entre los dos años analizados.

Tabla 22 Número de plazas y cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) de los servicios residenciales destinados a la población mayor, por territorio histórico. 2009 y 2011.

2009	Plazas	Cobertura	2011	Plazas	Cobertura
Álava	2.718	5,10%	Álava	2.739	4,94%
Bizkaia	10.924	4,86%	Bizkaia	11.217	4,83%
Gipuzkoa	5.891	4,48%	Gipuzkoa	5.905	4,28%
CAE	19.533	4,77%	CAE	19.915	4,67%

Fuente: Estadística de servicios sociales, EUSTAT. En los dos años analizados, es Gipuzkoa la que en términos de plazas totales se sitúa por debajo de la media de la cobertura de la CAE, no produciéndose este fenómeno en el caso de Álava ni de Bizkaia.

Esta situación se altera, sin embargo, en cuanto eliminamos las plazas que no reciben ningún tipo de financiación pública de la ecuación. En la Tabla 23 podemos observar los datos de plazas y cobertura de centros residenciales por territorio histórico únicamente en el caso de las plazas públicas y concertadas.

Tabla 23 Número de plazas y cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) de los servicios residenciales destinados a la población mayor, plazas públicas y concertadas, por territorio histórico. 2009 y 2011.

2009	Plazas	Cobertura	2011	Plazas	Cobertura
Álava	2.535	4,76%	Álava	2.770	4,90%
Bizkaia	9.462	4,21%	Bizkaia	10.419	4,48%
Gipuzkoa	5.891	4,48%	Gipuzkoa	5.901	4,28%
CAE	17.888	4,37%	CAE	19.090	4,47%

Fuente: Estadística de servicios sociales, EUSTAT

Así, en los datos referidos a 2009 podemos observar como es Bizkaia el Territorio histórico que queda por debajo de la media de la CAE, situándose Álava y Gipuzkoa por encima en cobertura de plazas públicas. Esta situación se revierte sin embargo en 2011, donde Bizkaia mejora su posición superando la media (aunque sea por una sola décima) y siendo Gipuzkoa, de nuevo, el territorio que se sitúa por debajo de la misma.

Esta realidad nos permite observar cómo se van produciendo diferencias a nivel territorial. Estas diferencias en cuanto a número de plazas y cobertura que, comienzan a demostrar cierta tendencia que se irá confirmando en posteriores páginas, respecto a las diferencias a la hora tanto de prestar servicios como de acceder a ellos.

Centros de día

En lo que se refiere a las plazas y cobertura de los centros de día para personas mayores dependientes, la situación también difiere en cuanto se analiza su situación en cada uno de los territorios históricos. En la Tabla 24

podemos observar el número total de plazas y la cobertura que esto supone, en cada uno de los territorios, con datos de los años 2009 y 2011. Los datos de los dos años nos muestran una misma realidad: Gipuzkoa se sitúa en cabeza de la cobertura de los centros de día para personas mayores en la CAE, con una cobertura de 1,19% en 2009 y de 1,16% en 2011. A continuación se sitúa Álava, que es el único territorio que amplía su cobertura siendo esta de 0,96% en 2009 y de 0,99% en 2011. Estos dos territorios se sitúan en ambas ocasiones por encima de la media de la CAE. Por último, Bizkaia, que se sitúa por debajo de la media de la CAE en ambos momentos, presenta unos datos de 0,81% en 2009 y 0,74% en 2011.

Tabla 24 Número de plazas y cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) de los centros de día destinados a la población mayor, por territorio histórico. 2009 y 2011.

2009	Plazas	Cobertura	2011	Plazas	Cobertura
Álava	512	0,96%	Álava	558	0,99%
Bizkaia	1.809	0,81%	Bizkaia	1.716	0,74%
Gipuzkoa	1.563	1,19%	Gipuzkoa	1.597	1,16%
CAE	3.884	0,95%	CAE	3.871	0,91%

Fuente: Estadística de servicios sociales, EUSTAT

Los datos referidos a las plazas públicas están disponibles sólo para el año 2011, tal y como lo podemos ver en la Tabla 25. La ausencia de las plazas privadas en la contabilidad no modifica la realidad de lo mencionado anteriormente, puesto que, como podemos observar en los datos, en Álava no existen y en Gipuzkoa su presencia es residual. La presencia de plazas privadas afecta a la cobertura de Bizkaia, pero en cualquier caso, la lectura sigue siendo la misma que la efectuada para la Tabla 24.

Tabla 25 Número de plazas y cobertura (por cada 100 personas de 65 y más años) de los centros de día destinados a la población mayor, plazas públicas y concertadas, por territorio histórico. 2011.

2009	Plazas	Cobertura
Álava	558	0,99%
Bizkaia	1.592	0,69%
Gipuzkoa	1.587	1,15%
CAE	3.737	0,88%

Fuente: Estadística de servicios sociales, EUSTAT

Por lo tanto, también en lo que se refiere a las plazas y cobertura referidas a los centros de día, las diferencias son importantes. Estas diferencias, son ya diferencias importantes que apuntan al modelo territorial, como ya se afirma

también en los distintos informes elaborados por el Consejo Vasco de Servicios Sociales (SiiS, 2011, 2012).

Prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia

También la realidad de las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia es diferente en cada uno de los Territorios Históricos. Los resultados que presentamos a continuación son consecuencia de la normativa aplicada en cada uno de ellos puesto que, el sistema de atención a la dependencia se gestiona también de forma territorial en la CAE.

En la Tabla 26 podemos observar el total de las personas dependientes que perciben una prestación económica en cada uno de los territorios históricos. Llama la atención las pocas personas que perciben la PEAP tanto en Álava como en Bizkaia, frente al importante número de perceptores que esta prestación tiene en Gipuzkoa. La regulación de la misma, o la falta de ello en ambos territorios han arrojado esta realidad. Las diferencias son palpables.

Tabla 26 Personas beneficiarias de las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia. 31 de diciembre 2013.

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAE
P.E. para cuidados en el entorno familiar (PECEF)	4.045	11.167	9.461	24.673
P.E. de asistencia personal (PEAP)	1	4	1.878	1.883
P.E. vinculada al servicio (PEVS)	761	413	108	1.282
TOTAL	4.807	11.584	11.447	27.838

Fuente: Datos suministrados por las Diputaciones Forales

Así mismo, en la Tabla 27 se pueden observar las prestaciones económicas destinadas específicamente a personas mayores dependientes. La realidad es similar a lo que sucede con las personas dependientes en general. Llama la atención la PEAP, presente sólo en Gipuzkoa y el desarrollo de la PEVS en Álava, mayor que en los otros dos territorios²⁵.

²⁵ Las compatibilidades entre prestaciones y servicios son otro de los temas importantes donde se pueden ver diferencias territoriales. Se analizará en la normativa, sin embargo, no se han podido obtener datos al respecto en los tres territorios.

Tabla 27 Personas de 65 y más años beneficiarias de las prestaciones económicas derivadas de la Ley de Dependencia. 31 de diciembre 2013.

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAE
P.E. para cuidados en el entorno familiar (PECEF)	2.683	8.201	6.979	17.863
P.E. de asistencia personal (PEAP)	-	-	1.771	1.771
P.E. vinculada al servicio (PEVS)	734		108	842
TOTAL	3.417	8.201	8.858	20.476

Fuente: Datos suministrados por las Diputaciones Forales

Por lo tanto, también en lo que respecta a las personas perceptoras de prestaciones económicas de la Ley de Dependencia se puede ver que existen diferencias territoriales. Desde luego en los resultados y en la cantidad de personas que reciben una u otra prestación. Y, por supuesto, como se verá a posteriori, en la normativa, en el acceso y en la compatibilidad con otros servicios ofertados en el sistema de servicios sociales. Diferencias.

4.3.2. Titularidad

La cuestión de la titularidad de los servicios es otra de las cuestiones diferenciales entre territorios en cuanto se aborda la oferta de los mismos.

En el primer punto referido a la organización, hemos mencionado la incidencia de las formas de organización a la hora de prestar dichos servicios, concretado ello, sobre todo, en la influencia que los Institutos tienen en los territorios de Álava y Bizkaia y como ello ha condicionado también la manera de gestionar de cada una de las Diputaciones Forales y el modelo que se ha ido desarrollando con posterioridad.

No pocos informes realizados hasta la fecha en la CAE han considerado esta variable, la de la titularidad, como una de las variables importantes para fundamentar la existencia de tres modelos de gestión de servicios en la CAE (SiiS, 2011, 2012). No es la única, pero es innegable su importancia a la hora de determinar las diferencias territoriales de *modelo, que, sin duda, existen cuando se mira a esta realidad.*

'No puede obviarse que se mantiene vigente la existencia de tres modelos de servicios sociales en la CAPV, uno en cada Territorio Histórico, desde el punto de vista de la titularidad de los servicios o del reparto interinstitucional del gasto'. (SiiS, 2012: 11)

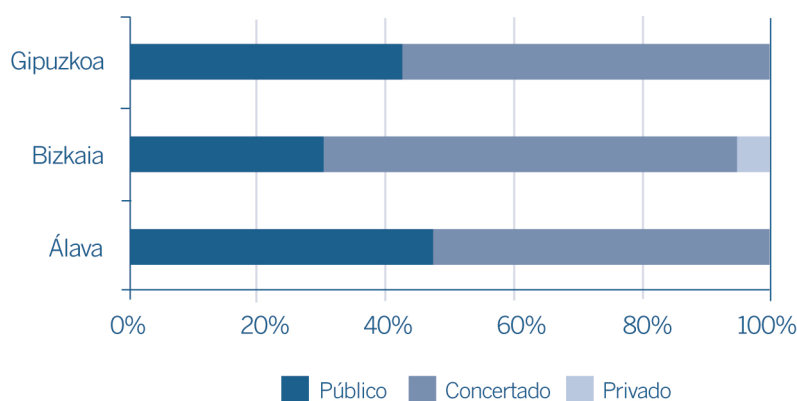
En primer lugar, en lo que respecta a los centros residenciales para personas mayores, el Gráfico 11 nos muestra la proporción entre el número de plazas públicas, concertadas y privadas en cada uno de los territorios históricos.

Álava es el territorio histórico donde mayor es el peso de las plazas de titularidad y provisión públicas, con un 43% de esta modalidad. Tal y como también hemos comentado en el primer apartado, la apuesta de Álava por el modelo de gestión pública directa, aunque matizado en los últimos años, tiene todavía su reflejo en las cifras. Esta apuesta, conocida como el 'modelo alavés' ha tenido una influencia importante a la hora de construir la red de servicios sociales del territorio y tendrá también su reflejo en el capítulo de gastos, tal y como veremos en el próximo apartado.

Bizkaia es, según los datos recogidos, el único territorio en el que existe un porcentaje significativo de plazas de titularidad y provisión privadas en centros residenciales de personas mayores: alrededor de un 7%. Es además el territorio con un mayor porcentaje de plazas de gestión concertada y un menor porcentaje de plazas de gestión y provisión públicas. Es, por lo tanto, el territorio donde el modelo se sustenta de una forma mayoritaria, en la iniciativa privada, con ánimo y sin ánimo de lucro.

Finalmente en Gipuzkoa el peso de la iniciativa concertada tiene, en el sector residencial para las personas mayores también un peso mayoritario y significativo del 57% de las plazas ofertadas. El resto, son plazas públicas ofertadas mayoritariamente y hasta el momento por los ayuntamientos del territorio puesto que la Diputación Foral solo posee un único centro de gestión y provisión pública directa, tal y como hemos visto previamente.

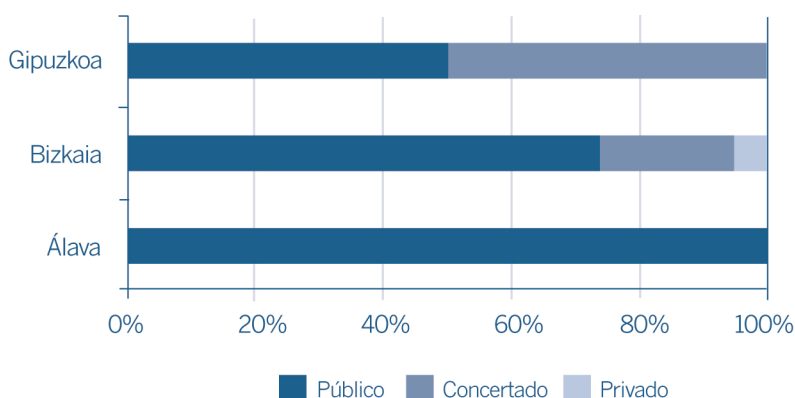
Gráfico 11 Distribución del número de plazas en residencias de personas mayores por titularidad y territorio histórico. 2011.



Fuente: Estadística de servicios sociales, EUSTAT

En lo que se refiere a los centros de día para personas mayores dependientes, las diferencias son todavía más significativas, tal y como podemos ver en el Gráfico 12.

Gráfico 12 Distribución del número de plazas en centros de día de personas mayores por titularidad y territorio histórico. 2011



Fuente: Estadística de servicios sociales, EUSTAT

Álava sigue marcando la diferencia siendo el único territorio de la CAE donde todas las plazas ofertadas en los centros de día para personas mayores dependientes son de gestión pública directa. Sigue siendo, una vez más, el mejor reflejo del 'modelo alavés' de gestión de servicios sociales y una isla a este respecto en la CAE, donde en los otros dos territorios, pero sobre todo en Gipuzkoa, el peso en este ámbito vuelve a recaer en la concertación.

Bizkaia es el territorio histórico donde mayor es el peso de las plazas privadas (8%) aunque este sea relativamente pequeño en comparación con el total de plazas ofertadas. También es Bizkaia el territorio que más plazas de gestión pública dispone (74%) después de Álava. En el ámbito de los centros de día dedicados a las personas mayores dependientes el peso de las plazas concertadas es también pequeño en Bizkaia.

Gipuzkoa es finalmente el territorio donde más plazas se ofertan en base a la fórmula de la gestión concertada suponiendo estas un 50% de las plazas ofertadas en el territorio. Existe un pequeño porcentaje de plazas privadas (2%) y el resto son plazas de gestión pública directa en manos también como en el caso de las residencias, de los ayuntamientos del territorio.

Así pues, el modelo de gestión es otro indicador más de diferencias territoriales como se puede ver, tanto en el caso de los Centros de día como en el de las residencias de estancia permanente.

El peso del sector público en Álava, frente a los otros dos territorios, nos puede llevar a hablar de tres modelos de servicios sociales distintos en función de la capacidad de gestión lo cual, más que una diferencia, es una cuestión estratégica clave, tal y como analizaremos en el capítulo siguiente.

En resumen, podemos afirmar que en base al análisis de la titularidad, se establece un mapa territorial donde se escalan las variables de titularidad, gestión y provisión, desde el modelo público (+++) hasta el privado (+) pasando por la posición intermedia de la concertación.

Tabla 28 Modelos territoriales en base a criterios de gestión

	Álava		Bizkaia		Gipuzkoa	
	Municipal	Foral	Municipal	Foral	Municipal	Foral
Titularidad	•••	•••	••	••	•••	••
Gestión	•••	•••	••	••	••	••
Provisión	•••	•••	••	••	•••	••

Fuente: elaboración propia

En lo que se refiere a Álava, es el territorio donde más peso tiene la gestión pública tanto en la titularidad de los servicios, como en la provisión. Es lo que subyace detrás del modelo alavés, y lo que todavía está, viendo los datos, presente con fuerza. Esto supone un hecho diferencial respecto a Bizkaia y Gipuzkoa y es por eso que está situado en la categoría máxima.

En lo que se refiere a Bizkaia, es el único territorio que tiene plazas de titularidad y gestión privada y el peso de la concertación es superior que en los otros dos territorios. Es por ello que el modelo vizcaíno se encuentra en una posición intermedia entre lo público y lo privado, por la gran apuesta hecha por la concertación.

Finalmente en Gipuzkoa, el factor diferencial se encuentra en lo municipal. La mayoría de las residencias gestionadas por los ayuntamientos son de titularidad y gestión pública. Esto hace que el peso de las plazas públicas crezca en Gipuzkoa frente a una única residencia que posee la institución foral. En lo que se refiere a la categoría foral, los centros se dividen entre titularidad pública o privada pero la característica principal es, como en el caso vizcaíno, el modelo de gestión concertada. Por lo tanto, en ambos casos se encuentra en una posición intermedia.

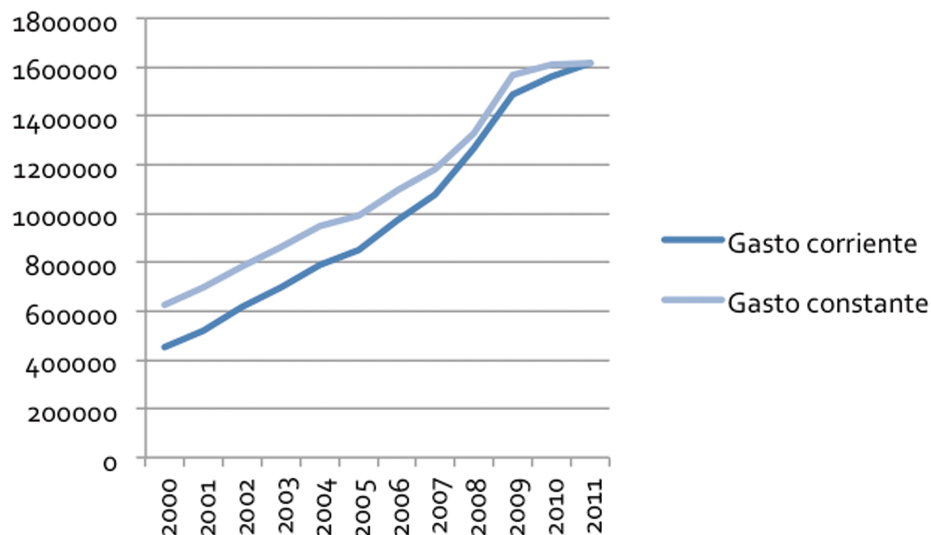
Así pues, también en el caso de la titularidad y la gestión de los servicios se puede observar que el factor territorial es importante constituyéndose de facto modelos diferenciados en los tres territorios: desde el modelo alavés, centrado en la gestión pública; hasta el modelo centrado en la concertación en los otros dos territorios con la salvedad municipal en Gipuzkoa. En cualquier caso, en los últimos años se ha ido observando una apuesta común por la concertación que aún no contemplada todavía normativamente, se ha aplicado en las políticas de los tres territorios (Arrieta & Etxezarreta, 2014).

4.4. Gasto y costes

El gasto público en servicios sociales es otro indicador importante para analizar las diferencias y similitudes en cuanto a modelo de servicios sociales en los tres territorios históricos. En el siguiente apartado analizaremos la evolución de dicho gasto en las administraciones públicas vascas y más en concreto en el ámbito de las personas mayores, en cada territorio.

4.4.1. Evolución del gasto público en servicios sociales

en primer lugar, analizaremos la evolución del gasto público total, de todas las administraciones públicas que intervienen en la CAE, en los últimos años. Nos basaremos para ello en el informe sobre gasto publicado por el Gobierno Vasco donde analiza los principales parámetros de gasto en servicios sociales de las administraciones públicas vascas (Eusko Jurlaritz - Gobierno Vasco, 2013).

Gráfico 13 Evolución del gasto en servicios sociales (en miles de €)

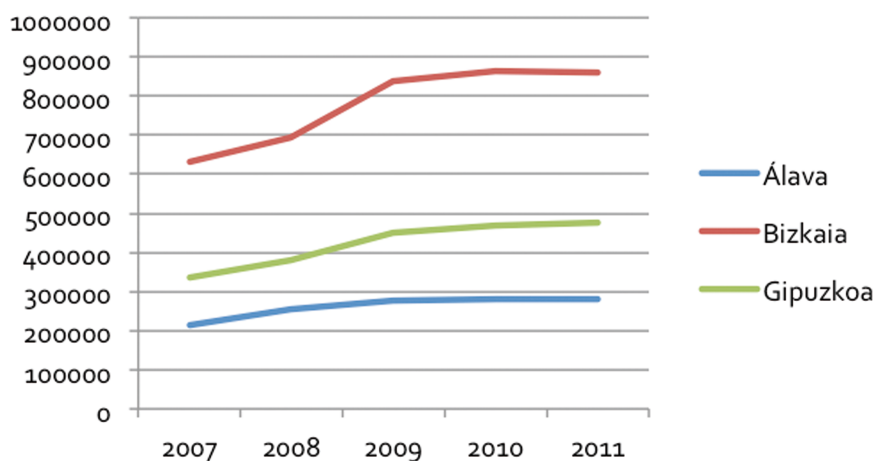
Fuente: (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2013)

En el Gráfico 13 podemos observar la evolución del gasto en materia de servicios sociales de las administraciones públicas vascas durante el periodo 2000-2011. Una primera mirada a dicho gráfico permite observar un crecimiento constante del gasto durante el periodo 2000-2008 seguido de un cierto estancamiento en los últimos tres años. El propio estudio antes mencionado, extrae las principales conclusiones en lo que a gasto en servicios sociales se refiere en este periodo histórico (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2013):

- a) En el periodo 2000-2002 se consolida el crecimiento del gasto en torno a tasas del 11,5-12,4%. El estudio explica que esto puede ser debido a la entrada en vigor del Plan de Apoyo a las familias, así como del ajuste de las cuantías de la Renta Básica, como consecuencia de la aprobación de la Carta de Derechos Sociales de Euskadi.
- b) A partir del año 2008 el ritmo de crecimiento recoge los niveles más altos de la década, con un 12,5% en el ejercicio 2007-2008 y un 18% en el ejercicio 2008-2009. Esto es debido, en primera instancia a la entrada en vigor de las ayudas derivadas de la aprobación de la Ley 39/2006 para personas dependientes y a partir de finales de 2008, al aumento de las ayudas dedicadas al capítulo de la exclusión social y a las personas que empiezan a sufrir las consecuencias de la crisis.

El gasto total que todas las administraciones públicas hacen en la CAE también puede ser desgranado por territorio histórico. El Gráfico 14 presenta dicha evolución, en este caso de los últimos 5 años.

Gráfico 14 Evolución del gasto en servicios sociales por territorio histórico (euros)

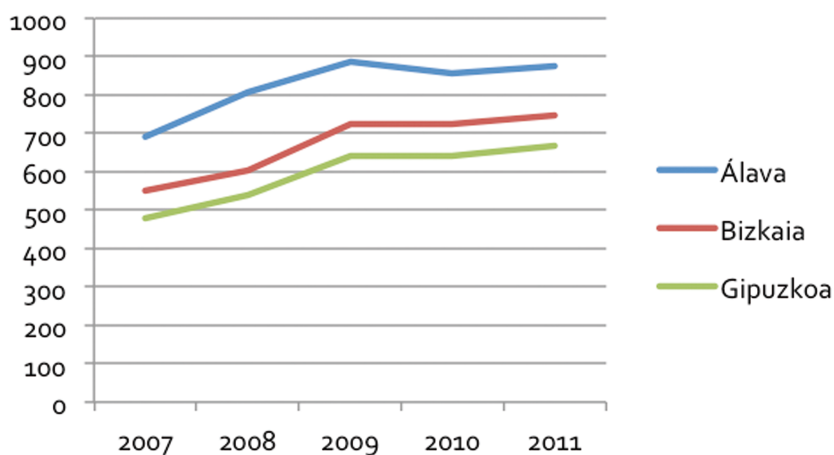


Fuente: (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2013)

De esta forma, podemos observar cómo se produce cierto estancamiento en lo que a gasto total se refiere en el Territorio Histórico de Álava, con un total para el periodo 2007-2011 del 30,3%. Le sigue Bizkaia, con una subida inicial más pronunciada pero con una leve bajada final lo que le deja en un porcentaje de incremento del 36,4% para el periodo analizado. Finalmente, en el caso de Gipuzkoa, la subida es constante durante todo el periodo, siendo esta de un 41,6% en total.

En cualquier caso, la comparativa puede realizarse de una manera más homogénea analizando no sólo el gasto total, sino la evolución del gasto total per cápita en cada uno de los territorios históricos del gasto en servicios sociales, tal y como podemos ver en el Gráfico 15.

Gráfico 15 Evolución del gasto per cápita en servicios sociales por territorio histórico.



Fuente: (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2013)

Este escenario marca referencias más claras que el anterior para nuestro análisis. Tal y como podemos ver en el Gráfico 15 Álava es el territorio histórico con un mayor gasto per cápita en servicios sociales con 873,55 euros por habitante en el año 2011. Lo era en 2007 y lo sigue siendo en 2011. Le sigue Bizkaia, con 745,24 euros por habitante en 2011. Y finalmente, Gipuzkoa cierra el ranking de gasto por habitante con 669,46 euros en 2011.

Sin embargo, en lo que a incremento del gasto per cápita se refiere, también en este indicador sucede lo mismo que sucedía en el anterior: Álava, pese a ocupar el primer lugar en cuanto a gasto, ocupa el último en lo que a incremento se refiere, con un 26,3% para el periodo analizado. Bizkaia se sitúa también en segunda posición con un 35,3%. Y, finalmente, Gipuzkoa es el territorio histórico con mayor incremento del gasto per cápita con un 39,8% en el periodo analizado.

Por lo tanto, también en lo que respecta al gasto empezamos a ver esas diferencias que apuntan hacia los tres modelos que mencionábamos en el apartado anterior. Sin duda, el modelo de gestión es un elemento clave a la hora de determinar el gasto en esta cuestión.

Fuentes de financiación

Hasta ahora hemos puesto la mirada en los gastos totales del sistema, sea en su sentido general, sea por territorio histórico. Pero una mirada imprescindible es distinguir también que es lo que cada una de las administraciones públicas aporta al sistema de servicios sociales y, por lo tanto, hacer también un análisis en función de las fuentes de financiación del propio sistema.

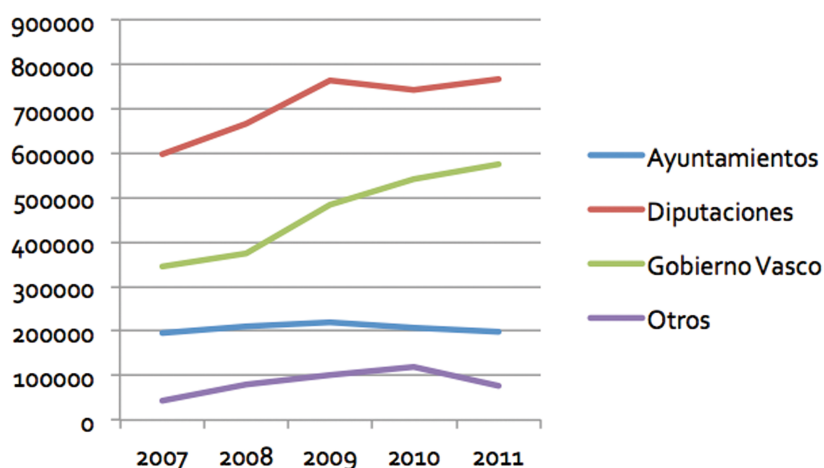
El estudio sobre gasto en el sistema de servicios sociales del Gobierno Vasco, apunta a que el modelo de financiación del Sistema Vasco de servicios sociales se puede caracterizar por los siguientes rasgos principales (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2013: 61):

- a)** Las Diputaciones Forales son las principales financiadoras del sistema. Se ocupan de los servicios sociales especializados con mayores niveles de gasto: personas mayores, discapacidad, familia, infancia y juventud.
- b)** Los Ayuntamientos asumen la financiación mayoritaria de los servicios sociales de base. También hacen un esfuerzo importante en el ámbito de las personas mayores.
- c)** El Gobierno Vasco asume la parte dominante de la financiación de la exclusión social, fundamentalmente asociada a prestaciones económicas²⁶.
- d)** La aportación del Estado se materializa, sobre todo, a través del Sistema de Atención a la Dependencia y las prestaciones económicas que ofrece a personas dependientes a través del mismo.

Así pues, presentado el papel de cada una de las instituciones en torno a la financiación del sistema vasco de servicios sociales, el Gráfico 16 nos enseña la evolución de cada una de ellas en los últimos cinco años.

²⁶ A este respecto es importante destacar que, aunque este estudio haya considerado a efectos de gasto el dedicado a la RGI por el Gobierno Vasco, la propia legislación, más exactamente la Ley 12/2008 considera estas prestaciones como parte de un sistema diferenciado de intervención pública, el Sistema de Garantía de Ingresos, independiente del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Gráfico 16 Evolución del gasto en servicios sociales por fuentes de financiación



Fuente: (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2013)

Así, podemos observar una dinámica dual en base a las cuatro principales financiadoras del sistema: la aportación de Diputaciones Forales y Gobierno Vasco ha crecido en los últimos años, frente a la financiación municipal y de la administración central del Estado que ha decrecido en los últimos dos años. Examinémoslas.

El Gobierno Vasco es la institución que mayor aumento de gasto experimenta en los años analizados. Este aumento se debe sin duda al aumento de las prestaciones derivadas de la Renta de Garantía de ingresos, competencia del Gobierno Vasco y, como hemos dicho previamente, parte del Sistema de Garantía de ingresos. De hecho, el 75,5% de las aportaciones del Gobierno Vasco van dirigidas en este sentido. Por lo tanto es un dato poco relevante para analizar la financiación del Sistema de servicios sociales en su conjunto.

Las Diputaciones Forales también han experimentado una subida importante en su conjunto, solo mitigada con el paréntesis del año 2009-2010. Estos datos responden al peso que tienen dichas instituciones en la provisión de la mayoría de los servicios especializados en materia de servicios sociales y en la apuesta que se ha hecho en los últimos años por su mantenimiento también al margen del color político que en ella reside.

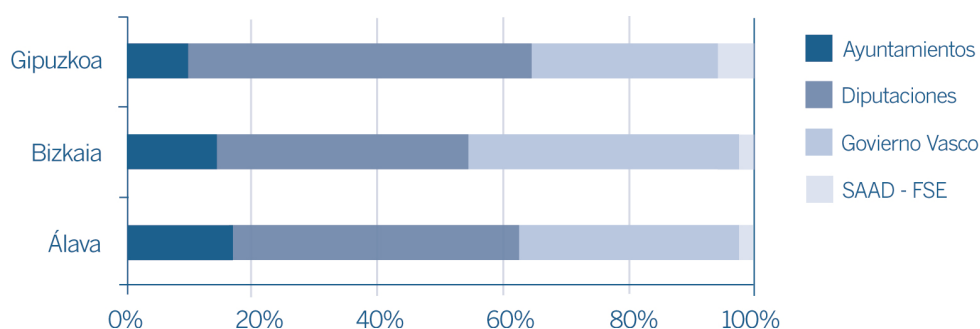
La financiación de la administración general del Estado ha sufrido una evolución importante en los últimos años, propiciada, sobre todo, por las ayudas económicas derivadas de la Ley 39/2006 de la Dependencia. Como se puede observar en el Gráfico 16, la política de recortes emprendida después de mayo de 2010 ha tenido un efecto claro en la participación del Gobierno estatal.

Finalmente los Ayuntamientos son el eslabón más débil de la cadena institucional vasca, también en lo que se refiere a financiación. La ausencia de una Ley municipal que de soporte a una financiación estable y la pérdida de ingresos provocada por la crisis han hecho que también este capítulo se haya resentido en los últimos años, tal y como podemos ver.

Así pues, es posible decir que efectivamente el peso municipal y sobre todo el foral es fundamental para la construcción del Sistema Vasco de Servicios Sociales con una función financiera residual tanto del Gobierno Vasco como del Gobierno Estatal a través del SAAD²⁷.

Finalmente, el apartado de fuentes de financiación se completa con un análisis de las mismas por territorio histórico, tal y como podemos ver en el Gráfico 17.

Gráfico 17 Gasto público en servicios sociales por territorio histórico y fuente de financiación



Fuente: (Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco, 2013)

²⁷ Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

En lo referido a Álava, se puede observar como es el territorio donde más peso tiene la financiación municipal. El modelo de gestión tiene, sin ninguna duda un papel importante en dicho resultado.

Bizkaia es el territorio con menor financiación foral, en proporción. La mayor presencia del Gobierno Vasco se explica por una mayor extensión del sistema de garantía de ingresos y, por lo tanto, no relacionado, como hemos dicho previamente, con el objeto de análisis que se está analizando.

Gipuzkoa, finalmente es donde menor peso tiene el ámbito municipal, en proporción, y mayor peso tiene el ámbito foral. También es de destacar que es el territorio donde más aporta el Estado en relación a las ayudas de la dependencia, debido, probablemente, a su regulación y a las distintas modalidades así expresadas.

Por lo tanto diferencias también en la distribución territorial del gasto en función de que institución lo realiza que vienen a reforzar lo que venimos apuntando hasta ahora: diferencias territoriales y consolidación de tres modelos de servicios sociales, en función del territorio histórico.

Así pues, las diferencias en cuanto al gasto público global son evidentes, pero son exactamente eso: diferencias. Nada más se puede decir más allá de eso o de lo legítimo que resulte que se produzcan en función, eso sí del modelo territorial que el sistema esté implementando.

4.4.2. Evolución del gasto público en el ámbito de las personas mayores

Una vez analizado el gasto público total dedicado al ámbito de los servicios sociales, tanto por territorio histórico como por titularidad, es el momento de posar la mirada en el caso concreto de los servicios destinados a personas mayores, como ámbito específico de nuestra atención.

En primer lugar podemos observar, en la Tabla 29 los gastos per cápita de cada tipo de recurso en cada uno de los territorios históricos y la media que ello otorga en la CAE.

Tabla 29 Gastos per cápita por tipo de recurso y territorio histórico

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	CAE
Servicios Residenciales	1056,72	563,12	710,65	676,15
Centros de día	119,54	40,32	125,95	78,38
Asistencia domiciliaria	305,61	171,84	149,32	182,37
TOTAL	1481,87	775,27	985,92	936,9

Fuente: Estadística de servicios sociales, EUSTAT

En lo que se refiere a los centros residenciales, podemos ver que hay una diferencia significativa en el gasto per cápita entre los 1056,72 euros que gasta Álava, como el territorio que más dedica y los 563,12 que destina Bizkaia, en la cola del gasto por habitante en este tipo de recursos. Gipuzkoa se sitúa en una posición intermedia con un gasto de 710,65 euros por habitante.

Las razones que justifican esta realidad nos llevan, una vez más, a pensar en el modelo de gestión de los recursos, ya mencionado en puntos anteriores y también en la cobertura de los mismos, como elementos clave a la hora de explicarla.

En lo que se refiere a centros de día, es Gipuzkoa la que más dinero destina a los mismos, con un total de 125,95 euros por habitante, seguida muy de cerca por Álava, con 119,54 euros per cápita. Finalmente Bizkaia se sitúa a bastante distancia con un gasto de 40,32 euros per cápita para este servicio.

Esta cuestión marca un indicador importante respecto a la priorización de las políticas públicas y de los servicios por parte de cada territorio. Y delimita las diferencias en cuanto a las mismas. Si en el caso de las residencias de personas mayores el modelo de gestión podía ser el elemento discordante, en este caso, la distinta valoración y apuesta en torno a la utilidad de los centros de día marca sin duda la proporción del gasto de cada territorio respecto a sus propios recursos.

Otra mirada interesante es analizar el gasto per cápita por territorio, pero viendo, por cada tipo de servicio, cuanto del gasto total es imputable a cada una de las instituciones públicas que participan del sistema.

En la Tabla 30 podemos verlo referido a los servicios residenciales para personas mayores en cada uno de los territorios históricos.

Tabla 30 Gasto per cápita de los servicios residenciales por fuente de financiación y territorio histórico. 2011.

	Ayuntamientos	Dip. Forales	GV	SAAD	Total
Álava	185,17	723,25	51,45	96,86	1056,72
Bizkaia	59,3	412,6	16,42	74,8	563,12
Gipuzkoa	65,29	507,03	48,6	89,73	710,65
CAE	77,95	484,24	31,42	82,54	676,15

Fuente: Estadística de servicios sociales, EUSTAT

El primero de los datos a destacar es, como ya hemos dicho previamente, la baja, casi nula aportación del Gobierno Vasco en lo que a recursos residenciales hace referencia en todos los territorios, siendo su participación incluso más baja que la del Gobierno Central. En cualquier caso, siendo la competencia sobre las personas mayores dependientes una competencia foral, los gastos del Gobierno Vasco se refieren al porcentaje de gasto sanitario que se debe cubrir en el ámbito residencial en cada uno de los casos y que, como se ve, también es distinto, en función de los acuerdos pertinentes, en cada uno de los territorios históricos.

Diferencias significativas, tal como hemos mencionado también previamente en el caso del gasto foral per cápita en cada uno de los territorios siendo, una vez más el alavés el superior con 723,25 euros por persona y el vizcaíno el inferior con 412,6 euros por persona. Es en las diferencias respecto al gasto foral donde hay que encontrar las principales diferencias de gasto, que se pueden apreciar después en el resultado final. En este caso también, tal y como hemos visto anteriormente, el modelo de gestión juega un papel determinante a la hora de delimitar las diferencias de gasto por territorio.

La diferencia territorial es todavía mayor en lo que a gasto municipal se refiere. En este caso, el gasto alavés triplica el de los otros dos territorios. El papel que el Ayuntamiento de Vitoria – Gasteiz juega como prestador de servicios, así como el modelo desde el que lo hace, es un factor explicativo importante a este respecto, que no se debe dejar de lado.

Finalmente, la aportación del Gobierno Central también es desigual en cada uno de los territorios, siendo también mayor en Álava que en los otros dos territorios. La diferencia en la gestión de las prestaciones por dependencia, como ya hemos visto previamente, puede ser la razón que explique esta diferencia.

Comenzamos pues a ver, en esta aproximación, que las diferencias tienen también efectos en las políticas concretas que atañen a lo que la ciudadanía percibe.

Al igual que en los centros residenciales, también podemos observar diferencias en el gasto per cápita de los centros de día para personas mayores por territorio histórico y fuente de financiación, tal y como podemos ver en la Tabla 31.

Tabla 31 Gasto per cápita de los centros de día por fuente de financiación y territorio histórico. 2011.

	Ayuntamientos		SAAD	Total
Álava	10,61	96,83	12,11	119,54
Bizkaia	9,35	26,37	4,6	40,32
Gipuzkoa	5,61	103,64	16,7	125,95
CAE	8,31	60,58	9,49	78,38

Fuente: Estadística de servicios sociales, EUSTAT

Respecto a esta tabla, hay tres cuestiones significativas que llaman la atención y que refuerzan la hipótesis que ya hemos comentado previamente, respecto a la diferente apuesta política hecha por cada territorio a este respecto.

En primer lugar el gasto de las diputaciones forales apunta una tendencia en este sentido. Los 103,64 euros per cápita gastados por Gipuzkoa o los cercanos 96,83 gastados por Álava, quedan muy lejos de los 26,37 gastados por Bizkaia. ¿Es esto una cuestión de modelo de gestión? No, las cifras son demasiado diferentes. Es una cuestión de prioridades políticas, de modelo de servicios sociales, de cómo se quiere construir el mismo. Y es muy evidente a la hora de ver estos datos.

En segundo lugar, el gasto de los Ayuntamientos apunta probablemente más a cuestiones de modelo de gestión. Lo que cada una de las instituciones aporta a los centros, estando de esta forma más cerca el gasto en Álava y en Bizkaia, donde los ayuntamientos gestionan algunos de estos centros, que en Gipuzkoa donde el modelo de gestión de titularidad foral es más generalizado.

En tercer lugar, el distinto peso que las ayudas del sistema de atención a la dependencia vinculado al Gobierno Central tienen sobre todo en Gipuzkoa y Álava respecto con Bizkaia, puede tener que ver con la compatibilidad de los centros de día con las prestaciones económicas, cosa posible en estos dos territorios y no así en Bizkaia.

Por lo tanto, ¿se pueden calificar estos datos únicamente de diferencias territoriales? ¿Son sólo matices en base a prioridades políticas? ¿O alcanzan más allá?

Coste/plaza, aportación económica de las personas usuarias

Por último, un importante indicador que determina las diferencias territoriales y que refuerza lo ya dicho anteriormente, es el coste por plaza o persona usuaria de cada uno de los servicios en cada uno de los territorios históricos.

Además, las cuotas que en los centros públicos las personas usuarias paguen en cada uno de dichos territorios servirán no sólo para certificar las diferencias territoriales, sino para dar paso a identificar las inequidades generadas por dicho sistema.

En la Tabla 32 podemos observar los indicadores correspondientes a los centros residenciales de la CAE, por territorio histórico y titularidad.

Tabla 32 Indicadores económicos de los centros residenciales, según territorio histórico y titularidad. 2012.

	C.A. Euskadi			Álava			Bizkaia			Gipuzkoa		
	Total	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.
Gasto corriente/persona usuaria	29.574	35.279	26.529	26.529	45.157	19.637	28.465	37.789	25.785	30.213	28.706	31.649
Gasto corriente/plaza	25.277	32.283	21.904	21.904	43.007	17.144	23.234	33.439	20.588	27.159	26.461	27.792
Cuota media/persona usuaria	13.859	12.339	14.655	14.655	9.908	13.642	15.013	15.355	14.915	12.834	11.102	14.468
Cuota media/plaza	11.810	11.255	12.073	12.073	9.436	11.909	12.254	13.588	11.909	11.468	10.162	12.644

Fuente: Estadística de los Servicios Sociales. EUSTAT.

En primer lugar, en referencia al gasto corriente por persona usuaria en las residencias públicas, podemos ver las diferencias entre Álava, donde asciende a 45.157 euros al año, o Gipuzkoa, donde esta cifra es de 28.706 euros en el mismo periodo. En la mitad se sitúa Bizkaia con 37.789 euros. Sin duda, las diferencias son significativas, derivadas del modelo de gestión de dichos centros, como ya hemos dicho anteriormente.

Pero las diferencias son también significativas en cuanto contemplamos la cuota media que la persona usuaria tendría que abonar en las plazas públicas por territorio histórico. Curiosamente es en Álava, el territorio con un mayor coste por persona, donde el precio que éstas tienen que abonar es el más bajo: 9.908 euros anuales. Le sigue Gipuzkoa, con 11.102 euros al año

y finalmente Bizkaia, con una cuota media de 15.355 euros al año. Y he aquí un primer indicador de inequidad.

La diferencia en la cuota en lo que se refiere a las plazas en residencias públicas, justificadas en distintas normativas, como veremos en el siguiente apartado, constituyen un primer indicador de inequidades territoriales, puesto que no garantizan las mismas condiciones a toda la ciudadanía de la CAE, sino que se circunscriben al ámbito territorial. Tampoco son reflejo del coste del mismo para la administración competente, como podemos comprobar en el caso Alavés. Responden a otras lógicas que trataremos de responder en el siguiente capítulo. Pero ahí tenemos la primera.

A continuación, en la Tabla 33 podemos efectuar el mismo análisis con referencia a los centros de día para personas mayores dependientes, por territorio histórico y titularidad.

Tabla 33 Indicadores económicos de los centros de día, según territorio histórico y titularidad. 2012

	C.A. Euskadi			Álava			Bizkaia			Gipuzkoa		
	Total	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.
Gasto corriente/persona usuaria	15.456	15.840	14.403	18.717	18.991	-	13.638	14.004	12.063	15.902	16.187	15.553
Gasto corriente/plaza	13.266	14.152	11.157	16.234	16.420	-	11.444	12.505	8.042	13.906	14.846	12.868
Cuota media/persona usuaria	3.329	2.978	4.260	3.902	3.847	-	2.715	2.117	5.171	3.694	3.576	3.831
Cuota media/plaza	2.865	2.675	3.300	3.384	3.326	-	2.298	1.918	3.448	3.222	3.272	3.170

Fuente: Estadística de los Servicios Sociales. EUSTAT.

Respecto al gasto público por persona usuaria, Álava vuelve a situarse en cabeza con 18.991 euros anuales, seguida por Gipuzkoa con 16.187 y finalmente Bizkaia con 14.004. Aunque las diferencias no son tan abultadas como en el caso de las residencias, también son diferencias importantes que responden al modelo de gestión de los mismos en el caso de los distintos territorios, tal como hemos visto previamente: gestión pública en Álava frente a concertada en Gipuzkoa y Bizkaia.

En segundo lugar, respecto a la cuota de las personas usuarias, las diferencias también son considerables. En este caso es Bizkaia la que tiene una cuota menor con 2.715 euros anuales, seguida por Gipuzkoa con 3.576 y finalmente Álava con 3.847. Las diferencias, que provocan inequidad, con en este caso también, considerables.

Este último punto es, por lo tanto, un indicador ya, en este momento, de inequidad. Y lo reafirmaremos al combinarlo con la normativa para el cálculo de la misma, cuestión que haremos en el punto siguiente.

Así pues, en lo referente al coste de los servicios, hemos partido de ver las diferencias territoriales, tanto en el papel que cada administración juega como en lo que destina, motivada por el modelo de gestión. Y hemos llegado a ver como el último efecto de ello, lo que le cuesta a la ciudadanía, puede ser motivo de inequidad.

4.5. Acceso a los servicios

En lo que respecta al acceso a los servicios, la primera característica que conviene mencionar es la inexistencia de una normativa común a toda la CAE respecto a las condiciones y requisitos de acceso a los mismos, tanto en el caso de las personas mayores dependientes (servicios aquí mencionados) como en el resto de áreas que conforman el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Es por ello por lo que, en ausencia de una normativa común, cada una de las Diputaciones Forales ha desarrollado su propia normativa respecto a cómo se tiene que regular el acceso a los servicios de su competencia. O, tal vez, y mejor dicho, la existencia de la normativa propia sea la que haya causado la ausencia de la normativa común.

La cuestión es que, sea como fuere, cada uno de los territorios históricos cuenta con su propia normativa para regular las características de acceso a los servicios. A continuación enumeraremos la que corresponde a los servicios de personas mayores.

En la Tabla 34 podremos observar la actual normativa en vigor en cada uno de los territorios históricos en cada una de las variables analizadas: la normativa en la que se describe el acceso a residencias y centros de día, la que regula las prestaciones derivadas de la Ley 39/2006 de Dependencia, y, finalmente, la que hace referencia a la participación económica del usuario en los servicios a los que accede.

Tabla 34 Normativa en vigor de acceso a servicios por territorio histórico y característica. 2014.

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Residencias	Decreto Foral 36/2014	Decreto Foral 17/2014	Decreto Foral 20/2002 ²⁹
CDs	Decreto Foral 36/2014	Decreto Foral 145/2001 ³⁰	Decreto Foral 20/2002
Prestaciones dependencia	Decreto Foral 36/2014 Decreto Foral 39/2014	Decreto Foral 103/2013 ³¹ Decreto Foral 179/2011 ³² Decreto Foral 90/2010 ³³	Decreto Foral 25/2009 ³⁴
Aportación usuario	Decreto Foral 3/2014 Decreto Foral 36/2014	Decreto Foral 30/2009 ³⁵ Decreto Foral 145/2001	Decreto Foral 20/2002 Decreto Foral 30/2010 Órden Foral 105/2013

Fuente: elaboración propia

La normativa alavesa es, hasta el momento la más clara en comparación con los otros dos territorios históricos, al haber unificado en un único decreto toda la normativa de acceso, antes dispersa en varios decretos distintos. Tal y como podemos ver en la Tabla 34, el Decreto Foral 36/2014 es la principal referencia para todos los apartados, a excepción de las prestaciones económicas de dependencia, que también tienen un segundo decreto, el 39/2014, que las regula más específicamente.

En lo que se refiere a dicho decreto único, el actual sustituye a uno anterior, el 24/2013, cuya vigencia ha sido de un solo año. En cualquier caso, se observa el modelo normativo por el que opta la Diputación Alavesa de normativa única, unificada y actualizada en todos los parámetros analizados.

La normativa vizcaína es específica para cada uno de los servicios, es decir, cada servicio tiene su propio decreto de desarrollo y sus modificaciones correspondientes. No existe un único decreto general de acceso a servicios, ni a las condiciones que se analizan a continuación, sino normativa específica para cada uno de ellos.

A este respecto, se puede observar como el acceso a los centros residenciales cuenta con su normativa propia y renovada, el Decreto Foral 17/2014, mientras que los centros de día se rigen por el Decreto 145/2001, que aunque ha sido modificado en múltiples ocasiones, sigue aún vigente.

En lo que se refiere a las prestaciones económicas derivadas de la Ley 39/2006, de la Dependencia, Bizkaia ha optado por regular cada una de ellas en un Decreto por separado. El Decreto Foral 90/2010, modificado en 2012, regula la prestación vinculada al servicio; el Decreto Foral 179/2011 la Prestación Económica de cuidados en el entorno familiar y el Decreto Foral 103/2013 la Prestación Económica de Asistencia Personal, estos últimos modificados en 2013.

En tercer lugar, la normativa guipuzcoana fija unos criterios generales en un decreto que, aunque modificado con posterioridad, se puede entender como obsoleto, puesto que es un decreto previo tanto a la Ley 12/2008 como a la Ley 39/2006, de la Dependencia: el Decreto Foral 20/2002. Es este decreto el que desarrolla el acceso a los servicios residenciales y también a los centros de día.

Respecto a las ayudas y prestaciones derivadas de la Ley 39/2006, Gipuzkoa las desarrolla a través de un único decreto el Decreto Foral 25/2009 que, aunque modificado con posterioridad, sigue siendo la referencia a este respecto.

Finalmente es la participación de las personas usuarias la que más normas precisa en territorio guipuzcoano en contraste con los otros dos territorios. Esta cuestión, desarrollada en un principio por el mismo decreto por el que se desarrollan los servicios (Decreto Foral 20/2002) es después matizada por otras dos normas posteriores: el Decreto Foral 30/2010 y el Decreto Foral 105/2013.

Así pues, la primera conclusión sin todavía analizar el contenido de la normativa foral, solo haciendo una pequeña descripción del número de decretos de cada territorio es su prolijidad. Muchas normas para regular una misma realidad. Y, aunque es verdad que los tres territorios comparten una tendencia, la de ir a una normativa única, todavía quedan aspectos muy diferentes a la hora de regular entre uno y otro que complejizan el sistema.

Por ejemplo, la manera en que se regulan las prestaciones económicas derivadas de la Ley 39/2006 con Gipuzkoa apostando por un único Decreto, Álava por dos y Bizkaia, finalmente por tres. Este tipo de cuestiones resultan difíciles de encajar en la definición del 'Sistema Vasco de Servicios Sociales' y en la gobernanza compartida que dicho sistema debería promover.

Pasemos por lo tanto a analizar en detalle cada uno de los aspectos de dicha normativa cara a seguir detectando aquellos indicadores que justifiquen las inequidades territoriales.

4.5.1. Requisitos

Los requisitos de acceso a los servicios son el primero de los indicadores a analizar de las distintas normativas forales de acceso. A este respecto, la Ley 12/2008, de Servicios Sociales, establece en su artículo 3, quienes son las personas titulares del derecho a los servicios sociales. Artículo que sirve también para la normativa sectorial.

‘Artículo 3.- Titulares del derecho a los servicios sociales.

1.- Son titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales las personas empadronadas y con residencia legal y efectiva en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2.- Asimismo, son titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales las personas que acrediten haber estado empadronadas y haber tenido la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante 12 meses continuados inmediatamente anteriores a su solicitud de acceso a dicho sistema. No obstante lo anterior, para el acceso de estas personas a las prestaciones y servicios enmarcados en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se estará a lo previsto en el artículo 5.1 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

3.- Sin perjuicio de lo previsto en los apartados anteriores, las personas que se encuentren en la Comunidad Autónoma del País Vasco podrán acceder, en todo caso, al servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación, así como al acompañamiento social, y a aquellos servicios y prestaciones que sean definidos como de urgencia social en la Cartera de Prestaciones y Servicios de Sistema Vasco de Servicios Sociales.

4.- El acceso de las personas menores de edad en situación de riesgo o desamparo a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales obedecerá a lo previsto en la Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y la Adolescencia.

Lo establecido en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de los periodos de empadronamiento previo que, además de la necesaria prescripción técnica, se establezcan, en su caso, en la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales y en sus disposiciones reguladoras específicas, para el acceso al servicio de ayuda a domicilio, a los servicios de alojamiento, a los servicios o centros de día, a los centros de acogida nocturna, a los centros residenciales, a los servicios de respiro, a los servicios de soporte de la autonomía y a las prestaciones económicas, contemplados, respectivamente, en los apartados 1.2, 1.9, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7.2, y 3 del artículo 22, regulador del Catálogo de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, no pudiendo establecerse requisitos adicionales de empadronamiento previo en relación con otros servicios del mencionado catálogo.

5.- El Gobierno Vasco, en los términos que se disponga reglamentariamente, podrá establecer medidas de protección a favor de los miembros de las colectividades vascas en el exterior, de conformidad con lo establecido en la Ley 8/1994, de 27 de mayo, de Relaciones con las Colectividades y Centros Vascos en el Exterior de la Comunidad Autónoma del País Vasco.’ (BOPV, 2008)

Así pues, a falta de aprobación de Decreto de Cartera en el momento de llevar a cabo esta investigación, no existen otros criterios específicos que los marcados por cada uno de los Decretos Forales territoriales para cada uno de los servicios.

El Decreto Foral 20/2002 de Gipuzkoa, previo a la aprobación de la Ley expone en su artículo 5 los requisitos para el acceso a los servicios que establece dicha normativa. Y aunque este es uno de los artículos que modifica el Decreto Foral 43/2006 (también previo a la aprobación de la Ley) hay una cuestión que entra en contradicción con la Ley 12/2008: el empadronamiento. Este es el contenido del artículo del decreto mencionado:

1. Las personas mayores que deseen solicitar el acceso a los equipamientos residencial y de atención diurna deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Haber cumplido 60 años de edad.

b) Estar empadronada en cualquiera de los municipios de Gipuzkoa durante, al menos, los últimos 24 meses anteriores a la fecha de solicitud.

c) Ser considerada persona apta para la red social en base a los criterios establecidos por el departamento de política social.

d) Ser considerada persona mayor dependiente según la escala de valoración del grado autonomía/dependencia del Departamento para la Política Social. (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002)

El apartado b) del citado artículo demanda 24 meses de empadronamiento frente a los 12 meses mencionados en el artículo 3 de la Ley 12/2008 de servicios sociales. También es un artículo previo, basado en valoraciones previas el apartado d) que, sin embargo puede estar sujeto a una interpretación amplia y ser leído en base a la escala actual de valoración de la dependencia.

El Decreto Foral 17/2014 de Bizkaia, más actualizado, también menciona en su artículo 5 los requisitos que las personas usuarias de las residencias para personas mayores deberán cumplir para el acceso a las mismas. Se formula de la siguiente forma:

1. Podrá ser persona usuaria del servicio público foral de residencias regulado por el presente Decreto Foral la persona solicitante que cumpla los siguientes requisitos:

a) Tener 60 años cumplidos en la fecha de presentación de solicitud.

b) Obtener la calificación de persona dependiente como resultado de la valoración permanente realizada en virtud de lo dispuesto en el decreto foral 169/2009.

c) Que el PIA firmado por la persona interesada o su representante legal, en su caso, y ratificado por el servicio de valoración y orientación de la dependencia del Departamento de Acción Social,

recoja el recurso residencial como recurso más idóneo para la persona solicitante.

d) Reunir los requisitos que recoge el artículo 3 del título I de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales y la normativa que lo desarrolle. (Diputación Foral de Bizkaia, 2014a)

Sin embargo, respecto a los centros de día, los requisitos en Bizkaia son distintos, regulados por el Decreto Foral 145/2001 modificado en este sentido por el Decreto Foral 213/2002. He aquí lo que afirma en su artículo tercero, referido a los beneficiarios de dicho servicio:

1. Podrán ser beneficiarios/as todas las personas que reúnan, en el momento de la presentación de la solicitud, los siguientes requisitos:

a) Requisito de edad: Tener una edad de sesenta (60) o más años. Podrá exceptuarse de este requisito, previo informe de la Comisión Técnica de Valoración de Personas Mayores, a aquellas personas que, por circunstancias personales o sociales, puedan equipararse a las personas de sesenta (60) años o más.

b) Requisito de la ciudadanía de la Unión Europea. Poseer la nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea.

c) Requisito de empadronamiento: Estar empadronadas en el Territorio Histórico de Bizkaia en el momento de presentar la solicitud y, al menos, durante tres años en los diez años inmediatamente anteriores a dicha fecha. A los efectos del cómputo de este periodo se tendrán en cuenta los empadronamientos sucesivos en cualquier municipio del Territorio Histórico de Bizkaia.

d) Requisito de puntuación: Tener la puntuación suficiente, según el baremo establecido en el Anexo número 2 del presente Decreto Foral. [...]

e) Requisito de circunstancias médicas: 4

Padecer enfermedades invalidantes o secuelas de enfermedades degenerativas neurológicas.

Padecer enfermedades postquirúrgicas, amputaciones y otras similares.

Personas que, por inmovilidad prolongada, presenten una patología específica.

Personas de avanzada senilidad, aunque no presenten patología específica.

Personas con enfermedad crónica no terminal, impedidas para tener propia autonomía, y que se puedan beneficiar de cuidados mínimos.

Personas que requieran cuidados continuos de enfermería.

Personas con invalidez de origen sensorial que hayan adquirido su déficit en la ancianidad y que presenten una inadaptación a su enfermedad y requieran cuidados rehabilitadores.

Personas que, además de su problemática social, presenten patología psiquiátrica y no requieran de internamiento en un centro específico, ni plateen problemas importantes de convivencia.

f) Requisito de apoyo: Disponer de apoyos cercanos que permitan la adecuada atención de la persona beneficiaria durante las horas que no sean atendidas en el centro de día". (Diputación Foral de Bizkaia, 2001)

Por lo tanto, en el caso de Bizkaia podemos ver, en primer lugar, que existen criterios distintos de admisión en función de que el servicio sea una residencia para personas mayores dependientes o un centro de día.

De la misma forma, se puede observar que los requisitos de acceso para los Centros de Día son más restrictivos que los exigidos para las residencias de personas mayores pidiendo, además de tres años de empadronamiento, requisitos de puntuación, de circunstancias médicas y de apoyo.

Estos requisitos suponen no sólo una diferencia con respecto a aquellos propuestos en genérico por la Ley 12/2008, sino también una diferencia respecto a los criterios expuestos en la normativa guipuzcoana para acceder, sobre todo, a los centros de día.

En el caso alavés, el artículo 43 del Decreto Foral 36/2014 delimita el derecho de acceso a los servicios y prestaciones económicas en el territorio:

Artículo 43. Derecho de acceso

El reconocimiento de las situaciones de necesidad reguladas en el Título I generarán el derecho de acceso a los servicios y prestaciones económicas en los términos previstos para cada una de dichas situaciones en el presente Título, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones específicas previstas para el acceso a los diferentes servicios y prestaciones económicas que sean considerados idóneos. (Diputación Foral de Álava, 2014a)

Las situaciones de necesidad mencionadas en dicho artículo hacen referencia a los grados derivados de las valoraciones de la ley 39/2006 de la Dependencia. Son las que en el caso alavés generan derecho de acceso a los servicios. En el caso de los centros de día, tendrán derecho a acceder a ellos los valorados en los grados I, II y III pero en el caso de los centros residenciales para personas mayores, sólo los grados II y III, tal y como se establece en el artículo 45.

Por lo tanto he aquí otro indicador más no sólo de diferencias, sino de inequidades territoriales. Si los requisitos de acceso a los servicios son distintos en función del territorio histórico, ¿cómo se define entonces el concepto de ciudadanía? ¿A qué realidad queda adscrita?

4.5.2. Inicio del procedimiento

El inicio del procedimiento es otro de los indicadores básicos a observar en el proceso de acceso a los servicios sociales y más en concreto, a los servicios residenciales y centros de día para personas mayores que estamos analizando en este punto.

El artículo 11 del Decreto Foral 17/2014 determina el inicio del procedimiento en el caso del Territorio Histórico de Bizkaia. En dicho artículo se menciona que el procedimiento siempre se iniciará con la apertura del Programa Individual de Atención (PIA) por parte del Departamento de Acción Social. Así, la atención para el acceso a los servicios pasa, necesariamente y presencialmente por las oficinas del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.

El título III del Decreto Foral 36/2014 presenta una situación mixta para el caso de Álava. Mientras las personas residentes en Vitoria – Gasteiz han de acudir a las oficinas del IFB para dar comienzo a su solicitud, los habitantes del resto de municipios del territorio lo harán en sus Servicios Sociales de

Base. Esta es una modalidad mixta de acceso que responde también a la importancia de Vitoria – Gasteiz en la gestión de servicios y al reparto de funciones con el IFB a la hora de programarlo.

En tercer lugar el artículo 6 del Decreto Foral 20/2002 de la Diputación Foral de Gipuzkoa establece que el inicio del procedimiento se producirá en el Servicio Social de Base del municipio donde resida la persona que vaya a efectuar la solicitud.

Por lo tanto, nos encontramos con un modelo distintivo de acceso en cada uno de los territorios, motivado por las especificidades de cada cual, pero que no permite hablar, de modelo único, sino de tres maneras de entender cómo se debe realizar el proceso de acceso a los servicios.

Seguimos pues trabajando en la cuestión de las tres realidades, los tres modelos, en este caso sin provocar inequidad, pero con procedimientos diferentes que llevan a una triple realidad, a distintos imaginarios colectivos respecto a lo que pueden significar los servicios sociales.

4.5.3. Asignación de plazas. Criterios de priorización.

En lo que se refiere a los criterios de priorización para la asignación de plazas, todos los artículos analizados hacen referencias más bien vagas a criterios específicos, pero en todos ellos se hace referencia a la puntuación obtenida en el proceso de valoración y a su importancia para dicho proceso.

En lo que hace referencia a Álava, el artículo 79.4 del Decreto Foral 36/2014 establece los criterios en función de los que se priorizará la asignación de plazas en los centros residenciales y de día del Territorio Histórico.

4. Dentro de la lista de asignación de Vacantes del Programa de Gestión de Plazas, el orden de prioridad vendrá determinado primero por el grado de dependencia –de mayor a menor- y, después, por el grado de discapacidad –de mayor a menor-; entre quienes tengan reconocido el mismo grado de dependencia o el mismo grado de discapacidad, la prioridad se determinará atendiendo a los siguientes criterios:

a) En primer lugar, la situación económica de la persona solicitante según el artículo 66 del presente Decreto Foral.

b) En caso de que la aplicación del criterio previsto en el párrafo a) no permita determinar la prioridad de acceso a una plaza, se tendrá en cuenta, según corresponda, bien la fecha efectiva de entrega de documentación, bien la fecha de solicitud de traslado, bien la última fecha de reingreso en la Lista de Asignación de vacantes tras una situación de aplazamiento voluntario. (Diputación Foral de Álava, 2014a)

Así pues, el criterio queda claro en el caso alavés: el grado de dependencia es el que marca el criterio. A partir de ahí, se procede a establecer una escala de valoración para los supuestos que puedan producirse como bien se establece en el texto citado.

En el caso de Bizkaia, el artículo 19 del Decreto Foral 17/2014 establece cuáles son los criterios de prioridad para el proceso de asignación de plazas en el proceso residencial. Dice lo siguiente:

Artículo 19.—Criterios de prioridad

Los criterios de prioridad en el proceso de asignación de plaza en el servicio residencial para personas dependientes son:

1. Ingresos calificados como urgentes.

2. Ingresos en los que concurran las siguientes circunstancias excepcionales y por el siguiente orden:

— Reagrupamientos regulados en el artículo 5. b).

— Traslados de personas dependientes provenientes de cualquier residencia o recurso de la red foral.

— Casos en los que la persona beneficiaria estuviera ingresada de manera privada en una residencia de la red foral, conforme al artículo 20.

3. Ingresos que se efectúen por el procedimiento ordinario ordenados de la siguiente manera:

— Por el grado de dependencia.

— A igual grado, por la capacidad económica de la persona solicitante.

— Por la fecha y número de entrada de la solicitud normalizada en el registro de entrada de documentos del Departamento de Acción Social o, en el caso, del Programa Individual de Atención, por la fecha de la Orden Foral. (Diputación Foral de Bizkaia, 2014a)

De esta forma, la regulación vizcaína suma a lo ya dicho por la alavesa tanto las situaciones de urgencia como los traslados dentro de la propia red foral. En lo que a procedimiento ordinario se refiere, los criterios son similares a excepción de la mención a la discapacidad como siguiente criterio a la dependencia previo a la valoración de la situación económica de la persona solicitante.

Finalmente en lo que respecta a Gipuzkoa, los criterios de asignación de plazas están regulados por el decreto 20/2002 y modificados, posteriormente por el Decreto Foral 43/2006. Lo específico del mismo es que, al ser previo tanto a la Ley 39/2006 de Dependencia como a la Ley 12/2008 de Servicios Sociales de la CAE, da la impresión de que la redacción resulta obsoleta. Observémoslo.

Artículo 18. Asignación de plazas.

1. Las plazas de los equipamientos residenciales y de centros de día se asignarán en función de las necesidades de cada persona, buscando el recurso más adecuado para cubrir las necesidades personales de la persona solicitante. Para ello se tendrán en cuenta: La puntuación global, las características de la plaza ocupada y si es o no residente en un centro residencial socio-sanitario.

2. Las plazas vacantes de los equipamientos se asignarán, de acuerdo con el párrafo anterior, mediante resolución de la Dirección General de Atención a la Dependencia y Desprotección, aprobando el correspondiente ingreso y donde constará el nombre del centro, fecha de ingreso prevista, cantidad que deberá abonar la persona usuaria.

3. Las resoluciones habrán de notificarse a las personas interesadas por cualquier medio que permita tener constancia de su recepción.

También se informará al Servicio Social de Base receptor de la solicitud, y al equipamiento correspondiente cuando proceda hacer el ingreso. (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002)

Así pues, el punto 1 hace referencia a la 'puntuación global' sin mencionar lógicamente, el baremo de valoración de la dependencia, puesto que es un reglamento previo a la aprobación de dicha Ley. Una interpretación amplia puede llevar a suponer que se seguirá el mismo criterio, pero no queda claro leído el artículo en su integridad.

Por lo tanto también los criterios de priorización demuestran diferencias y tres formas de hacer que, a priori, muestran que existen tres modelos de servicios sociales en la CAE.

4.5.4. Aportación económica de la persona usuaria

En el apartado anterior veíamos como el coste/plaza era un indicador importante de inequidad en los tres Territorios Históricos. A continuación veremos si esta cuestión también se refleja en la normativa al respecto o es efecto de otras variables coyunturales que puedan afectar en ello.

En lo que respecta a los componentes para valorar y calcular la capacidad económica de las personas usuarias, los tres Territorios indican los mismos parámetros: renta, patrimonio y número de personas de la unidad familiar.

Renta

En lo que hace referencia a la renta los tres territorios explican, con más o menos extensión, aquellos apartados que tomarán en consideración a la hora de valorar la renta de las personas usuarias de las residencias de personas mayores y centros de día del territorio.

En el caso de Álava el Decreto Foral 3/2013 hace referencia a este apartado, como también a todos los demás. El hecho diferencial en la normativa alavesa es que no sólo hace referencia a lo que tomará en consideración como renta, sino que deja también constancia de aquellos aspectos que no se computarán a efectos de renta, cuestión que no se hace en los otros dos territorios.

Referido pues a renta, el Decreto alavés fija como tales los siguientes criterios:

- a) Las pensiones y prestaciones económicas con cargo a fondos públicos o privados.*
- b) Los rendimientos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, computándose los ingresos brutos que se perciban. (Diputación Foral de Álava, 2013)*

Pero como ya hemos comentado previamente, la novedad principal del Decreto Foral alavés es que establece aquellos supuestos en los que algunos supuestos NO se computarán en términos de renta. Son los siguientes:

- a) El complemento de gran invalidez, regulado en el artículo 139.4 de la Ley General de Seguridad Social.*
- b) El complemento de la asignación económica con hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%*
- c) El complemento a la pensión de invalidez no contributiva por necesidad de otra persona.*

d) El subsidio de ayuda por tercera persona de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos. (Diputación Foral de Álava, 2013)

En el caso de Bizkaia, es del Decreto Foral 30/2009 el que regula dicho apartado. Como hemos dicho previamente, este decreto no menciona ningún tipo de excepción, sino que define lo que entiende como Renta:

a) Se entenderán como rentas del trabajo las retribuciones, tanto dinerarias como en especie, derivadas del ejercicio de actividades por cuenta propia o ajena.

b) Se equiparán a rentas del trabajo, las prestaciones reconocidas por cualquiera de los regímenes de previsión social, financiados a cargo de recursos públicos o ajenos.

c) Asimismo, tendrán la consideración de ingresos sustitutivos de estas rentas del trabajo, cualesquiera otras percepciones supletorias de éstas, a cargo de fondos públicos o privados.

d) Como rentas del capital se computarán la totalidad de los ingresos que provengan de elementos patrimoniales, tanto de bienes como de derechos, considerándose según sus rendimientos efectivos.

f) En todo caso, se computarán las rentas o ingresos de cualquier naturaleza que se tenga derecho a percibir o disfrutar. (Diputación Foral de Bizkaia, 2009)

Finalmente, el Decreto Foral 20/2002 de la Diputación Foral de Gipuzkoa regula también lo que se define por renta en el territorio. Como en el caso vizcaíno, tampoco en este caso se establecen excepciones a la definición, quedando recogida esta de manera genérica.

a) Rendimientos del trabajo, incluidas pensiones y prestaciones de previsión social, cualesquiera que sea su régimen.

b) Rendimiento del capital mobiliario e inmobiliario.

c) Rendimientos de las actividades empresariales o profesionales. (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002)

Así pues, podemos afirmar que es Bizkaia la que tiene una definición más amplia del concepto de renta, probablemente también motivada por el propio órgano del que emana el Decreto Foral que se describe, siendo, como ya hemos dicho previamente, el único territorio en el que es Hacienda quien lo hace.

En segundo lugar, como también hemos mencionado, es el caso alavés el único que recoge excepciones en este apartado referido a renta. Aunque es necesario mirar el apartado en su globalidad, es importante empezar a observar las diferencias regulatorias desde el inicio, a pesar de contar con los mismos apartados en su enumeración.

Por lo tanto la definición de la renta es una cuestión bastante homogénea en los tres territorios.

Patrimonio

El apartado referido a patrimonio comparte características con el ya mencionado de renta. Álava es el único territorio que regula los aspectos que no se computarán, aunque también Bizkaia y Gipuzkoa tienen apartados referidos a la vivienda habitual.

Así pues Álava regula en el artículo 24 del Decreto Foral 3/2013 las cuestiones relativas a patrimonio. En este sentido, afirma que se considerarán patrimonio:

a) El conjunto de bienes y derechos de contenido económico de los que sean titulares total o parcialmente los miembros de la unidad convivencial, siendo el periodo de cómputo el año de la última declaración fiscal disponible.

b) El valor de los bienes y derechos que se transmitan a título gratuito por la persona a la que se preste el servicio dentro del periodo de los 10 años anteriores a la fecha de la solicitud del periodo del que se trate y, en todo caso, todas las transmisiones gratuitas que haya efectuado la persona beneficiaria del servicio a partir de los 60 años. (Diputación Foral de Álava, 2013)

Respecto a las cuestiones que no se computarán, o que quedan exentas de la consideración de patrimonio, esta es la lista que el Decreto Foral menciona en el mismo artículo:

a) La vivienda habitual, salvo cuando tenga valor excepcional, considerándose que tiene valor excepcional cuando su valor catastral sea superior a 300.000 euros; en tales supuestos, se computará, a

efectos de patrimonio, el exceso del valor catastral respecto a ese límite.

b) Las cargas y gravámenes que pesen sobre los bienes y derechos y disminuyan su valor.

c) Las deudas y obligaciones personales.

d) Los bienes y derechos aportados a un patrimonio especialmente protegido, al amparo de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de Protección Patrimonial de las Personas con Discapacidad y de Modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad. (Diputación Foral de Álava, 2013)

Así, la exención de la vivienda habitual queda matizada sólo para aquellas cuyo valor catastral sea menor de 300.000 euros pudiendo ser contabilizado como patrimonio el valor de aquellas viviendas que excedan dicho valor.

En el caso de Bizkaia, el apartado dedicado al patrimonio, también en el artículo 4 del Decreto Foral 30/2009 es mucho más escueto. Se considera patrimonio personal de la persona usuaria el conjunto de bienes y derechos de contenido económico, excluyendo la vivienda habitual, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, así como de las deudas y obligaciones personales de las que deba responder. (Diputación Foral de Bizkaia, 2009)

Aunque la reforma introducida por el Decreto Foral 100/2013 introduce un párrafo más a esta descripción:

La vivienda habitual quedará excluida de la citada valoración siempre que no pierda su carácter de vivienda habitual como consecuencia de su transmisión, alquiler o cualquier otro negocio jurídico similar que suponga o pueda suponer la obtención de algún tipo de rendimiento. Asimismo, no se considerarán deducibles los gastos, cargas y gravámenes que recaigan sobre dicha vivienda habitual. (Diputación Foral de Bizkaia, 2013)

En este caso, no se mencionan todas las especificidades que encontramos en el decreto alavés, pero se detecta, no obstante una preocupación respecto al cómputo de la vivienda habitual, declarada exenta por el Decreto Foral de 2009, pero necesaria de una mayor matización, tal y como se puede ver en este segundo párrafo que introdujo el Decreto Foral de 2013.

Finalmente, el caso guipuzcoano también muestra una preocupación por el criterio de la vivienda habitual pero, en este caso, divide los aspectos de la cuestión patrimonial en dos artículos del Decreto Foral 20/2002. El primero

de ellos, el artículo 8, donde se refiere a lo que se entiende por patrimonio, pertenece al citado Decreto Foral:

Por patrimonio se entiende la totalidad del capital mobiliario e inmobiliario de las personas usuarias, valorado desde los cuatro años anteriores al inicio de la prestación. Para la estimación del valor de éste se seguirán las normas establecidas para el Impuesto sobre el Patrimonio.

Por capital mobiliario se entiende los depósitos en cuenta corriente y a plazo, fondos de inversión y fondos de pensiones, valores mobiliarios, seguros de vida y rentas temporales o vitalicias, objetos de arte, antigüedades. Joyas y otros objetos de valor.

Por capital inmobiliario se entiende los bienes de naturaleza rústica y urbana.

Por vivienda habitual se entiende aquella vivienda de su titularidad en la que tiene fijada su residencia habitual. (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002)

Es, sin embargo en el artículo 10 del citado Decreto Foral, modificado por el Decreto Foral 43/2006, donde hace mención a la exención de la vivienda habitual y a las características de esta:

No se tendrá en cuenta a los efectos de patrimonio inmobiliario la vivienda habitual cuando en ella permanezcan miembros de la unidad familiar o su valor no supere los importes máximos establecidos para acceder a la Renta Básica. (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002)

Por lo tanto, en la regulación respecto al patrimonio, y más en concreto respecto a la consideración de la vivienda habitual, que la Ley 12/2008 venía a homogeneizar, también podemos encontrar diferencias en los tres territorios históricos. Diferencias que ponen de manifiesto que la homogeneización es una realidad que está lejos todavía.

Unidad Familiar de convivencia

El tercero de los criterios que se tiene en cuenta a la hora de calcular la aportación de las personas usuarias para una plaza residencia o de centro de día es la de la unidad familiar de convivencia. A este respecto, también las distintas normativas las definen de manera diferente.

En el caso alavés, el artículo 25 del Decreto Foral 3/2013 define las unidades de convivencia a dichos efectos de la siguiente manera:

a) Cuando la persona beneficiaria del servicio sea mayor de edad, se considerarán miembros de la unidad familiar de convivencia:

- la propia persona beneficiaria del servicio;

- *su cónyuge o persona unida a ella por relación análoga a la conyugal;*
- *los hijos e hijas menores de edad;*
- *los hijos e hijas mayores de 18 o más años cuando tengan una discapacidad igual o superior al 65 por ciento;*
- *los hijos e hijas de entre 18 y 23 años que cursen estudios académicos reglados; (Diputación Foral de Álava, 2013)*

Bizkaia, en el artículo 6 del Decreto Foral 30/2009 describe la unidad familiar de convivencia de la siguiente manera: A los efectos del presente Decreto Foral podrá entenderse que componen la unidad de convivencia la persona usuaria del servicio y el cónyuge o pareja de hecho cuando se trate de parejas de hecho constituidas conforme a lo dispuesto en la Ley 2/2003, de 7 de mayo, los parientes en línea recta y colateral, por consanguinidad o afinidad, hasta el tercer grado, así como cualquier otra persona que pruebe, mediante certificado de empadronamiento y convivencia, haber convivido con la persona titular del servicio, al menos, durante los últimos diez (10) años inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de alta en el servicio, siempre que se trate de personas que hayan sido valoradas como dependientes o padezcan una discapacidad de, al menos, el 33%.

Además, podrán formar parte de la unidad de convivencia, los hijos e hijas no dependientes, que convivan con la persona titular del servicio, menores de edad, o hasta los 26 años, inclusive, que estén en paro o estudiando.

En todo caso, se tendrá en cuenta la unidad de convivencia si su aplicación es acorde con su finalidad y produce un efecto favorable para las personas interesadas. (Diputación Foral de Bizkaia, 2009)

Finalmente, Gipuzkoa hace una definición mucho más escueta en el artículo 8 del Decreto Foral 20/2002:

Por unidad familiar se entiende la formada por los conyugues y los menores a cargo y los mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a la patria potestad prorrogada o rehabilitada. (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002)

Así pues, también podemos observar criterios divergentes en lo que respecta a la configuración de las unidades de convivencia. Y lo podemos observar, por ejemplo, a la hora de tener en cuenta a las personas que conviven, estudiando en el domicilio conyugal, ya que en Bizkaia, por ejemplo esta consideración se tiene hasta los 26 años, mientras que en Araba desciende hasta los 23. En Gipuzkoa no se menciona siquiera la posibilidad.

Valoración de la capacidad económica

La valoración de la capacidad económica es otro de los indicadores importantes a la hora de establecer la aportación de las personas usuarias. Por lo tanto, otro de los que también hay que tener en cuenta a la hora de comparar.

También en este caso, cada uno de los territorios hace una regulación distinta a la hora de establecer cuál sería el procedimiento para calcular la capacidad económica de las personas usuarias de los centros residenciales.

En primer lugar, Álava regula en el artículo 26 de su Decreto Foral 3/2013 cuál debería de ser este procedimiento en el territorio histórico:

1. La capacidad económica será equivalente a la cuantía resultante de sumar a la renta en cómputo anual -renta familiar o per cápita en función del tipo de servicio- los siguientes porcentajes del patrimonio en cómputo anual patrimonio familiar o individual, en función del tipo de servicio-, variando dichos porcentajes en función de la edad de la persona usuaria:

a) Personas de menos de 35 años, un 3 por ciento de su patrimonio

b) Personas de entre 35 y 65 años, un 6 por ciento de su patrimonio

c) Personas de más de 65 años, un 20 por ciento de su patrimonio.

2. En la determinación de la capacidad económica de la unidad familiar de convivencia, deberán aplicarse los siguientes criterios específicos:

a) Cuando la persona usuaria viva sola, la capacidad económica se calculará aplicando directamente lo previsto en el párrafo 1.

b) Cuando la unidad familiar convivencial esté compuesta por dos personas, el cálculo del precio íntegro o bonificado aplicable se efectuará sobre el 80 por ciento de la capacidad económica mensual total calculada de acuerdo con lo previsto en el párrafo 1.

c) Cuando la unidad familiar convivencial esté compuesta por más de dos personas, el porcentaje mencionado en el apartado b) se disminuirá en un 5 por ciento por cada una de las restantes personas. (Diputación Foral de Álava, 2013)

Este artículo se puede resumir, por lo tanto para personas solas en una suma del cómputo anual de la renta más el 20% equivalente al patrimonio. Es un criterio comparativamente distinto al de los otros dos territorios históricos.

El artículo 4 del Decreto Foral 30/2009, modificado por el DF 100/2013 determina en Bizkaia como efectuar el cálculo de la capacidad económica de las personas usuarias. Dice lo siguiente:

2. La capacidad económica personal diaria o, en su caso, la capacidad económica per cápita diaria de la unidad de convivencia calculada también en euros día se determinará en función de la renta y del patrimonio y será igual al importe total de los ingresos anuales, más un 5% del valor del patrimonio, mobiliario e inmobiliario, dividido entre trescientos sesenta y cinco días.

El periodo a computar en la determinación de las rentas será el correspondiente a la última autoliquidación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas disponible o pensión conocida a la fecha del hecho causante. (Diputación Foral de Bizkaia, 2009)

Así pues, el cálculo en Bizkaia se determina en función de la suma de la renta anual más un 5% del valor del patrimonio. Es una primera diferencia en comparación con Álava, pero no la única que encontraremos en este punto en términos globales.

Finalmente en el caso de Gipuzkoa, la información está más dispersa en el propio decreto 20/2002 y en su propio decreto de modificación, el 43/2006. Esto es lo que dice al respecto en su artículo 12:

Mediante resolución administrativa de Gizartekintza-Departamento de Servicios Sociales se establecerá, previamente al ingreso, la aportación económica de cada persona usuaria en función de la renta, del capital mobiliario e inmobiliario, siempre que éstos produzcan rendimientos anuales y del número de personas que compongan la unidad familiar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.

Dicha aportación económica en ningún caso podrá alcanzar el 100% de la renta de la persona usuaria. (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2002)

Así pues, nada establece Gipuzkoa sobre el porcentaje de patrimonio a sumar al cómputo global del sumatorio de la Renta.

En cualquier caso, lo que tanto Gipuzkoa como Bizkaia establecen en sus respectivas normativas, y Álava no, es el cómputo global que ha de aportar la ciudadanía respecto al coste de los servicios. Gipuzkoa establece en el artículo 10 del DF 43/2006 que esta aportación nunca podrá ser superior del 85% del coste de la plaza residencial. Bizkaia, el artículo 4 del DF 30/2009 establece que esta aportación nunca podrá ser superior del 90% de dicho coste. Como hemos dicho previamente, la normativa alavesa no recoge nada en este sentido.

Así pues, he aquí otro indicador no sólo de diferencias, sino también de inequidades para la ciudadanía, en comparativa entre las normativas de los distintos territorios históricos. Puesto que las diferentes formas en las que se calcula la capacidad económica de la persona usuaria no son un hecho anecdótico en la forma en la que se accede a los servicios sociales, determinan también este hecho y lo hacen de una forma territorial.

Tarifa y bonificaciones

Respecto a la tarifa máxima que las personas usuarias han de abonar por las plazas residenciales, las diferencias entre territorios históricos también son notables. En las tablas que podemos ver a continuación observaremos las diferencias en cuanto a tarifas máximas de las plazas residenciales y centros de día de cada uno de los territorios históricos.

En la Tabla 35 podemos observar las tarifas máximas de los centros residenciales por territorio histórico. Las diferencias globales si comparamos a los territorios entre sí son bastante notables pasando desde la tarifa mínima en el caso alavés, con 46,67 euros día, hasta la máxima de Bizkaia con 78,74 euros día. En cualquier caso, dentro de cada territorio también existen más matices que la propia tarifa máxima no enseña.

Tabla 35 Tarifa máxima diaria de los centros residenciales por Territorio Histórico. 2013.

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Tarifa máxima	46,67 €/día	78,74 €/día	Grado I 52,93 € / día Grados II y III 66,18 € / día

Fuente: elaboración propia

En el caso Alavés, la tarifa máxima se refiere, según el Decreto Foral 3/2013 a aquellas personas cuya capacidad económica per cápita sea superior a 2.800 €, en los casos en que la persona tuviera bienes inmuebles computables o de 1.800 € en el caso de que no los tuviera, según hemos visto también en los criterios mencionados en el punto anterior. Sólo en estos casos tendría que pagar la tarifa máxima que podemos observar en la Tabla 35. Para el resto de los casos, Álava establece otra tarifa máxima consistente en 37,22 euros día, para los centros residenciales de personas mayores.

En el caso guipuzcoano, además de establecer la distinción por grados a la hora de efectuar el pago, tal y como podemos ver en la Tabla 35, la Orden Foral 105/2013 establece para la categoría 'Otros usuarios' una tarifa de 43,46 euros día. Este colectivo de personas autónomas es el que hasta ahora ha sido usuario de las residencias municipales y cuya tarifa establecía la Diputación de forma orientativa, no encargándose de su gestión ni de su recolección.

Finalmente en el caso de Bizkaia, el Decreto Foral 155/2011 establece un máximo único para todas las personas del territorio, tal y como podemos ver en la Tabla 35. En este caso este máximo es de 78,74 euros día.

Por lo tanto, una mirada a las tarifas máximas de los centros residenciales, nos lleva a constatar las enormes diferencias que existen entre los tres territorios a la hora de fijar la cuantía máxima de las mismas. Diferencias no sólo en la propia cantidad, sino también en los criterios a través de los que se aborda la manera de fijar las mismas o las formas en las que se hacen las exenciones, tal y como estamos viendo a lo largo de todo el punto.

Tabla 36 Tarifa máxima diaria de los centros de día por Territorio Histórico. 2013.

	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Tarifa máxima	16,45 €/día	54,64 €/día	14,05 €/día

Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, la Orden Foral 105/2013 establece que en el caso de Gipuzkoa, los centros de día para personas mayores dependientes contarán con una doble tarificación. Por un lado, las personas usuarias con una pensión inferior o igual a 5.726,42 euros al año, pagarán una tarifa máxima de 7,66 euros día. Y aquellas que superen esta cantidad anual, tendrán que pagar la referida cantidad máxima de 14,05 euros día.

En el caso alavés, el Decreto Foral 3/2013 establece la referida tarifa máxima de 16,45 euros día para rentas familiares de más de 1500 euros mensuales. Para aquellas rentas familiares mensuales que oscilen entre los 500 y los 1.500 euros mensuales, establece una graduación tarifaria en el propio decreto por tramos de cada 100 euros.

Finalmente en Bizkaia, es el Decreto Foral 155/2011 el que establece la tarifa máxima de los centros de día para el citado año, sin establecer otros matices como los que hemos podido observar en los otros dos territorios.

Por lo tanto, también en las tarifas de los centros de día se pueden observar las mismas diferencias que hemos visto en las tarifas de los centros residenciales para personas mayores. Diferencias en cuanto a normativa, que tienen como consecuencia unas diferencias considerables en cuanto a la tarifa que las personas usuarias deben satisfacer en función del territorio en el que se encuentren.

Todo ello nos lleva a pensar que la aportación de las personas usuarias es un importante indicador de inequidades territoriales. Y lo es porque la normativa de cada territorio se desarrolla de una manera distinta. Porque el resultado de esa normativa lleva, al fin y a la postre, a reconocer que la forma de efectuar los cálculos, los criterios que se tienen para ello, y, al fin y a la postre, las cantidades máximas que cada persona tiene que aportar al sistema difieren de una forma territorial. Y a esas diferencias, hay que decirlo claramente, les debemos llamar por su nombre: inequidades territoriales.

No es suficiente, por lo tanto, con afirmar que existen tres modelos. Es que los tres modelos interactúan de una forma distinta en la ciudadanía de la CAE. Y eso no sólo se ve en los resultados, también en la normativa de acceso, tal y como hemos podido observar. Se ve a la hora de definir las personas que tienen derecho a los servicios, cómo se va a calcular la aportación de cada cual y hasta cómo se van a priorizar las plazas. Y son cuestiones todas ellas que plasmadas en normativa generan inequidades.

4.5.5. Criterios de compatibilidad entre prestaciones y servicios.

Finalmente, (*last but not least*) vamos a fijar la mirada en la regulación que los territorios históricos han hecho de las prestaciones económicas de la Ley 29/2006, de la Dependencia.

Siendo la competencia en Euskadi de las diputaciones forales, a partir de la aprobación de la Ley 39/2006 estas han sido las encargadas de desarrollar toda la normativa de aplicación y desarrollo de dicha Ley. Tal y como hemos visto en la Tabla 34, la forma en que cada territorio ha aprobado dicha

normativa también ha sido distinta de inicio. Ha habido territorios que han optado por un único decreto foral mientras que otros han desarrollado las prestaciones a través de tres normas distintas.

Esto no ha sido sin embargo impedimento para que todas las evaluaciones referidas a la gestión del sistema de atención a la dependencia hayan situado siempre a la CAE en los primeros puestos del ranking (García Herrero, 2013, 2014).

En cualquier caso, lo relevante de dichas normativas es la forma en que establecen la compatibilidad entre prestaciones y servicios en todas ellas. En primer lugar, tanto Álava como Bizkaia distinguen, a la hora de establecer dichas compatibilidades entre la Prestación Económica de Cuidados en el Entorno Familiar y la Prestación Económica de Asistencia Personal. Gipuzkoa establece un criterio único para ambas. Lógicamente, ninguna habla en sus normativas de la Prestación Vinculada a servicio, puesto que esta misma prestación establece por sí misma su propia relación con los servicios.

En lo que hace referencia pues a las compatibilidades, ninguno de los tres territorios declara la atención residencial permanente compatible con las prestaciones económicas. Y a partir de aquí, las diferencias son notables en el resto de servicios.

Tabla 37 Compatibilidad entre prestaciones y servicios derivados de la Ley 39/2006

Servicios	Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Atención residencial permanente	•	•	•
SAD	PECEF • PEAPS •	PECEF • PEAPS •	•
Centro de Día (+ respiros)	•	PECEF • PEAPS •	•
Centro de Noche (+ respiros)	•	-	-
Atención Ocupacional	•	PECEF • PEAPS •	•
Estancias temporales	•	•	•
Teleasistencia	•	•	•
Centro sociosanitario, psiquiátrico...	•	PECEF • PEAPS •	•

Fuente: elaboración propia

En lo que se refiere al Servicio de Ayuda a Domicilio, es compatible con ambas prestaciones en Gipuzkoa. En Bizkaia, es compatible con la PEAPS, pero sin embargo, es incompatible con la PECEF. Cuestión esta que sucede

al revés en Álava, donde el Servicios de Ayuda a Domicilio es compatible con la PECEF pero incompatible con la PEAPS.

Los centros de día y las posibilidades de acceder a las plazas de respiro en los mismos, son compatibles con ambas prestaciones tanto en Álava como en Gipuzkoa. En Bizkaia, sin embargo, la PECEF es incompatible con este servicio. También son compatibles los centros de noche en Álava, cuestión que no sucede en los otros dos territorios por carecer de dicho servicio.

Respecto a la atención ocupacional, la situación es exactamente la misma que con los centros de día. Tanto Álava como Gipuzkoa la declaran compatible, mientras que Bizkaia no lo hace en el caso de la PECEF.

Los tres territorios declaran las estancias temporales compatibles temporalmente. Las condiciones de la temporalidad o el número de días que esa temporalidad recoge, eso sí, pueden variar de un territorio a otro. Pero la condicionalidad es la misma, a priori.

La teleasistencia, único servicio competencia del Gobierno Vasco también se declara compatible en los tres territorios y en todos los supuestos. Finalmente, respecto a las plazas en centros sociosanitarios, tanto Álava como Gipuzkoa las declaran compatibles temporalmente, mientras que Bizkaia las declara absolutamente compatibles en el caso de la PEAPS e incompatibles en el caso de la PECEF. En resumen, la PECEF es incompatible con ningún tipo de servicio en Bizkaia, mientras que no sucede lo mismo en Gipuzkoa y en Álava. También vemos las diferencias que suscita, por ejemplo, los casos de la Ayuda a Domicilio o las plazas sociosanitarias, donde las diferencias son notables.

Así pues, este apartado de prestaciones económicas derivadas de la Ley 39/2006 deja también en evidencia que existen no sólo diferencias, no sólo tres modelos de gestión a nivel territorial, sino que estos tres modelos generan inequidades en la ciudadanía de la CAE, que en el momento de acceder a los servicios sociales, pierde tal condición para acceder a la ciudadanía alavesa, vizcaína o guipuzcoana, en función del territorio en el que resida.

Y lo hemos visto no sólo con las prestaciones económicas derivadas de la Ley 39/2006 y con su compatibilidad con los servicios, también lo hemos visto en la regulación del acceso a las plazas residenciales y de centros de día, en lo relativo al gasto e incluso en como incide en ello la manera en que se organizan los servicios. De los porqués nos ocuparemos en el siguiente apartado.

Capítulo 5.

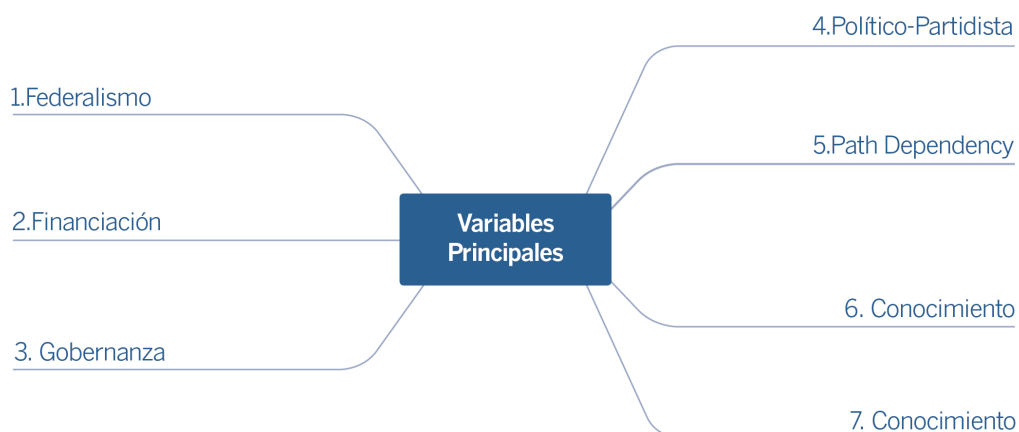
Análisis de resultados

A partir del diseño efectuado para esta investigación, nos preguntamos el peso de la estructura federal del Sistema Vasco de Servicios Sociales y de sus elementos de gobernanza a la hora de determinar las inequidades territoriales. Para ello, analizamos la percepción de grupos de informantes claves, clasificados en: personal político, técnico, experto y del ámbito del tercer sector de los tres territorios históricos. Este capítulo demostrará, por lo tanto, si existen diferencias en la percepción de los diversos agentes sobre las variables seleccionadas y cuáles son los discursos dominantes en cada una de ellas.

5.1. Justificación de las variables a analizar. Enunciación, identificación y análisis de frecuencias.

A continuación procederemos al análisis de las variables que forman parte de nuestra investigación. La identificación de dichas variables, se ha efectuado siguiendo el procedimiento enumerado en el apartado metodológico del trabajo y así, el resultado ha sido el que podemos observar en el Gráfico 18.

Gráfico 18 Variables principales definidas en la investigación



Fuente: elaboración propia

Cada una de dichas variables, hace referencia, de manera razonada, a las causas que se han detectado, a través de las personas entrevistadas y los datos suministrados a tal efecto, para entender por qué se generan las inequidades en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, y cuál puede ser la razón principal de la (des)estructuración del mismo.

La variable 'federalismo', responde a la hipótesis principal de este trabajo y puede ser considerada, por lo tanto, la variable más importante de las que vamos a analizar a continuación. También ha sido considerada de esta forma por las personas entrevistadas, puesto que ha sido la variable que más espacio ha ocupado en todas las conversaciones. La variable 'federalismo' hace referencia, a la propia estructura que determina el Sistema Vasco de Servicios Sociales: la estructura competencial, basada esta en el marco jurídico y legal que la sostiene dentro de la CAE. También se analizará dentro de este punto el discurso que justifica esta estructura o en caso contrario, aquel discurso que la contradice.

La segunda variable en orden de importancia es la que se refiere a las cuestiones económicas y de financiación del sistema. No han sido pocas las opiniones recogidas en torno a que lo que verdaderamente condiciona el desarrollo del sistema, más allá de la propia estructura competencial del mismo, son los recursos con los que cada cuál pueda contar. La variable 'financiación' hace referencia a ello, y analiza, por lo tanto, estos discursos y las razones que explican que esto sea o no sea así.

En tercer lugar, la variable 'gobernanza' se refiere a aquellos instrumentos destinados a gestionar los sistemas políticos multinivel, complejos por naturaleza. En nuestro caso, haremos referencia a los instrumentos de coordinación, así como al liderazgo derivado de los mismos pueda o no existir en el desarrollo del sistema. El argumento de que en realidad, el mal funcionamiento de dichos instrumentos de coordinación pueda ser lo que genere las inequidades, es el que toma peso en la descripción de esta variable.

Las razones político partidistas son las que vienen en cuarto lugar. En este caso, el análisis se refiere al papel de los partidos políticos como actores del sistema. La pregunta principal, en el análisis de dicha variable es si puede el modelo (o, mejor dicho, la falta de éste) de los partidos políticos, ser realmente el factor que condicione la realidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

En quinto lugar la variable 'path dependency' o la inercia de la senda institucional también ha sido detectada como una cuestión importante para esta investigación. Desde esta posición, el argumento defiende que las inequidades existen porque hay una inercia que lleva a ellas y es difícil, en cualquier caso, luchar para que esto cambie. Es un argumento muy vinculado también a la defensa del *statu quo*.

La variable conocimiento, en sexto lugar, se refiere a las dificultades existentes dentro del ámbito científico de los servicios sociales tanto para definir al propio colectivo de atención como para establecer una metodología que permita establecer con claridad cómo vincular a los usuarios. La razón de la (des)estructuración del sistema, desde esta perspectiva es pues clara: el desenfoque del objeto hace que exista un desenfoque del propio sistema de políticas.

Finalmente, la variable entorno ocupa un espacio pequeño en el análisis, puesto que, apenas mencionada, nos lleva a ofrecer unas pequeñas pinceladas al respecto. El entorno refiere a las dificultades que plantean tanto el resto de sistemas de políticas públicas, como el sanitario, el educativo o el sistema de empleo; como las diferentes realidades que son las que realmente dificultan la aplicación del sistema.

A partir de lo expuesto, y antes de presentar el análisis de contenido de cada una de las variables identificadas en el discurso de las entrevistas en profundidad, se hará una aproximación descriptiva de las frecuencias obtenidas y cada una de las variables a la luz de dichas frecuencias.

5.2. Descripción de frecuencias en función del perfil del informante ¿Existen diferencias en el discurso?

Con esta aproximación descriptiva a las frecuencias obtenidas en el análisis de las variables se puede observar el peso otorgado por cada informante a cada una de ellas.

Una primera lectura de los datos muestra el peso otorgado por cada informante a cada una de ellas y así, en base a las variables definidas, se analizan las diferencias en el discurso teniendo en cuenta el colectivo de pertenencia de la persona entrevistada. Por decirlo de otra forma, el análisis de las frecuencias en función del colectivo (en el que la persona entrevistada se identifica, más allá de posicionamientos secundarios) condiciona el discurso respecto a la hipótesis que estamos analizando.

Así, presentamos a continuación los resultados de las frecuencias que cada subgrupo de informantes ha otorgado a las variables analizadas en función del número de respuestas que representan respecto al total. ¿Habrá diferencias, por tanto en el peso otorgado a las variables entre el personal político, el técnico, las personas expertas y las que pertenecen al tercer sector? ¿Cuál será la variable más citada?

Tabla 38: porcentaje de citas por variables principales y colectivos

	Político	Técnico	Experto	3. sector
Federalismo	45,36	47,16	48,31	45,92
Político Partidista	14,87	14,93	17,42	16,33
Financiación	17,38	14,33	10,11	12,24
Concimiento	3,68	6,87	12,36	9,18
Gobernanza	10,75	10,75	8,43	12,24
Path Dependency	7,51	5,96	2,81	3,07
Entorno	0,45	0	0,56	1,02
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia

Tal y como podemos observar en la Tabla 38, no se observan grandes diferencias entre colectivos en el discurso en torno a las variables principales definidas para esta investigación. Así, se observa cierta homogeneidad entre los colectivos entrevistados respecto a los discursos y las variables que forman parte de las preocupaciones principales. Homogeneidad no exenta, sin embargo, de matices en función de la variable y de la razón por la que se le da más o menos importancia a la misma.

En cualquier caso, todos ellos fijan su mirada, principalmente, en la variable 'federalismo'. Es decir, a las cuestiones relacionadas con la estructura federal del sistema político vasco y, en consecuencia, del Sistema de Servicios Sociales. Así, son las personas expertas las que más inciden en ella, con un 48,31% y el personal político el que menos con un 45,36%. En cualquier caso, la diferencia entre ambos, de apenas un 3%, no es relevante y por lo tanto permite afirmar que es la variable a la que más importancia se le da en el discurso en todos los casos sin excepción, lo que expresa un consenso generalizado. La importancia que esta variable tiene en la conformación del sistema y su incidencia en la realidad político – institucional pueden ser las razones que muevan al consenso en torno a esta variable.

La segunda variable que más se repite es la que hemos referido bajo el epígrafe 'político-partidista' y que se refiere al modelo que los partidos políticos tienen (o no) sobre el sistema de servicios sociales y los efectos que esto tiene en la construcción del sistema. También en el caso de la segunda variable quien más importancia le otorga son las personas expertas (17,42%), seguidas por las personas pertenecientes al ámbito del tercer sector (16,33%). Y otra vez, aunque con poca diferencia, ha sido el personal político el que menos ha incidido en ello (14,87%). Sin embargo, las diferencias, de dos puntos no son relevantes a este respecto.

Más relevante parece la diferencia en cuanto a la tercera variable más citada en todos los ámbitos: la financiación. En este caso se produce una diferencia de hasta siete puntos entre el subgrupo que más la cita, el del personal político (17,8%), con el que menos la cita, el de los expertos (10,11%). La cercanía respecto a la gestión condiciona el discurso y la priorización de variables también en los discursos. El tema de la financiación, muy presente en el discurso político, se reduce de manera considerable en cuanto se aborda desde otras miradas no tan vinculadas a la gestión de las políticas públicas desde la propia administración.

Y esta misma evidencia es posible encontrarla en sentido contrario. Un 12,36% del discurso de las personas expertas se refiere a la variable 'conocimiento', que tiene que ver con la construcción del corpus teórico en torno al sistema de servicios sociales. Frente a este dato, en el discurso del personal político sólo ocupa un 3,68%. En este sentido, parece claro que la cercanía al mundo de la investigación, la preocupación y el conocimiento condiciona también la percepción respecto a esta variable.

Las cuestiones relacionadas con la gobernanza del sistema han sido, curiosamente mayoritariamente mencionadas por las personas provenientes del tercer sector. El papel del tercer sector, en permanente contacto con la administración y proveedor de los servicios que ésta ofrece, lleva, sin duda, a estar más atento que el resto de sectores a este tipo de cuestiones, relacionadas con la coordinación, en la mayoría de ocasiones.

Finalmente, el recorrido de la senda institucional o 'path dependency' es mencionado, en su mayoría, en el discurso del personal político, siendo muy testimonial en los expertos y tercer sector y algo más presente en el personal técnico. El propio recorrido del ámbito y la justificación de la gestión y de las medidas tomadas hasta la fecha, pueden explicar la presencia de dicha variable en algunos de los discursos.

Así pues, a pesar de que no haya diferencias demasiado relevantes, tal y como hemos mencionado al inicio, sí se observan ciertas diferencias de matiz entre variables a las que unos u otros confieren más importancia. Diferencias que podrían explicarse al menos en parte como debidas a la experiencia de gestión, por el contexto en el que llevan a cabo su labor o por dónde ponen la mirada, pero diferencias de matiz, al fin y al cabo, que condicionan la lectura sobre el fenómeno que estamos analizando y que ayudan a completar el puzle que trataremos de conformar a continuación.

Así, esta lectura de las frecuencias obtenidas en cada una de las variables demuestra lo que Berger y Luckman (2006) ya decían hace mucho tiempo: que la realidad se construye socialmente y que nuestro entorno condiciona, como no podía ser de otra manera, la mirada desde la que explicamos aquello que vivimos y sentimos. Las frecuencias de las citas y los temas tratados en cada una de las entrevistas corroboran, una vez más, esta tesis.

A continuación se analizarán los principales discursos asociados a cada una de las variables que hemos enunciado a partir de las entrevistas realizadas.

5.3. Federalismo

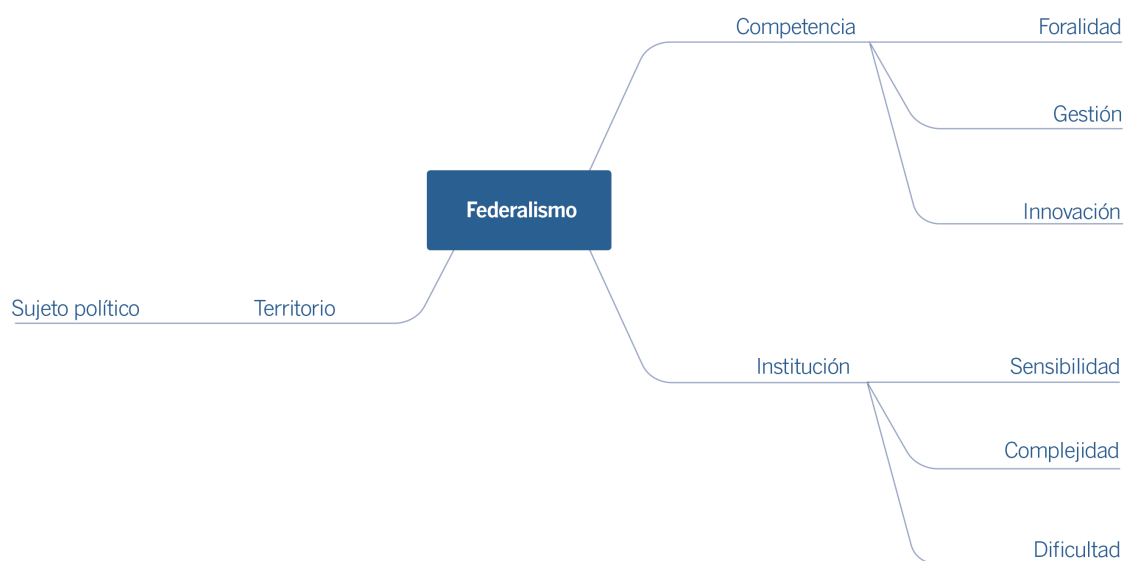
La primera variable más citada y la que responde además a la hipótesis central de esta investigación es la variable 'Federalismo'. El federalismo, o el sistema político federal como causa de inequidades del sistema vasco de servicios sociales.

Tal y como se ha analizado en el marco teórico, hay múltiples aproximaciones y preguntas en el mundo académico, respecto a si el federalismo contribuye a afianzar o a dificultar el desarrollo del Estado de Bienestar. No existe una sola respuesta y la época sobre la que se efectúen los análisis tiene mucha incidencia en la conclusión final. Desde los que defienden que el sistema federal impide el desarrollo del Estado de Bienestar (Castles, 1999; Swank, 2002) hasta los que afirman lo contrario, que puede ser una oportunidad para ello (Keating & McEwen, 2005; Taylor-Gooby, 2002) las conclusiones dependen siempre de la experiencia analizada y la perspectiva desde la que ésta se mire.

Pues bien, lo mismo ha sido observado al analizar el Sistema Vasco de Servicios Sociales. La primera aproximación al concepto es más compleja de lo que pudiera parecer a simple vista y la variable federal requiere de explicaciones colaterales para dar respuesta a la pregunta de su incidencia como causa de inequidades. A este respecto, cada una de las subvariables en las que se ha operacionalizado el concepto complementan la visión y explican el peso del federalismo en la configuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Así pues, el análisis realizado tras el examen del discurso de los informantes ha dado lugar a la obtención e identificación de las siguientes subvariables: competencia, institución y territorio, entendiéndose que todas ellas responden finalmente a la justificación del federalismo como causa.

Gráfico 19 Variable Federalismo y subvariables



Fuente: elaboración propia

Así pues, en el Gráfico 19 podemos ver que la variable federalismo se explica a través de las variables competencia, institución y territorio.

5.3.1. Competencia

La competencia significa, en vocabulario jurídico, un poder legal atribuido a un órgano del Estado o de otra institución por él reconocida, para actuar, decidir o ejecutar (Crespo González & Pastor Albadalejo, 2002). En este contexto, se analizará *competencia* para explicar aquellos argumentarios que tienen como base la justificación o crítica de las competencias como telón de fondo para la configuración del sistema y, por lo tanto, para el desarrollo de las inequidades territoriales.

La variable competencia también se explica en torno a tres subvariables: foralidad, gestión e innovación. La primera de ellas, la foralidad, hace referencia al peso de la tradición foral, plasmada en la Ley de Territorios Históricos, a la hora de determinar el reparto competencial. Los discursos a favor y en contra de dicha tradición, con el peso que ello tiene en nuestro país, forman parte de dicho apartado.

La segunda de ellas, gestión, hace referencia a la incidencia del reparto competencial en la gestión y al efecto que ello pudiera tener sobre el sistema político federal en general.

En tercer lugar, la subvariable innovación se refiere al discurso ya analizado en el capítulo cuatro según el cual los sistemas políticos federales tienen mayor capacidad de proveer políticas públicas innovadoras que los sistemas políticos unitarios y lo dicho a este respecto.

Pero comencemos con la pregunta básica: ¿es el reparto competencial fuente de inequidades? Muchas de las personas entrevistadas coinciden en afirmar este extremo.

'La cuestión es que hay una discriminación absoluta por razón de territorio, es decir, no tiene las mismas atenciones una persona de Bizkaia o Álava en relación de recursos y eso es totalmente injusto pero eso nos lo da el modelo que se recoge en la propia Ley que está favoreciendo que yo dentro de mis Leyes y competencias pueda mejorar los mínimos que marcan la Ley' (P12:17)

'Ocurren porque somos administraciones diferentes. Cada Administración tiene su campo de actuación, su ideología, su dirección entonces cada uno tiene su impronta y eso se traduce en cosas como esa: en pagos diferentes, diferentes maneras de entrada... pero eso es así en el Sistema de Servicios Sociales del País Vasco.' (T2: 103)

'Hombre las inequidades provienen del planteamiento de los servicios ¿no? Entonces cuando digo planteamiento digo pues de la capacidad de legislar, de organizar los propios servicios.' (T8: 50)

'A mí ya me da igual, porque es una tontería que nos estemos preguntando esto cuando la Ley dice que es competencia tuya. ¡Si es competencia tuya cómo no va a haber inequidades! A ver, gilipollas. ¿A mí qué más me da? Pues a mí el tema de la equidad ya me da igual eh, o sea es que me parece una pregunta absurda, o pones competencias o si pones competencias... hombre, si se ponen competencias es para que yo me lo piense y según mi criterio lo desarrolle, evidentemente que va dar lugar a inequidades, pero es que si no quieres inequidades estructura de otra manera cariño mío, o sea.' (T7: 83)

Así pues, hay coincidencia al afirmar que es el propio reparto competencial el que genera las inequidades, porque al delegar actuaciones determinadas en un nivel institucional es casi imposible que esto no suceda. Es más, la coincidencia también es absoluta al afirmar que si se le deja a cada administración un margen para la propia capacitación es inevitable. El reparto competencial es fuente de inequidad.

Se constata, además, que hay no sólo servicios, sino condiciones y características que, tal y como hemos analizado en el capítulo 4, también se cumplen de manera diferente en cada territorio.

'Aunque los conflictos hayan sido un poquito distintos en cada territorio pero han sido, yo creo que hay datos suficientes para pensar que el desarrollo de los servicios pero insisto cuantitativamente y cualitativamente son muy distintos. Y los ciudadanos de un sitio y de otro, bueno y eso tiene mucho que ver con la inequidad, acceden a cosas distintas y son valorados de formas distintas los ingresos...' (T8: 45)

'Pues bueno esto no hay en nuestro ámbito ¿no?, y ahí se ha reproducido este esquema por lo cual pues efectivamente pues las cuantías, las compatibilidades, las reducciones y tal... son diferentes en cada territorio.' (T4: 42)

Ante esta realidad, constatada de forma general, los discursos coinciden al afirmar que pudiera haber dos grandes garantías que posibilitarían que, aunque las capacidades para generar inequidades estuvieran presentes, se conformaran muros de contención que las pudieran evitar o, en el peor de los casos, mitigar.

La primera de ellas, consistiría en acordar unos mínimos entre todas las instituciones en aquellos aspectos que se consideren básicos para toda la CAE y dejar que cada institución pueda también tener un margen de actuación a partir de esos mínimos. No se resuelven las inequidades, pero se garantizan las premisas básicas que tiene que cumplir el sistema. Instrumentos como la cartera de servicios, que analizaremos más adelante, formarían parte de estos mínimos necesarios a acordar.

'Yo creo que la causa de estas inequidades por ejemplo con la Ley de dependencia...las Leyes marcan mínimos pero no te topan máximos. Entonces desde el momento en el que tu estas marcando los mínimos que hay que cumplir pero si dejas la posibilidad de que la institución competente pueda mejorar esos mínimos no vas a acabar nunca con la inequidad. Porque tú puedes tener esas ganas políticas de que tus ciudadanos tengan los servicios sociales y mejorarles, en medida de tu voluntad política y tus posibilidades económicas. Por lo tanto nunca las vas a poder evitar.' (P12: 180)

'Yo es ahí donde creo que llegar a un término medio es posible, hay que establecer mínimos a los que haya que atender y llegar a que no haya una carrera a partir de ahí para ver quién es el que más lejos está...' (P3: 72)

'En ese caso sí se dan inequidades, yo creo que sí se tendría que conseguir y creo que ese es el ejercicio del decreto de cartera para que al menos en todos los territorios exista al menos la misma definición de servicios y que al menos unos mínimos en todos los sitios sean los mismos, otra cosa es luego cómo se complementan esos servicios.' (P11: 25)

La segunda garantía tiene que ver con el juego electoral. Es decir, el hecho de que la competencia esté distribuida entre distintas instituciones y todas ellas se elijan directamente por sufragio universal, hace que la ciudadanía pueda votar en función de las políticas que más directamente priorice en el 'mercado electoral'. Esto ofrece la 'garantía' de que la ciudadanía elegirá en función de sus propias prioridades. Este argumento tiene que ver con el 'refuerzo de la democracia' citado por Goikoetxea (2012) a través del cual un sistema político federal, donde las instituciones son elegidas directamente por la ciudadanía refuerzan el control público y la legitimidad democrática de las mismas, así como del sistema en sí mismo.

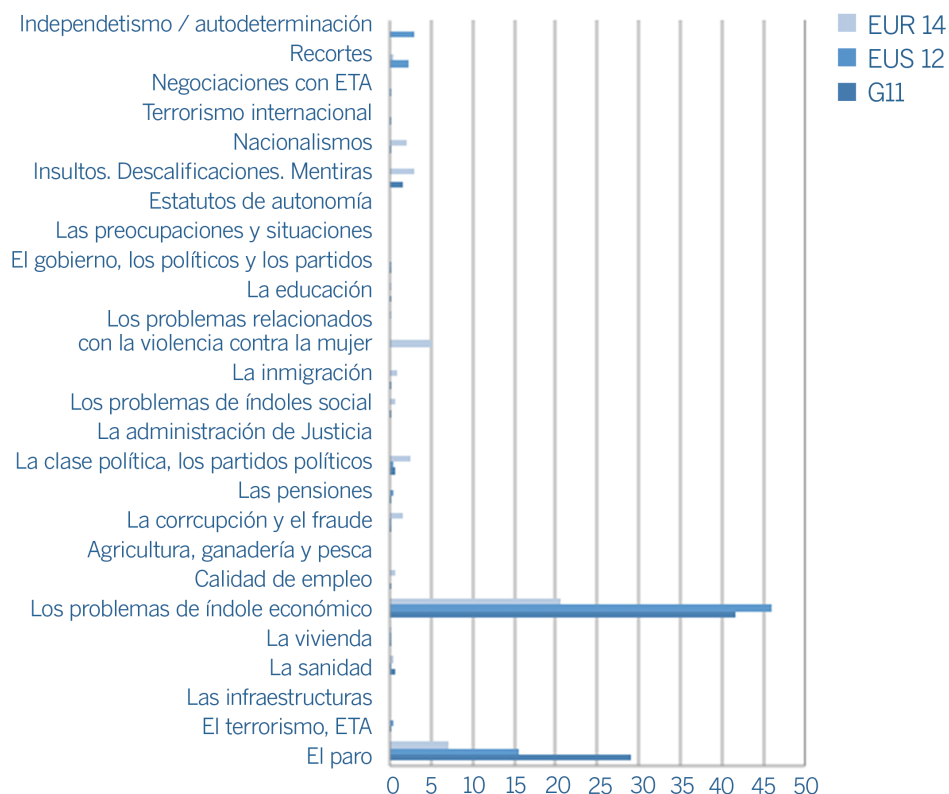
'De tal manera que yo creo que en realidad si tú sostienes un sistema como competencialmente y estructuralmente tenemos y por lo tanto tienes que reconocer que tienen un margen en política social, necesariamente tu función tiene que ser en base a líneas comunes mínimas y por lo tanto a ciertas desigualdades. Pero desigualdades que forman parte de políticas sociales que decide hacer cada institución, tendría que reflejarse en el voto. Aquí todavía no tiene tanta importancia... al margen de fidelidades políticas y esas historias.' (C3: 92)

'Que gobiernen partidos diferentes también en las tres Diputaciones ayuda también ¿no? A que esas diferencias sean más evidentes ¿no?, mas patentes.' (P5: 60)

Sin embargo, tal como se apunta en la cita previa, ¿existe realmente una pugna electoral por las políticas de servicios sociales? ¿Ayuda promover una competencia entre partidos para la mejora de los servicios sociales? Sin entrar a valorar esta última cuestión, que es parte de una variable que se analizará más adelante, no es descabellado afirmar que las políticas de servicios sociales no forman parte, a día de hoy de los temas más citados, ni siquiera de aquellos en los que existe más debate, en la campaña electoral.

Una mirada a los estudios postelectorales realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas de las últimas tres citas electorales, donde se recoge la impresión de la ciudadanía respecto a los temas tratados en campaña electoral, corrobora esta última afirmación.

Gráfico 20 Principales temas tratados en campaña electoral según percepción de la ciudadanía



Fuente: elaboración propia a partir de CIS²⁸

²⁸ Barómetros postelectorales del CIS nº 2.920 (elecciones generales); nº 2964 (elecciones autonómicas al parlamento vasco); nº 3028 (elecciones al parlamento europeo)

Así, los que el estudio llama 'problemas de índole social' no superan el 1% de menciones en ninguna de las últimas citas electorales, sea esta más o menos cercana en lo que al ámbito de aplicación se refiere. Pero es que tampoco políticas que están más implantadas y tienen un recorrido más extenso como la educación o la sanidad ocupan, siempre según la percepción ciudadana, un espacio en las campañas electorales. Estos datos vienen a corroborar pues la dificultad de este 'refuerzo democrático' en el caso no sólo de las políticas de servicios sociales, sino también de aquellas políticas que conforman los pilares del Estado de Bienestar, ausentes completamente de la pelea electoral.

Sin embargo, existen otros problemas sociales que sí aparecen referidos y mencionados como preocupación en la campaña electoral, como por ejemplo: el paro. Este dato demuestra que no todos los problemas de índole social quedan excluidos pero aquellos que más relevancia tienen son los que más presencia tienen también durante la campaña.

Examinadas por tanto ambas 'garantías', la duda sigue siendo una constante, puesto que en ninguno de los casos analizados la garantía se cumple tal y como se prevé en el discurso. Las garantías fallan, el sistema sigue respondiendo a una lógica de inequidad.

A partir de aquí, y constatada la realidad, comenzamos con los posicionamientos. Sabiendo que el sistema competencial crea inequidades por definición, ¿Cuál es la lectura que se hace al respecto?

Una primera visión respecto a esta realidad constata que existen esas diferencias y que incluso puede ser bueno que existan, puesto que la normativa reconoce, tal y como hemos visto previamente, capacidad a las instituciones para llevar a cabo sus propias políticas en este sentido. Además, la propia naturaleza de los servicios sociales, diferente de la sanidad o de la educación también puede necesitar de una mayor permeabilidad en el territorio y por lo tanto, las inequidades pueden ser leídas en sentido positivo.

'Diferencias en la prestación en los servicios puede haber y pueden ser buenas, de hecho conviene que las haya desde el punto de vista de la adecuación y la adaptación del modelo a las características de la población destinataria, de hecho ese es uno de los rasgos y las características del propio modelo atención eh, del modelo comunitario, y además esa adaptación hay que hacerla en la medida de lo posible incluso con la participación de la propia persona usuaria, en las familias, o en servicios que se prestan para un colectivo y en un determinado territorio puede ser una comunidad vinculada al territorio eh, y no se puede diseñar un servicio igual

en una zona rural que en una urbana y todo eso forma parte del propio modelo y es bueno.' (C5: 33)

'Y es cierto que yo sí que creo que cada territorio tiene que tener su propia capacidad para promocionar o para poner en valor o para tener la posibilidad de que...Imagínate que a mí me puede interesar en un momento determinado potenciar los centros de día pues porque no se potencian o potenciar el transporte de no sé qué ¿Por qué no voy a poder yo establecer mis propias políticas para, sabiendo cuál es el objetivo, hacer que algo funcione que de la otra forma no me funciona?' (P9: 62)

'Entonces yo creo que sí tiene un cierto valor que haya una cierta homogeneidad pero no creo que tenga que haber una igualdad o una ausencia total de inequidad, si no que pueden estar incluso justificadas ciertas diferencias ¿no?' (P3: 72)

'Yo eso no considero que es malo, considero que es bueno siempre que cada territorio tenga verdaderamente lo que necesita, es decir, que cada uno esté dotado, otra cosa es luego las envidias sanas o malsanas que pueda generar lo que existe en otros territorios...' (P11: 80)

'Tiene al ayuntamiento al servicio social de base, conoce su historia, la defiende, nos conocemos todos y nos ayudamos unos a otros... a mí me parece muy bueno el sistema. Tendrá seguro muchas dificultades de estructuración o de ir de la mano pero no me parece mal el sistema actual.' (S4: 56)

Así, las inequidades creadas por la distribución competencial se observan como positivas. En unos casos, para el desarrollo de modelos más pegados al territorio. En otros, como capacidad para tomar las decisiones que más se adapten a las necesidades o, incluso a las directrices políticas. Pero en todos ellos, la lectura de este fenómeno se entiende en clave de oportunidad.

Una segunda lectura del mismo fenómeno es la que reivindica que las inequidades producidas por el reparto competencial generan efectos negativos o perversos, incluso llegándolos a calificar de fraude de Ley.

'Creo que es un fraude de Ley las inequidades porque si algo quiere la Ley y para algo se hace, es para romper los desequilibrios e inequidades territoriales.' (P2: 25)

'Y yo creo que es uno de los defectos importantes que tenemos, que a la hora de planificar y de prestar los servicios claro, si aplicamos los criterios de exclusión lo que no es mío y esto es de otro pues difícilmente podemos generar un sistema o una complementación o una red, tenemos tantas redes como haya en cada territorio y luego en cada uno de los niveles y en cada uno de los sistemas y bueno, yo creo que eso sí que es un problema.' (T5: 58)

Por lo tanto, el sistema de reparto competencial, que genera inequidades, se ve como algo negativo, por los efectos perversos que pueda tener en la propia ciudadanía.

Así pues, las competencias en sí mismas generan inequidades, y esto es valorado de formas diversas en función de la posición que ocupe la persona a la que le pedimos dicha valoración. Es, inaceptable para unos, y positivo para otros. Es fraude de Ley para unos y la mejor de las posibilidades para la adaptación territorial para otros. Pero no se pone en duda que las competencias son las que generan inequidades, con planteamientos tan vehementes como el expresado por T7: 'A ver, ¡gilipollas!'. A partir de ahí, queda meridianamente claro.

Sin embargo, ¿Por qué se produce este reparto de competencias? ¿Cuál es la lógica que hay detrás? Como bien decíamos en el capítulo 3, es la Ley de Territorios Históricos²⁹ la que permite o, mejor dicho, la que determina la distribución competencial en materia de servicios sociales. Es lo que Gallastegui & Gallastegui (1986), Novo (2010) y Goikoetxea (2012) llamaban la 'Constitución interna de Euskadi'. Esta constitución interna, que como hemos visto se basa en el peso de la foralidad como principal argumento, conforma, lo que se ha llamado el sistema político federal vasco, llegando así a nuestra variable de análisis principal.

De esta forma, el argumento de la foralidad, o de la Ley de Territorios Históricos, legislación básica en esta materia, también determina el argumentario en lo que se refiere al sistema de servicios sociales. No sólo lo determina, sino que llega a ser también un factor determinante dentro del ámbito competencial.

Foralidad – Ley de Territorios Históricos

El argumento de la foralidad es, por todas las aristas que tiene alrededor, mucho más complejo que la arquitectura institucional o el reparto competencial en una materia sectorial, como puede ser la de los servicios sociales. En Euskadi, hablar de foralidad implica abrir la Caja de Pandora de la Ley de Territorios Históricos y esa caja retrotrae a todos los agentes a tiempos de escisiones en partidos políticos y debates enconados en muchas comarcas, pueblos y ciudades.

²⁹ LEY 27/1983, de 25 de Noviembre, de "Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos" a la que en adelante llamaremos 'Ley de Territorios Históricos o LTH.

Por lo tanto, es necesario situarse bajo este prisma a la hora de abordar la variable de la foralidad. Y darse cuenta de que en muchos contextos es prácticamente imposible un debate sereno en torno a dicha cuestión, porque interactúan elementos subjetivos que afectan a los recuerdos personales o a trayectorias vitales vinculadas con la pertenencia o la asociación de la persona entrevistada a cierta tradición política de país.

En cualquier caso, y teniendo en cuenta esta premisa, es posible distinguir dos discursos en torno a la foralidad para el desarrollo del sistema competencial y, por añadidura, de la estructura federal de la CAE en materia de servicios sociales.

En primer lugar están aquellos discursos que creen en la foralidad. No sólo creen en ella, sino que están absolutamente convencidos que se da una transmutación entre el sistema político y el país y que por lo tanto, creer en el país significa, obligatoriamente, creer en el sistema político que actualmente rige en él.

'Yo creo en el modelo, yo sí me creo que este país está estructurado en tres niveles institucionales. Y como sí me creo eso también me creo que efectivamente en la Ley de Servicios Sociales tienen que tener competencias los tres niveles, creo que a la hora de asignación de competencias tiene que ser en función de cómo tenemos establecida la estructura de este país, yo creo que esto hasta ahora nos ha funcionado bien, por lo tanto lo que funciona bien soy de la opinión de no cambiar, mejorarlo pero no cambiar.'
(P9: 54)

A partir de este planteamiento, es evidente que el apoyo a la foralidad supone, por regla de tres, el apoyo a la institución que lo representa: la Diputación Foral. En el reparto de competencias se podrá cuestionar aquello que se considere necesario, pero quien defiende la foralidad defiende indefectiblemente el papel de las diputaciones forales en la gestión de los servicios sociales.

'La Diputación a parte de a nivel político y derechos históricos pues es quien tiene la legitimidad mayor. Hay que aprovechar la Diputación además con los recursos económicos con la resolución de los problemas es algo bastante interesante porque si son personas o instituciones diferentes siempre habrá tensión. A mí ya me gusta y luego la entrada que sea desde los ayuntamientos.' (S4: 55)

'Así como creo que hay otras competencias, por ejemplo turismo, promoción económica... en que creo que los solapamientos entre Diputación, Ayuntamientos, Gobierno Vasco, pueden estar dando lugar a más duplicidades, a más gasto ineficaz que al final se va por la alcantarilla, la gente tiene muy interiorizado que las diputaciones pues mantenemos

carreteras, servicios sociales... es decir, son las competencias propias desde siempre'. (P7: 86)

'Hay algunos que se quieren cargar las Diputaciones.[...]. Es legítimo pero yo no estoy de acuerdo con romper con una institución de referencia que va con historia foral no quiero que se pierda esa referencia. Si se tiene que perder algo que se pierda lo más nuevo que es la Comunidad Autónoma. Lo tengo muy claro. Lo foral es mío pero la Comunidad Autónoma es una invención.' (P12: 189)

El argumento de la foralidad se puede entender pues, como un argumento conservador en defensa del *statu quo* puesto que defiende no sólo la estructura del país tal y como está actualmente, sino también el reparto competencial derivado de la Ley de Territorios Históricos, dando a esta norma especial relevancia, tal y como veremos después.

Por otro lado están las opiniones de los que, cuestionando el argumento de la foralidad, cuestionan también, de la misma manera, la defensa numantina de las Diputaciones Forales, en el caso de la gestión de los servicios sociales.

'Es decir, todo lo que se plantee en la clave de construyamos un sistema pues abanderan esa bandera de un foralismo mal entendido ¿no?, pues hablan de decir de oye...intrusiones ilegítimas y tal, Estatuto de Autonomía y tal... entonces tienen una visión de decir si yo creo que hay ir a una convergencia y ellos son muy celosos de las competencias que dicen que son propias e inalterables de cualquier tipo de regulación que de alguna forma ponga unos límites a la gestión, a la regulación que ellos pretendan hacer en el ámbito territorial pues evidentemente chocaremos.' (P5: 5)

'Yo creo que en privado cualquier representante de cualquier partido es capaz de admitir que a día de hoy la representación política de las Diputaciones, no tiene ningún sentido, no debería de estar. Tiene competencia en servicios sociales, hacienda, carreteras...las cosas que vaya a tener y ahí si los recursos económicos se centran en eso y tiene 5 diputados no 10. Y el resto todo lo que hemos adornado en tiempos de bonanza para promoción, apoyo...le corresponda a la administración que le corresponda. Un planteamiento de esa naturaleza estoy segura de que en privado no es negado por nadie. Creo que podía ser de bastante sentido común y más en tiempos de crisis. Sin embargo no se es capaz de hacer eso.' (P2: 108)

Y aquí tenemos uno de los primeros elementos de debate clave para entender la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales: el debate en torno a la foralidad, al sistema político institucional, que trasciende el Sistema Vasco de Servicios Sociales, pero que sigue latente a pesar de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, relativamente reciente.

Y todo ello a través de la Ley de Territorios Históricos, la herramienta por la que se vehicula la foralidad en la CAE. ¿Eran los servicios sociales objeto de debate cuándo se aprobó la Ley? Las personas entrevistadas no se ponen de acuerdo sobre la voluntad del legislador a la hora de establecer dicho reparto competencial.

'Porque entiendo que la Ley de Territorios Históricos se aprobó con una intencionalidad de país que en ese momento se consideró que era oportuna, entonces de acuerdo con ese país los servicios sociales recaen sobre todo en las Diputaciones y Ayuntamientos entonces en coherencia a eso pasan estas diferencias' (T2: 105)

'Bueno lo primero también es la historia final, es decir la historia mas conmemorativa que existió en este país, vía Estatuto de Autonomía o vía LTH se hace en un momento en el que a nadie le importa mucho esto de la asistencia social.' (T4: 49)

'Yo lo que entiendo es que a la hora de hacer un diseño de los servicios sociales y de cómo se reparten las competencias es verdad que posiblemente cuando se ha organizado en el País Vasco, se ha seguido la costumbre relativamente general en otros países de que haya un ámbito municipal con un peso importante y un ámbito autonómico o regional con un peso importante, y en nuestro caso como teníamos las Diputaciones y algo tenían que hacer, les toca hacer eso.' (C4: 4)

Pero, ¿importaba o no importaba? En las actas de los debates de la Ley, perfectamente recopiladas por Tamayo (1985), no parece que el debate referido a los servicios sociales o la asistencia social ocupara demasiado tiempo de los parlamentarios, como tampoco lo ocupó en el debate constitucional, tal y como hemos podido ver en capítulos previos (Adelantado, 2011; Alemán Bracho et al., 2011). La idea que se refleja de dichos escritos es la que vemos enunciada en la última cita: 'algo tenían que

hacer, les toca hacer eso'. Hubo, efectivamente, ausencia de debate en torno al tema, porque tampoco se entendía como elemento central de las políticas públicas.

Pero, aunque este no fuera un elemento de debate esto no parece un impedimento para que la Ley de Territorios Históricos sea vista como el dique de apoyo principal del reparto competencial y en muchos casos, del mantenimiento del *statu quo* tal y como se ha mencionado previamente.

'Si creemos en la actual distribución la Ley de Territorios Históricos que es la que marca competencias, si eso es así por coherencia tiene que ser así, tiene que ser así.' (T2: 104)

'Es una expresión de la complejidad de la LTH.' (S4: 13)

Existe, por lo tanto una idea generalizada de que es la Ley de Territorios Históricos el pilar sobre el que descansa el reparto competencial en materia de servicios sociales. La valoración en torno a la misma varía, como hemos dicho con anterioridad, en función de la opinión respecto al propio sistema foral en su conjunto. Pero este hecho, combinado con el elemento subjetivo que se citaba al comienzo del apartado hace que se sea consciente de la dificultad que conlleva cualquier cambio que se quiera implementar al respecto.

'Siempre es un ámbito muy resbaladizo y muy vidrioso al que nunca se le ha querido meter mano, supondría modificar supongo que la LTH y otras normas que resulta complicado llegar a un acuerdo o a un consenso político para esa modificación ¿no?' (T6: 35)

'Pero igual eso es muy costoso... Pues no lo se, pero entonces tendríamos que modificar la Ley de Territorios Históricos. Lo que es evidente es que todas las instituciones tenemos competencias en materia social. Alguna institución vacía de competencias. Pero estás modificando de hecho la Ley de Territorios Históricos. Ese debate está ahí.' (P12: 188)

'¿El entramado institucional? Hombre, si hubiese sido el escenario alternativo al actual me imagino que hubiera sido más poder del Gobierno y menos poder de las Diputaciones o desaparición ¿no? Me parece ciencia ficción ese escenario, y una reforma en esa dirección pues también difícil por el peso político que tienen las diputaciones.' (P8: 58)

Segundo elemento clave, pues: la Ley de Territorios Históricos. La importancia del elemento legislativo como configurador de una realidad sectorial y su transfiguración en elemento de discurso que crea, por sí mismo, una realidad de defensa del *statu quo*.

Gestión

La segunda de las variables que explica la competencial, dentro todas ellas del federalismo, es la que se refiere a la gestión. O, mejor dicho, la que se refiere a los solapamientos o conflictos que se pueden dar en la gestión debidas al reparto competencial.

En primer lugar están aquellos que leen este reparto como 'fragmentación' detectando, 'fronteras' o zonas grises en el camino, espacios donde dos instituciones chocan y no está claro quién debe de ejecutar el programa , servicio o iniciativa.

'Tenemos lo que podía ser un proceso natural de la persona la hemos fragmentado competencialmente en diferentes ámbitos. De todas maneras diferenciando lo que es planificación, contratación, cuantificación y prestación. Veo que hay un recorrido importante para mejorar los servicios.'
(S3: 49)

'Entonces yo creo que interés había, y creo que se ha perdido una oportunidad importante de aclarar determinadas fronteras competenciales que nos suelen generar problemas y a veces las coordinaciones entre las instituciones es por la buena voluntad, porque no acabamos de arrancar.'
(T3: 2)

Esto, evidentemente, genera problemas. El hecho de que existan esas 'zonas grises' genera problemas sobre todo para aquellas personas que se dedican a la gestión, y además, perciben dichos problemas como tales.

'Entonces me parecía que en aquel momento se diseñara ese modelo competencial tan complejo obedecía a una realidad e hicieran una justificación. Creo que ya en los años 90 eso mismo empieza a traer problemas y de ahí viene precisamente el hecho de que tengamos que regular específicamente el tema competencial.' (T4: 154)

'Pero aun así es un reparto pues que genera problemas de gestión, es decir, quieren hacer la regulación básica y prácticamente no gestionan ningún servicio por no decir que no gestionan ningún servicio, la tele asistencia que tiene reconocida y poco mas.' (P5: 48)

Problemas que se producen, principalmente, entre las dos instituciones con capacidad de gestión: Diputaciones Forales y Ayuntamientos. Se ejemplifican de esta forma:

'El Ayuntamiento está gestionando muchos recursos que son de competencia foral.' (P12: 12)

'Los programas de competencia municipal los seguimos pagando nosotros.'
(T2: 8)

'Con el decreto 155 que ya se puso de manifiesto con el tema del SAD que esto es competencia municipal pero lo pagan las Diputaciones para los Ayuntamientos era una situación muy cómoda.' (T2: 7)

'Y los municipios han estado haciendo de todo muchas veces sin saber si era su competencia, en los municipios ha habido una voluntad de actuar muchas veces no ajustada a normas' (P14: 13)

'El problema es cuando alguien no ejerce lo que le toca y no lo ejerce adecuadamente, cuando hay solapamientos en los que no se está de acuerdo, porque aquí por ejemplo que la Diputación haya ejercido el SAD para dependientes y el ayuntamiento para no dependientes en la práctica tampoco, aunque pueda haber ciertas disfunciones tampoco, es decir, que luego cada territorio se ha venido organizando más o menos razonable, es decir, es quién lo ejerza y cómo lo ejerza, es decir, si hay acuerdo en quién lo ejerce y como se ejerce no le veo mayor problema, el problema es que eso genere desigualdades o que genere otras ineficacias.' (P7: 25)

Esta última cita introduce un matiz interesante. El problema no es el solapamiento en sí, si hay acuerdo, sino la actitud que se adopte frente al mismo y por lo tanto, los conflictos o consecuencias de dicha actitud. Pero haya o no haya actitud, ayude o no la tendencia al consenso de las administraciones, existen las zonas grises entre administraciones, y traen un efecto: despiste y confusión.

'Esos cambios institucionales en un sentido o en otro... pues despistan mucho. Son una muestra de que no tenemos un modelo hacia donde vamos, sino que de repente se aprueba una Ley por la cual pues la RGI sale de las Diputaciones y de los Ayuntamientos y el 31 de Diciembre de tal año pues pum! Se transfiere todo eso a otro sistema ¿no?' (T4: 161)

Y a su vez, esto puede traer aparejado que las instituciones finalmente se preocupen más, en términos de gestión por un 'qué hay de lo mío' mal entendido, que del modelo de servicios sociales que se debe aplicar, puesto que los problemas de la gestión diaria se enfrentan a esas zonas comunes no delimitadas con claridad.

'Vamos, yo voy a pensar mal pero me estoy imaginando a los niveles institucionales que además como son de todos los colores, es una lógica del funcionamiento, pero bueno si yo esto me lo quedo, es que si tal... los especializados cuestan más dinero, las redes de vivienda necesitan una infraestructura potente y ahí bueno pues peleándose no desde una lógica de cuál es la política social con la problemática y tal sino desde una lógica de gestión administrativa de quien gestiona la administración pública.' (S1: 20)

Así pues, es evidente que también en el ámbito de la gestión el reparto competencial produce distorsiones. Y que estas distorsiones de gestión, competenciales, derivan de la variable principal federalismo, en tanto el federalismo las determina. Son todas parte del mismo eje.

Innovación

Tal como hemos visto en el desarrollo de esta investigación, uno de los argumentos a favor del sistema político federal es la capacidad de sus diferentes niveles institucionales para innovar en aquellas políticas en las que cada uno de ellos tenga competencias o estas sean compartidas (Kim, 2011). Los autores más ligados al federalismo fiscal como Oates (1999) afirman, además, que para que se produzca un escenario de estas características es necesario introducir el factor de la competición entre instituciones. Es decir, se produce la innovación, cuando hay competición.

Esta es una reflexión a la que también se hace referencia en el conjunto de entrevistas realizadas. Y, sin llegar directamente al concepto de la innovación, se rodea por ambos lados.

En primer lugar, se afirma que el sistema de servicios sociales en Euskadi se ha construido en competición, condición básica, como veíamos previamente, para el federalismo fiscal, para que se produzca un escenario de innovación.

'Hay un desarrollo histórico de cada Diputación, muchas veces compitiendo entre nosotros. Creo que ese es un mal de nuestro país, nosotros competimos demasiado entre nosotros en vez de cooperar entre nosotros.'
(P2: 64)

Esta condición, por si misma, puede ser un elemento necesario para el desarrollo de la innovación, tal y como hemos visto previamente. Sin embargo, no es una condición suficiente, puesto que el desarrollo hace necesario también que la competencia tenga presente la idea de desarrollo, cosa que no siempre sucede.

En segundo lugar, sale a relucir la idea del 'laboratorio', del territorio experimental o dicho de otra forma, del escenario ideal para la innovación. La idea está presente, se sugiere, pero lejos de vincularse a la competición, sale asociada al consenso y a la cooperación. ¿Puede ser que el un sistema fragmentado de servicios sociales lleve a la cooperación y esto redunde en fórmulas innovadoras de gestión pública?

'Hombre supone una mayor complejidad, ahora bien dado que esa complejidad existe, en mi experiencia concreta hasta empecé a verlo como una virtud y pongo algún ejemplo: Gipuzkoa es un territorio pequeño,

setecientos y pico mil habitantes, tiene una Diputación foral muy potente, por lo menos a nivel presupuestario, la facilidad en la relación con los ayuntamientos es total, las relación es cercana, a parte de las broncas políticas yo creo que no hay dificultades para la interlocución, otra cosa es como resulta la interlocución, entonces en ese sentido es una especie de laboratorio, podría ser una especie de laboratorio, de hecho cuando empezamos a hablar del reparto competencial se empezó en Gipuzkoa, tiraba del carro Diputación pero respondían los ayuntamientos, al menos los grandes ayuntamientos respondieron, de un color político o de otro, y se llegó a un consenso. ¿Entonces ahí el reparto competencial perjudica? Pues no lo sé porque tampoco soy capaz de situarme en un escenario diferente, pero en el escenario realmente existente si hay voluntad política de avanzar, el actual reparto te permite grandes escenarios de consenso.’ (P8: 78)

No se puede descartar, en cualquier caso, que uno de los efectos positivos que este escenario pueda tener sea el ‘efecto laboratorio’ o la capacidad para producir innovación. La configuración del ámbito y las características de los territorios pueden ser, en este caso, un factor positivo para este fin.

5.3.2. Institución

La variable institución hace referencia a los agentes institucionales que conforman el tablero de juego o, citando a Lowi (1964) la arena de las políticas públicas y a cómo estos constituyen el sistema político de referencia, en primer lugar al ámbito sectorial del que estamos hablando (servicios sociales) y en segundo lugar, a la variable principal que explica esta primera causa: el federalismo.

Estos agentes institucionales son, en este caso, el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos de la CAE, en su conjunto o a través de su órgano de representación, EUDEL.

Existen, por supuesto, otros agentes que interactúan también en este tablero, pero que, por su importancia y sus efectos, se analizarán de manera individual más adelante, como, los partidos políticos o el tercer sector.

Así pues, lo primero de todo es constatar una evidencia: las instituciones participan en este tablero y todos los niveles que encontramos en la CAE lo hacen, tal y como ya hemos visto en el capítulo 3 y en comentarios previos.

Lo que es evidente es que todas las instituciones tenemos competencias en materia social. (P12: 20)

A partir de aquí, también se describe cuál es la función que cada una de las instituciones cumple en el sistema vasco de servicios sociales.

Aquí lo tenemos mezclado. El Gobierno Vasco legisla pero quien planifica, contrata y asegura es Diputación. Y las compras, como casi todo es vía concertación pasa a mano de los prestadores. La provisión que es la última pata tenemos pública, privada dentro de la privada con ánimo de lucro y no y luego en función del nivel competencial o dependencia pasamos a otro órgano que son los ayuntamientos. (S3: 2)

'Nosotros creemos que el papel de los Ayuntamientos tiene mucho que ver con el ambulatorio. El Ayuntamiento es la institución de la proximidad, es la ventanilla de entrada, es la que tiene que actuar intentando que la cosa no vaya a más ¿no? La Diputación es la hospitalización, el hospital especializado ¿e? Y el Gobierno digamos ahí no hay símil es el terciario de la unidad que sólo existe, sólo hay una unidad de lesiones medulares en Euskadi, sólo hay una... Ese sería el esquema' (P3: 66)

El símil sanitario ayuda a explicar el reparto de funciones entre instituciones y es un indicador importante para comprender el statu quo actual del sistema de servicios sociales³⁰. Tal y cómo se ha venido explicando previamente, a los Ayuntamientos les corresponde, según el artículo 42 de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, la atención primaria. El artículo 41 deja en manos de las Diputaciones Forales la atención especializada. Y, finalmente el artículo 40 determina que le corresponde al Gobierno las funciones de planificación y de iniciativa legislativa del sistema, lo que en la cita anterior se ha descrito como 'la unidad de lesiones medulares'³¹.

El discurso respecto a foralidad, analizado en el punto anterior, ha servido para analizar la valoración respecto al papel de las Diputaciones Forales en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. La postura respecto a los otros dos agentes institucionales será expuesta a continuación.

Gobierno Vasco

El Gobierno Vasco tiene encomendadas, según la Ley 12/2008, labores de coordinación, liderazgo e iniciativa legislativa. La valoración de las personas entrevistadas en torno a esta labor se produce, sobre todo, en dos cuestiones.

En primer lugar, respecto a si el Gobierno ha liderado y ha llevado a cabo tanto en este momento como históricamente las labores de coordinación del sistema que le corresponden por Ley.

³⁰ La propia defensa del *statu quo* no conforma una subvariable como tal, pero la suma de los diversos lugares en los que hacemos referencia al mismo, puede dar lugar a un análisis interesante respecto a la corriente que representa.

³¹ En este sentido, en referencia a la cita, cabe mencionar la diferencia entre la función que se le asigna al Gobierno y la función de asistencia especializada que tiene el símil sanitario. No es la misma ni parece comparable la planificación y coordinación del sistema con la atención especializada.

'Creo que en general el Gobierno ha ido mejorando en cierta medida su actitud, dentro de la posición más o menos de debilidad del marco institucional y tal, creo que con un poco de perspectiva el Gobierno ha ido ganando protagonismo, yo creo es así.' (T4: 30)

Esta cita representa pues cierta evolución en la posición gubernamental, pero partiendo de una debilidad de origen a la hora de coordinar el entramado institucional.

En segundo lugar, se cuestiona, si el Gobierno cuenta con los recursos necesarios para llevar adelante su labor. En este caso, al hablar de recursos no nos referimos tanto a recursos económicos como a recursos personales, en cuanto a una estructura técnica con la que poder responder a las funciones que debe realizar. Y el diagnóstico común es que el Gobierno Vasco no posee una estructura técnica suficiente para hacer bien su trabajo. Es más, que tiene una estructura técnica corta, no territorializada y sujeta a gran movilidad.

'Creo que falta cuerpo técnico en el Gobierno. Y el Gobierno es muy importante depende si el cuerpo que en ese momento está en el Gobierno apuesta por un lado u otro pues las cosas van por un lado avanzan o no y en las diputaciones creo que está más avanzado.' (P1: 83)

'En ese momento no recuerdo exactamente pero podía haber ocho técnicos en la Dirección de Servicios Sociales, entonces cuando yo hablaba con mis compañeros de gobierno de esa Consejería les comentaba "no es posible que un gobierno que tiene las funciones de liderazgo del sistema con tres o dos técnicos realmente, técnicos un poco de índole superior en el sentido de especialistas, porque luego había técnicos de gestión, más de tramitación de las ayudas etc. Y luego administrativos. Y gran parte de la gestión de las subvenciones comía eso, entonces asistir al staff político a la dirección del sistema con tan reducido... era imposible, entonces el Gobierno realmente en esta faceta no había podido impulsar un liderazgo técnico, aunque había muy buenos técnicos pero muy pocos, alguno de ellos era tremendamente buenos en infancia o en mayores, sobre todo en estos dos se salía bastante, pero claro no se podían dominar todos los temas.' (P4: 76)

'En Gobierno Vasco la posición de los equipos de profesionales que están vinculados propiamente a servicios sociales históricamente ha sido débil, hace falta gente. Y otro problema que tenemos es la rotación, y la rotación está pasando en todas partes y es un problemón, gente que se va del departamento de servicios sociales a otros departamentos y gente que se va de unos ayuntamientos a otros en los que parece que hay un recorrido que se va entre comillas de una situación peor a otra mejor y de los ayuntamientos a veces de los más pequeños a los más grandes o de la periferia al centro eh, y eso está pasando y debilita a los equipos técnicos.' (C5: 103)

'Por ejemplo el Gobierno, los técnicos que tiene en este ámbito no están en los territorios históricos. Así como el departamento de empleo o como se llame ahora, tienen delegaciones en los tres territorios, jamás ha habido un técnico que este realmente en la delegación de Gipuzkoa, que este trabajando aquí. Todo el trabajo que ha tenido que hacer el Gobierno Vasco en el ámbito de los servicios sociales, se ha hecho siempre desde el Gobierno de Lakua. Por lo cual no hay un referente mas o menos local. (T4: 164)

Así pues, el papel del Gobierno está enormemente condicionado por estas dos cuestiones, además de cuestiones más relacionadas con la propia gobernanza del sistema y a las funciones que tiene asignadas.

Es lógico pues que se le asignen pocos recursos cuando sus competencias son escasas en la práctica. Es un indicador de la debilidad del Gobierno y de la apuesta por la descentralización que ha condicionado la configuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Por lo tanto, el Gobierno Vasco ha tenido históricamente un déficit de liderazgo que sumado a la falta de estructura técnica que posee ha hecho que deje de lado su papel de coordinación en aquellos aspectos que el sistema requería. Esto ha dejado, por omisión, un papel mucho más importante a los gestores del sistema, las Diputaciones Forales que, por tamaño y capacidad, han superpuesto su discurso al de los ayuntamientos.

Ayuntamientos

Respecto a los Ayuntamientos, existen tres aspectos importantes a destacar que condicionan su actividad en materia de servicios sociales: su representatividad, su legislación propia y las consecuencias que ello pueda tener y, finalmente, la financiación.

'Yo creo que desde los ayuntamientos el gran dilema es que nos damos cuenta que no llegamos a lo que tenemos que llegar, creo que nos damos cuenta más que nadie, y que como institución estamos muy limitados, siempre miramos hacia arriba, hacia el aitatxu y la amatxu o sea Diputazioa eta Jaurlaritza, pero no sé si hacemos bien o mal en ese sentido, yo veo por un lado una incapacidad desde los ayuntamientos para financieramente y organizativamente dar buenas respuestas.' (T7: 71)

Existe, por lo tanto, esa percepción, y es generalizada, de que los ayuntamientos no llegan a lo que realmente debieran de llegar. Percepción que se agudiza al analizar las nuevas encomiendas que la Ley 12/2008 hace al nivel municipal, responsable último de implementar los servicios más cercanos a la ciudadanía.

'Claramente el ámbito local municipal es la hermana pequeñísima del sistema pero con muchas consecuencias porque es la hermana pequeñísima pero se le pide a nivel de funciones se le pide casi que sea la hermana mayor, no desde el punto de vista legislativo, pero se le pide que sea la hermana mayor por lo que hemos dicho antes ¿no? Por el peso comunitario, por que sea la puerta de entrada de todo... se le dice tú eres la hostia de importante para el sistema pero después a la hora de la verdad ni hay preparación técnica suficiente ni hay recurso humano suficiente y yo diría que no hay instrumental tampoco suficiente por que cuando se habla de que la atención primaria se ha de encargar o ha de intervenir con un bajo nivel de carga profesional, yo digo " joder que si a un cirujano les pides que opere, no le puedes dar una pluma para que opere, le tendrás que poner en sus manos algún otro instrumento más delicado ¿no?" Entonces yo creo que hay una incoherencia a ese nivel grande ¿no? (T8: 47)

Esta incoherencia se ve todavía más acrecentada en el caso de los municipios pequeños en los que el problema del peso de la acción comunitaria se suma a que el tamaño del municipio no permite implementar todas las capacidades que serían necesarias para ello.

'Yo lo que veo es que hay Ayuntamientos pequeños, que les cuesta mucho poner en marcha proyectos. Pues porque tiene muy poco personal, es personal mínimo, y proyectos de cierta envergadura no tienen capacidad.' (T3: 144)

'Yo creo que los Ayuntamientos juegan un papel importantísimo y de hecho lo son. Ahora mismo juegan con una dificultad económica importante y creo que la dificultad añadida de tener tanto Ayuntamiento pequeño para cubrir las necesidades que la propia sociedad exige para sus ciudadanos pues hace que sufran.' (S2: 47)

Así pues, existe la percepción de que los ayuntamientos no llegan a implementar los servicios que les encomienda la Ley 12/2008 y que esta falta de recursos es todavía más notoria en los ayuntamientos pequeños, puesto que su capacidad es todavía más limitada.

Pero además de esta primera percepción general, existe también, tal como decíamos al inicio de este punto, un problema de representación del nivel municipal. En un sistema multinivel como el Sistema Vasco de Servicios Sociales, con un Gobierno, tres Diputaciones y 281 Ayuntamientos, ¿Cómo se articulan los intereses de estos últimos?

El decreto 101/2010 del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales asigna a los Ayuntamientos tres representantes en el mismo, cuya representación será ostentada por EUDEL. Esta primera cuestión, la capacidad de EUDEL para representar a los Ayuntamientos, ya es valorada como difícil y compleja en sí misma en primera instancia.

'Pero lo que pasa es que no se si en este momento la representacion de los Ayuntamientos que son la mayor parte de los agentes institucionales que trabajan en el mundo de los Servicios sociales es suficiente. Porque un organo interinstitucional que tenga 250 representantes de los Ayuntamientos que tiene el territorio historico, es inviable, no es operativo, entonces yo no se si hay una proporcionalidad en los representates teniendo en cuenta que hay mucho mas agentes en el ambito municipal y estan menos representados en el organo institucional.' (T6: 78)

'No tiene nada que ver un ayuntamiento de Bilbao, una gran capital, con uno de mil habitantes, entonces bueno pues digamos que EUDEL lógicamente tiene que trabajar para representar a todos, pero digamos que EUDEL se encontraba un poco cautivo de no tener una Ley Municipal que realmente le diera una cierta cobertura algo más estable a su localización en el sistema institucional y un papel más claro.' (P4: 28)

'También tenemos un problema de representación en cuanto al municipalismo vasco si prefiere ¿no? Es decir, la representación de un municipio esta encargado a una determinada entidad de derecho privado que por ejemplo en cuanto a Gipuzkoa se refiere en este momento no representa el municipalismo guipuzcoano ¿no? Luego...son problemas.' (P5: 51)

Y por lo tanto ahí sí que veo que el tema de los Ayuntamientos es muy complejo porque estamos representando a una multitud de Ayuntamientos a los que no les preguntas uno por uno que opinan. (P12: 175)

Pero el problema de representación no se refiere sólo a las dificultades que pueda tener EUDEL respecto a su legitimidad o al número de representantes que serían adecuados para defender las posiciones municipales. También se cuestionan las propias posiciones.

'No me gustan las posiciones que suele llevar a EUDEL al órgano de los Servicios sociales. No me gustan, no están hechas desde una sensibilidad hacia la configuración de un sistema de Servicios sociales. Y bueno, muchas veces han llevado posiciones que son básicamente de a ver qué puedo no gestionar, y eso no tiene nada que ver con la realidad de muchos Ayuntamientos de Euskadi, que han hecho un desarrollo potente de los servicios sociales de base, y han llevado ellos el liderazgo en solitario. Creo que ahí no se, yo no conozco bien las dinámicas de toma de posición de EUDEL o de debate de EUDEL pero me parece que tienen poco que ver las apuestas que hace EUDEL en el órgano de los servicios sociales y la realidad de no pocos ayuntamientos de la CAV. (P5 :53)

En mi opinión EUDEL ahí no hace un planteamiento de desarrollo propositivo sino mucho de balance e identificación de riesgos, y va a ser difícil que EUDEL como tal que no tiene responsabilidades de gestión, sino de articular una posición compartida por parte de los ayuntamientos en relación en este caso a una Ley y su desarrollo normativo y tal, haga un planteamiento propositivo ¿no? es legítimo que identifiquen riesgos y que pidan que lo que se haga sea viable y al final lo único que están diciendo es que si requiere de financiación lo que tienen que desarrollar los ayuntamientos, tanto los servicios nuevos como los que tengan que desarrollar para llegar a un sistema que lo que quiere es reconocer el derecho subjetivo, que haya recursos detrás, el problema no es de servicios sociales siquiera, el problema es de financiación municipal y está resuelto también con pequeños parches ¿no? (C5: 100)

'Para los ayuntamientos la situación es muy... porque se nos junta a los Ayuntamientos y se nos dice que tengamos una única voz como EUDEL cuando eso no es real, los Ayuntamientos somos tan diversos como diversas son las Diputaciones y en algunos Ayuntamientos la vocación de... yo a veces digo que nuestros primeros contrarios o con los que primero no comparatimos a veces la visión de los servicios sociales es con otros Ayuntamientos.' (T7: 74)

Así pues, dificultades de representación y de discurso en primer lugar como elemento claro hacia una complejidad del nivel de gestión municipal.

En segundo lugar, nos encontramos con una falta de regulación de las competencias propias de los municipios, que se puede observar en dos aspectos: la falta de una Ley Municipal, por un lado, y la aparición de la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985³², por otro.

La Ley Municipal debiera ser una norma básica que estableciera las competencias de los Ayuntamientos en cada una de las materias que les son propias. Desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Gernika en el año 1979, Euskadi no ha contado con esta norma que es vista, como clave para que los Ayuntamientos puedan adquirir la responsabilidad debida en materia de servicios sociales, más allá de lo establecido por cada una de las Leyes sectoriales.

'Aprobar la Ley Municipal y establecer claramente las competencias municipales también es necesario y será un gran avance....' (P6:84)

'Entonces yo creo que ahí tenemos que seguramente no se va a solventar simplemente con la Ley o con la cartera de servicios, sino que tiene que ver con la Ley Municipal, que espero que en breves se tramite, en marzo se supone que se acaba el plazo para que se presente, entonces yo creo que ése es el gran problema de los ayuntamientos ¿no?' (P16:54)

Pero el problema legislativo no sólo se solventa con la aprobación (supuesta) de la Ley Municipal. La aprobación de la Ley 27/2013 de Racionalización de la administración local, ha traído consigo la desaparición de las competencias de servicios sociales del ámbito local en el Estado y cierta incertidumbre en la CAE.

Con lo cual yo creo que va a poner orden, pero esto no es un desiderátum, es que el interventor municipal es el que va a controlar que el ayuntamiento haga competencias propias y delegadas y si hay alguna diferente que esas pues primero le dirá al alcalde: para hacer esto tenemos que ver si tenemos sostenibilidad financiera porque esta Ley además de ser una reforma en otros aspectos, su guía principal es la sostenibilidad financiera, entonces le tendrás que decir si tiene sostenibilidad, recursos suficientes para llevar a cabo eso (P15:76)

³² Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya mencionada en el capítulo 3.

A día de hoy no es posible todavía saber cuál va a ser la forma que dicha Ley va a tomar en la CAE, pero la aplicación de su Disposición Adicional cuarta, deja en manos del Parlamento Vasco la decisión en torno a la competencia local en materia de servicios sociales. En este caso, el Parlamento puede ratificar lo expuesto en la Ley 12/2008 o abogar por otro reparto, cuestión todavía abierta a día de hoy.

En cuanto a la tercera de las cuestiones, la financiera, la analizaremos con más detenimiento en el apartado destinado a la variable 'financiación' de este mismo capítulo.

Por lo tanto, se puede afirmar que el nivel municipal es el nivel más débil y desestructurado de los tres niveles institucionales, tanto por lo que respecta a regulación, como a representatividad, como a recursos para llevarlo adelante. Además de esta situación, la Ley 12/2008, establece que el modelo comunitario debe desarrollarse sobre todo en el ámbito local, lo cual hace descansar una gran responsabilidad, una vez más, en el eslabón más débil del sistema.

Así las cosas, y analizada cada una de las instituciones que forman parte del Sistema Vasco de Servicios Sociales, pasemos a analizar el Sistema en su conjunto. De una lectura del juego entre las instituciones surgen las primeras valoraciones. Valoraciones con distinto matiz, pero todas referidas a la interacción entre distintos niveles institucionales, y a su resultado final en la implementación de políticas públicas. Las distintas valoraciones no se presentan de una forma dicotómica, pero muchas veces, tal como estamos viendo, se excluyen mutuamente al presentar un distinto diagnóstico de la situación del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

A partir de aquí, se van a exponer dos ideas fuerza que son dos formas de contemplar la realidad, las dos caras de la misma moneda de la lectura institucional. Por un lado, las personas que entienden el entramado institucional en clave de complejidad, llegando incluso a entener esta complejidad en clave positiva, como un elemento para el desarrollo. Por otro lado, aquellas que entienden este entramado en clave de dificultad, haciendo así una lectura negativa de las variables que juegan en clave intergubernamental.

Complejidad

La primera valoración pone el foco en la complejidad del sistema. Pero esta complejidad no se entiende necesariamente como algo negativo. Al contrario, la complejidad del sistema es vista como una oportunidad para el desarrollo posterior de políticas y programas.

'Yo creo que lo que caracteriza al sistema de servicios sociales vasco de Euskadi es la descentralización y la complejidad, ambas son las características. La descentralización porque todas las administraciones vascas tanto en la CAE como en las diputaciones, como en los ayuntamientos tienen competencia en materia de Servicios sociales ¿e? Y la complejidad porque al haber muchos agentes actuando dentro del sistema hace que el sistema sea mucho más complejo y se dedique mucho esfuerzo y mucho tiempo a la coordinación entre los diferentes agentes institucionales que desarrollan servicios y prestaciones.' (T6: 74)

'El entramado institucional vasco es muy complejo, yo creo que es un elemento a favor de nuestro...y tiene elementos positivos en cuanto define cual es nuestra naturaleza y nuestra idiosincrasia pero también es una arma arrojada.' (P2: 85)

'Yo creo que es una consecuencia de nuestra complejidad que yo creo que la complejidad es también riqueza. No creo que siempre vaya unido a dificultad.' (S4: 52)

Así, la lectura de la complejidad como riqueza tiene también que ver con una forma de entender la dinámica de las políticas públicas. ¿Cómo tienen que funcionar los procesos de toma de decisiones? ¿Tienen que ser resolutivos desde el inicio o situarse en procesos de debate más complejos?

'Porque yo siempre digo tenemos un sistema que le cuesta arrancar pero una vez que arranca va más rápido que nadie y lo demuestran los hechos. Nuestro desarrollo como comunidad autónoma en todos los aspectos los parámetros los indicadores muchas veces es superior al resto pero nos cuesta arrancar y esta es un ejemplo clarísimo de situación en que nos cuesta arrancar. Estoy seguro que cuando arranquemos iremos mucho más rápido que nadie pero nos está costando tantísimo arrancar que piensas que igual no conseguimos arrancar.' (T2: 111)

Es una primera aproximación por lo tanto, en positivo, al sistema institucional. Un sistema descrito como complejo. Un sistema al que le cuesta arrancar, pero que, en cuanto lo hace, es capaz de producir outputs positivos de la misma forma o incluso mejor que otros sistemas similares. Es, por lo tanto, una lectura en positivo de la interacción entre instituciones.

'Yo creo que el hecho de que intervengan administraciones que tengan ámbito territorial más pequeño que el de la CAV tiene como poco la mayor pluralidad del sistema hay pluralidad de decisiones y un mejor conocimiento del territorio en el que te mueves. Obviamente cada institución tiene mejor conocimiento del territorio en el que se mueve. Yo creo que eso sí son ventajas.' (C3: 73)

El institucional y el social, el civil y el público, pero también el foral y el del Gobierno al que místicamente le reconocemos una autoridad y una primacía

aunque no tenga competencias pero sí que le hemos querido otorgar un papel y esos contrapoderes no nos han ido mal, de hecho dicen los que analizan estas cosas, hay un análisis de la universidad de Göteborgh que dice que el propio hecho de tener estos equilibrios territoriales obliga al consenso y ese consenso obliga muchas veces a que las decisiones se asienten más, pues estaremos asentando todavía la de tener un sistema de servicios sociales, yo creo que es un sistema no consolidado que estamos yo creo todavía discutiendo.’ (P10: 6)

Y, finalmente, pluralidad institucional y contrapoder. Esos son los términos desde los que se lee, en positivo, la presencia de las instituciones en el sistema de servicios sociales. Pluralidad que genera la creación de conocimiento, para el intercambio, para, si es posible, facilitar los consensos y las decisiones compartidas.

Y contrapoder, porque el juego político entre instituciones se construye a través de las relaciones de poder. A este respecto, el escenario de las relaciones de poder coincide con el descrito por Naím, con un aumento del número de actores, capacidad de bloqueo mutuo y una disolución del mismo que hace que éste sea, a la suma, difícil de ejercer y, sobre todo, de detectar (Naím, 2013).

Estas relaciones de poder no siempre son vistas en el Sistema Vasco de Servicios Sociales como relaciones de igual a igual, sino que, siguen la lógica federal de que lo previo, los espacios en los que reside la soberanía, son los territorios, ergo, las Diputaciones. Obsérvese la frase de la cita anterior: ‘al Gobierno místicamente le reconocemos una autoridad’ o ‘el Gobierno como la unidad de lesiones medulares’.

Es decir, ¿Quién tiene la capacidad para reconocer dicha autoridad? Legalmente, la capacidad es del Parlamento Vasco. Pero las lógicas políticas de la CAE nos llevan a encontrarnos frases como estas que, combinadas con las que leíamos en el apartado de foralidad, apuntan alguna pista sobre el funcionamiento informal del sistema político de la CAE. La importancia de las relaciones personales, el peso de las relaciones territoriales de los partidos y otras variables a tener son cuestiones que se tratarán como elementos también importantes de este funcionamiento informal. Y ponen el acento precisamente en la importancia del componente foral institucional y federal en la construcción institucional, fundamentos básicos, ambos, de la variable federal.

Una última cita que apunta también en esta dirección:

‘Su mayor dificultad es que cuando se está legislando no solo los legisladores están mirando a los ciudadanos, están mirando también a las instituciones.’ (P2: 30)

¿Cuál es por lo tanto la clave desde la que se construye el sistema? ¿Desde que lógica? ¿Y qué incidencia tiene entonces el sistema institucional? Es pronto aún para dar respuesta a esas preguntas, pero unas primeras intuiciones parecen aproximarnos a una respuesta afirmativa hacia la influencia de la variable federal en la construcción del sistema, en primer lugar, y en la generación de inequidades, en segundo lugar.

Dificultad

Pero existe, sin embargo otra lectura posible, a partir de la misma realidad. Aquella que a la ya mencionada complejidad, sin ningún pero en primera instancia, le añade, además, un elemento más: la dificultad.

'Es decir, en el marco institucional que tenemos es muy difícil.' (P1: 15)

Efectivamente. Ahí radica la clave de esta segunda lectura. No sólo se trata de un sistema institucional complejo. Se trata de un sistema institucional complejo y difícil. Y esa sensación se traslada a todos los niveles, desde los procesos de toma de decisiones, hasta la coordinación interinstitucional.

'Por lo tanto, mi valoración es que tenemos lo que refleja nuestro entramado institucional que en algunas ocasiones genera más dificultad coordinar 3 niveles institucionales que 2 como en el resto de comunidades de régimen común, eso sí que es una dificultad.' (P12: 60)

'Es endiablado, para el trabajo lo mismo eh, en los Ayuntamientos que en las Diputaciones que en el Gobierno será igual, es que es endemoniado, primero que cada uno hacemos lo que buenamente podemos dentro de lo que se supone que es nuestra competencia por eso hay un desarrollo totalmente desigual de los servicios sociales [...] es que al final eso no es construir un país, no pasa lo mismo en otros ámbitos.' (P17: 6)

'Incluso llega un momento en que dices que igual el propio sistema institucional que tenemos en Euskadi...Yo siempre he dicho lo mismo. En Catalunya sacaron la misma Ley que además tiene el mismo número en el mismo año y 2 años después ya tenían el Decreto de Cartera en Euskadi llevamos 5 años y no tenemos desarrollado.' (T2: 110)

'Luego no ayuda nada la estructuración de los servicios sociales ni de los territorios, tres territorios muchas veces de pelaje político diferente, Ayuntamientos cientos, de todo tipo de sensibilidades, entonces entre comillas el Gobierno tiene una buena excusa: que no hay interlocución, o sea no hay otro Gobierno para pactar.' (P8: 74)

Todos ellos se detectan como elementos de dificultad. Elementos que contribuyen a alimentar la reflexión y que, mirados desde fuera de los agentes propiamente institucionales ponen en duda la operatividad del propio sistema. Las reflexiones llegan desde el tercer sector.

'A estar de tres años de absoluto desierto esperando quizás a que los niveles interinstitucionales se pusieran de acuerdo, hasta ahora que en el último Consejo Vasco de Servicios sociales sí se ha presentado todavía un último borrador de la cartera ¿no?' (S1: 23)

'Yo creo que llevamos mucho tiempo parecido con una estructura parecida y la sociedad se ha adaptado a este sistema pero la complicación que tienen y de hecho se analiza cada 2 por 3 nos llevaría a pensar que tenemos que cambiarlo' (S2: 63)

Así pues, la variable institucional se explica desde la consciencia de las instituciones que participan en ella y a partir de aquí con la doble perspectiva de la complejidad y la dificultad, en función del matiz que se le quiera dar: complejidad, mirándolo con una perspectiva positiva; dificultad si se piensa que es un impedimento para el desarrollo del sistema.

5.3.3. Territorio

La tercera subvariable que explica el federalismo desarrolla en su concepción más amplia el ámbito territorial y tiene que ver con el sujeto político. El sujeto político que cada cual tenga en mente en su propio imaginario determina finalmente qué es lo que define como inequidad y a partir de que parámetros va a considerarla.

¿Qué es lo que cada cuál considera país? O ¿cómo entiende cada cuál el país? Evidentemente el sujeto político está ampliamente relacionado con la foralidad. El país que se sustenta en los territorios, tal y como venimos citando, conlleva un esquema, por lo tanto, de corte federal. ¿Pero acaso todo el mundo entiende el país de la misma manera? Y, es más: ¿la manera de entenderlo y de implementarlo puede ayudar o dificultar el desarrollo de los servicios sociales?

La visión que se tenga en torno al sujeto político puede condicionar esta cuestión. En el capítulo 2 veíamos como la discusión académica en torno a si un estado federal ayuda o dificulta la extensión de los derechos sociales no está resuelta. Autores como (Castles, 1999b; Huber, Ragin, & Stephens, 1993; Winlensky, 1975) afirman que el modelo unitario es la única fórmula para extender los derechos sociales tal y como los formuló Marshall (1997). Otros autores, sin embargo, afirman que la estructura federal no sólo

permite, sino que además sirve de muro de contención de los derechos sociales en época de crisis (Keating & McEwen, 2005b; Pierson, 2001; Taylor-Gooby, 2002b). También hemos visto que el análisis difiere en muchas ocasiones en función de la época en la que se analice el Estado de Bienestar, como decíamos previamente. En cualquier caso, lo que sí es cierto es que la visión de la construcción federal de Euskadi ha impedido que se pueda hablar de país, al menos en materia de servicios sociales.

'Entonces, pues digamos que se consagra esa realidad pero a su vez también se esta consagrando la existencia de que aquí hay 3 modelos y 3 países. Y que entre estos 3 países esto de la asistencia social pues bueno tampoco es lo mas importante, ¿no?' (T4: 158)

'Creo que es un sistema que funciona a nivel territorial. [...] Yo no vivo el Sistema Vasco de Servicios Sociales. No siento el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Creo que debiera de existir, pero yo no lo vivo. Igual si hubiera avanzado un poco mas la cartera, el mapa, o sea si hubiéramos vivido el desarrollo de la Ley que era lo que hacia desarrollar el Sistema Vasco de Servicios Sociales... pues igual lo hubiera vivido más. Pero después de los últimos cuatro años que no ha habido nada, yo no vivo el Sistema Vasco de Servicios Sociales. No lo siento.' (T3: 74)

No existe un país en materia de servicios sociales. Existen tres. Existe Álava, existe Bizkaia y existe Gipuzkoa. Pero no existe Euskadi. En materia de servicios sociales no hay sujeto político por encima del territorial. Y eso teniendo en cuenta el tamaño del país, pequeño y accesible.

'Nosotros somos 2 millones de habitantes. Si esto lo comparamos en términos globales qué podríamos ser. Yo siempre digo, en China seríamos una calle, un barrio pequeño, icómo no se va poder actuar de una manera mas concertada que la que hoy actuamos en un país como el nuestro!.' (P2: 111)

'No puede ser que un ciudadano tenga unas condiciones de acceso al mismo servicio porque viva en un sitio o otro porque entonces hay algo que esta fuera del alcance de uno mismo que es vivir aquí o ahí. Eso no puede ser y menos en un territorio tan chiquito, si fuera EEUU pero aquí...' (S1: 50)

Y finalmente, del sujeto político, tiene también relación directa con lo que cada cuál entiende por su país, por la definición subjetiva de cuál debería de ser el marco de las relaciones de juego. Pregunta nada baladí esta en un espacio como la CAE, en donde el debate, en primer lugar respecto a la relación con España y en segundo lugar, respecto a la propia configuración interna en interacción con Navarra e Iparralde no ha dejado de estar presente en los últimos cuarenta años.

'Vamos a partir de un principio, a ver, yo sí me creo que dentro de que somos una comunidad autónoma, somos un único país, que en principio está claro que en un único país todos tendríamos que tener el mismo derecho viviésemos en Andoain o en Durango o en Amurrio, pero hombre también creo que hay unas singularidades que han existido siempre. Entonces que existiendo esas singularidades, y teniendo en cuenta que yo sí me creo en el modelo que tenemos de tres niveles, alguna capacidad de gestión a cada uno de los territorios les tienes que dar, es decir, a mí me puede interesar como territorio vizcaíno potenciar X porque mi población es más urbanita, es más no sé qué más no sé cuantos porque tiene unas determinadas características... y yo sí que entiendo que tengo que tener esa posibilidad. Ahora, si me dices que tiene que haber una red básica que tendría que ser igual en Ermua que en Eibar que en Amurrio, pues también entiendo que con ese concepto de país también.' (P9: 61)

'Al final yo lo que creo, como creo en la universalidad de los derechos sociales y humanos creo que tendría mayor equidad entre guipuzcoanos, vizcaínos, murcianos, franceses y rumanos. Tiene que ver con el sujeto político. Yo como en este momento me considero miembro de un sujeto colectivo bilbaíno, vizcaíno, vasco, español, europeo y mundial pues ojalá en esos marcos todo lo que sea labores de extensión...' (C4: 63)

Así pues, el debate en torno al sujeto político condiciona irremediabilmente la noción de territorio e interacciona en sí misma con la institucional y la competencial. Todas ellas conforman la variable federal de la que se resumen a continuación las aportaciones principales.

En primer lugar, es el reparto competencial el que determina las inequidades territoriales. La existencia de éstas es inevitable siempre que haya distintas instituciones que participen e interactúen en la gestión de los servicios.

En segundo lugar, el debate sobre el modelo foral, y en consecuencia sobre su instrumento, la Ley de Territorios Históricos, sobrevuela la reflexión sectorial sobre el Sistema de Servicios Sociales condicionando las respuestas.

En lo que se refiere al ámbito institucional, las instituciones y su interacción son vistas como síntoma de complejidad, en líneas generales. Además, también queda patente que la debilidad histórica del Gobierno Vasco ha hecho que su labor de coordinación se haya visto supeditada a las Diputaciones Forales.

Finalmente, y en línea con lo expresado respecto al apartado de foralidad, la definición sobre el sujeto político determina la visión que se tenga sobre el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

5.4. Financiación

Además del federalismo, en los discursos de las personas entrevistadas se detectan otras causas para explicar la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales. La siguiente a la que hacemos referencia es la financiación.

La financiación es citada como un importante factor a la hora de explicar la situación actual del Sistema Vasco de Servicios sociales. En algunos casos, esta variable se identifica además como una variable más importante que la propia variable federal, citada con anterioridad. Esto es debido a que en un sistema político multinivel como el vasco, con capacidad recaudatoria, los flujos financieros interinstitucionales cumplen, como no podía ser de otra manera, un papel fundamental a la hora de configurar también el tablero de las políticas públicas.

Este apartado analizará por tanto aquellas opiniones que han dejado traslucir la importancia y preeminencia de la variable financiación como factor y los argumentos que llevan a sostener dicho discurso.

Esta variable también se ha operacionalizado, en función de los discursos, en las siguientes subvariables que podemos observar en el Gráfico 21.

Gráfico 21 Variable financiación y subvariables

Fuente: elaboración propia

Así pues, podemos observar que la variable financiación se explica a través de las variables intermedias: memoria económica, escenarios, capacidad de gasto y crisis económica.

5.4.1. Capacidad de gasto

Esta primera subvariable hace referencia a dos cuestiones muy concretas, previas a cualquier otra pregunta en torno a la financiación del Sistema Vasco de Servicios Sociales: la capacidad de gasto e inversión que otorga el concierto económico y la necesidad de reflexión en torno a la misma, visto el rol que los servicios sociales han adquirido en este momento.

En primer lugar, enfatiza, en palabras de las personas entrevistadas, la capacidad de las instituciones vascas para autofinanciarse, y las capacidades que ello ha traído consigo. Hablamos, como ya hemos citado en capítulos anteriores, del Concierto Económico, y la capacidad de tracción y desarrollo que este instrumento ha traído consigo para la CAE (Gallastegui & Gallastegui, 1986; Goikoetxea, 2012; Zubiri, 2011). Las capacidades proyectadas por el concierto económico han sido amplias y nadie duda que ello ha redundado en beneficio del sistema de bienestar existente en la CAE.

'Hay también una capacidad de gasto importante gracias al concierto económico que hemos tenido más capacidad, más recursos para poder destinar a uno de los pilares básicos del bienestar que son los servicios sociales.' (P12: 165)

'Yo recuerdo alguna charla que me invitaron a dar en Barcelona con el Plan Gerontológico de Gipuzkoa, había una mesa redonda y yo expuse el modelo guipuzcoano, en vez de hablar de ciencia ficción pues hablar de lo que haces, de lo que quieres hacer y estás haciendo. Y recuerdo que uno de los ponentes de la mesa fue el que más me metió el dedo "todo eso está muy

bien pero eso es inviable, salvo vosotros porque tenéis dinero, está muy bien toda la teoría pero la clave ahí es que hay dinero para hacer frente a eso” Me acuerdo perfectamente, lo cual me molestó en cierto sentido pero por otro lado también pues dices “algo de eso también hay”. (P8: 89)

Así pues, una primera cuestión está clara: las instituciones vascas tienen capacidad de regular su propia financiación a través de estos instrumentos (principalmente el concierto económico) y esta capacidad es fuente de garantías en sí misma.

La duda surge después, en segundo lugar, al observar la evolución actual, tanto de la recaudación (cuestión que abordaremos al hablar de la crisis) como de las necesidades en materia de servicios sociales. Todos los estudios realizados en Euskadi en los últimos años apuntan a un envejecimiento de la población y, por consiguiente, a un aumento de las necesidades de atención. Según el último estudio del SiiS (SiiS, 2014) la demanda aumentará en un 5% en los próximos tres años, hasta 2017 y lo mismo se venía apuntando en estudios de similares características efectuados con anterioridad (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2010; Eusko Jurlaritz - Gobierno Vasco, 2005).

Este aumento de necesidades conllevará un aumento de gasto y de provisión en el sistema de Servicios Sociales que, aunque con capacidades propias, como hemos visto en el punto anterior, deberá conllevar su propia reflexión, tal y como se pone de manifiesto por diversas personas entrevistadas.

‘Entre esas disfunciones creo que se están perfilando cosas, por de pronto la básica es que el nivel de ingresos de las instituciones ha disminuido frente a un crecimiento de necesidades que es lógico en situaciones de crisis económica y eso es el contenido donde se da la evolución, hay menos ingresos pero más necesidades.’ (C3: 28)

‘Habrá que hacer también una reflexión entorno al gasto en Servicios Sociales. Porque lo mismo que se puede hacer en el ámbito de la sanidad, o sea es una obviedad que tanto el gasto en dependencia en Servicios Sociales como en sanidad va a ir en incremento y un incremento exponencial. Siempre la demanda va ser mayor, bueno pues no sé hasta qué punto se pueden meter estrategias de eficiencia, de innovación social también en Servicios Sociales que obtengan buenos resultados de cara a la respuesta a las necesidades sociales y además también abaraten...’ (C2: 65)

‘Yo creo que esta sociedad tiene que hacer una reflexión en cuanto a la atención y a su coste que vamos a precisar todos cuando lleguemos a determinada edad, la esperanza de vida está aumentando muchísimo.’ (P7: 19)

Así pues, la primera reflexión, la previa, la introductoria a la variable, pone de manifiesto, por un lado que las instituciones vascas tienen, por definición y por efecto del concierto económico, capacidad de gasto (o, mejor dicho, de inversión) en materia de bienestar y por lo tanto, de servicios sociales. Esta capacidad de gasto les permite, en su conjunto, haber mantenido unos niveles importantes de compromiso social, tal y como hemos podido ver en el capítulo dedicado a indicadores del sistema de servicios sociales.

Por otro lado, subraya la necesaria reflexión que la evolución demográfica y la de los servicios habrá de provocar a la luz de los datos disponibles. Previas que sirven para alumbrar el resto de variables que conforman este apartado de financiación.

5.4.2. ¿Por qué la financiación? ¿Cuál es el problema?

'Hablando en cristiano, estas inequidades, sobre todo las tres que hemos detectado se llama dinero, así sin pañitos calientes.' (P7: 89)

Esa es la clave de la cuestión. Dinero. El problema del Sistema Vasco de Servicios Sociales no es el reparto competencial, sino la financiación, cómo financiar y asegurar que los servicios que dependen, es cierto, de distintas administraciones, tengan la disponibilidad presupuestaria para poder implementarse con suficiencia y calidad. Y esta la línea argumental a través de la cual se desarrolla esta variable.

Es, por lo tanto en la insuficiencia financiera donde se deduce que reside en principal problema para que el sistema se desarrolle de manera adecuada y es a este respecto al que se detectan las principales dificultades.

'Lo cual implica de alguna manera que mientras no se acabe de solucionar el tema de financiación de los servicios pues hay unos servicios que la Ley sí los recoge como derecho pero probablemente su desarrollo sea más paulatino en los próximos años.' (P13: 8)

'Entonces al final lo que yo creo es que hay un problema financiero, quiero decir que la Ley como un derecho universal, todos tenemos derecho, esto es como la sanidad, es como la educación... pero no es verdad, porque no tiene detrás el aporte financiero.' (T3: 10)

'Y es evidente que con la financiación que hay en el sistema ahora que es mucha, no se llega porque estamos hablando de derechos subjetivos y de recursos que no existen en muchos municipios.' (P12: 28)

Así pues la financiación se antoja como un elemento clave para el desarrollo de los servicios, tal y como hemos podido ver en las citas precedentes. No sólo eso. La financiación (o la ausencia de la misma) es lo que, en opinión de las distintas personas entrevistadas retrasa el desarrollo de algunos servicios previstos y, en consecuencia, el logro de la universalidad y del derecho subjetivo para el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

En el capítulo previo se ha podido observar como cada uno de los territorios ha tenido una evolución distinta en lo que a gasto en servicios sociales se refiere. Desde el gasto total, hasta el gasto per cápita en servicios sociales, los indicadores de gasto demuestran una realidad muy distinta en cada territorio histórico. El modelo de gestión y la titularidad de los servicios, también determina esta situación³³.

A este respecto, también se entiende que la financiación y el aspecto financiero es el principal escollo para llegar a alcanzar el consenso político previo, necesario para la fijación definitiva de la arquitectura del sistema.

'El problema está en que dices sí, esto está acordado pero esto como se financia... entonces ahí tendremos que trabajar y cualquier órgano que esté para esa situación, llegamos a cada reunión del órgano y siempre decimos, si ¿y la financiación? Porque todo lo demás está acordado. (P14: 110)

'Entonces creo que queda algo más difícil, yo diría, por hacer, me atrevería a decir que los puntos de coincidencia no serían el problema, el mayor problema es quién paga y cómo se hace, más que si nos podemos poner de acuerdo en qué tipo de sistema es el deseado.' (P16: 53)

'Yo creo que ahí están hablando de dinero, cada uno ve sus presupuestos y ve cómo puede conseguir financiar lo que está haciendo como pasar esto al otro... por eso la dificultad de llegar a acuerdos tiene que ver con eso y que tiene que ver con la Ley de financiación municipal.' (S4: 5)

El problema financiero es un impedimento para alcanzar consensos. En esta última cita, aparece, además, un elemento que ya hemos mencionado en capítulos anteriores y que volveremos a mencionar en variables posteriores: la ausencia de Ley municipal³⁴, un elemento no menor a la hora de hablar de financiación, pero también de competencias, a nivel institucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

³³ Para una explicación más detallada de estas variables ver Capítulo 4.

³⁴ En el momento de elaboración de esta tesis doctoral el Gobierno Vasco ha remitido al Parlamento su proyecto de Ley Municipal para que se produzca el consiguiente debate y aprobación de la misma.

En cualquier caso, la financiación no limita únicamente el consenso. Dando un paso más allá, incluso el Decreto de Cartera, del que hablaremos más adelante, aunque fuera acordado, sería y es papel mojado sin un acuerdo en torno a su financiación y recursos para hacerlo.

'El tema de la financiación es algo que hay que abordar ya. Por que si no el Decreto de Cartera no tiene ningún sentido. Es lo que decíamos antes de la Ley, la Ley se aprobó vale, pero aprobar el decreto de cartera sin saber como se va a financiar pues tampoco tiene mucho sentido.' (P6: 82)

'[El acuerdo] Está prácticamente alcanzado en cuanto al contenido del decreto de la cartera, pero hay un problema y es un problema económico, no solamente por la coyuntura en que ha tocado aplicar la Ley, que ahora hay un momento de crisis económica, sino por cómo se distribuyen los recursos públicos en esta comunidad, es decir, cada uno (Ayuntamiento, Diputación y Gobierno) tiene que tener los recursos precisos para ejercer las competencias que le atribuye una Ley, es decir, si aprobamos y desarrollamos la Ley de Servicios Sociales sin más pero eso no viene tocando las finanzas lo que no puede ser es que haya territorios en los que se dé más competencias a los ayuntamientos y esto no venga acompañado de la transferencia de fondos necesaria porque lo deja de hacer otro, o viceversa, que lo asumen las diputaciones, es decir es que aquí hay que hablarlo todo.' (P7: 78)

'Tenemos que ser capaces de desarrollarlo y si no se está desarrollando entiendo que fundamentalmente es por el tema económico, o sea yo no le he oído a nadie que esté en contra de lo que pone ahí, creo que más o menos creo que podríamos estar incluso en la cartera todos de acuerdo, si hubiera dinero por detrás.' (T5: 57)

Así pues, los desacuerdos nacen principalmente, según esta corriente de discurso, de la falta de recursos financieros y por lo tanto, de la falta de acuerdo en como distribuirlos. Esta falta de acuerdo provoca situaciones todavía más conflictivas de las que provoca la variable federal a través de sus distintas acepciones, porque como dice una de las personas entrevistadas:

'Una Ley sin financiación es como matrimonio sin amor para demostrar que hay amor tiene que haber dinero sino está hueco.' (S3: 50)

Es decir, en este momento, en el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales, falta amor. Falta mucho amor. Y lo que es peor, no hay terapeuta que sea capaz de diagnosticar como hacer que ese amor florezca entre los contrayentes. No es un problema de falta de consenso, según las personas entrevistadas.

'Por ejemplo en un decreto de ayuda a domicilio que llevamos 20 años intentándolo desde el 94 que fue la primera intentona que problema financiero no salió y por eso es lo que decimos antes de si hay un respaldo financiero puede salir todo.' (T1: 18)

Está claro que es un problema, según esta línea argumental, principalmente de financiación.

5.4.3. Memoria económica

La mayoría de personas entrevistadas coinciden en afirmar que el origen principal de la falta de financiación del Sistema Vasco de Servicios Sociales reside en la falta de memoria económica a la hora de la aprobación de la Ley 12/2008 y su falta de previsión de lo que ello iba a suponer en materia de aumento del gasto público.

'Una Ley tan ambiciosa que va a generar tantas expectativas y que va generar también un pilar tan importante en el estado de bienestar no se puede entender sin su memoria económica y sin decir de dónde se va sacar el dinero para financiar todo ese sistema de derechos subjetivos que contempla esa Ley por lo tanto la gran carencia de esa Ley fue que se quiso hacer una Ley muy ambiciosa, una Ley escaparate pero sin su consignación económica y sin ningún compromiso del Gobierno Vasco por aportar financiación.' (P12: 22)

'Lo que para mí en el núcleo del problema de que esta Ley no haya avanzado en su desarrollo y de más es que nació sin memoria económica y sin financiación asignada.' (P14: 22)

'Se aprobó sin lo fundamental que era la suficiencia presupuestaria o la financiación que debería de soportar todo el catalogo de las prestaciones que se ponían encima de la mesa ¿no?. Se hizo un reparto institucional bueno... yo creo que al final pactado, pero lo que sustenta ese reparto y lo que sustenta esas competencias que era la financiación, necesaria y suficiente pues no se puso encima de la mesa.' (P6: 72)

'Bueno la Ley me parece que está bien, yo lo viví razonablemente bien y me parece que la Ley es buena, si tiene una memoria económica por detrás que la posibilite, si no tiene memoria económica detrás no vale para nada, vale para que mareemos la perdiz.' (T5: 56)

Así pues, son múltiples las voces que afirman el hecho de que la Ley 12/2008 de Servicios Sociales de Euskadi se aprobara sin memoria económica, ha determinado el desarrollo y las dificultades posteriores de la misma.

Algunas personas añaden que el problema de la falta de memoria económica no es sólo problema de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales, también de la Ley 29/2006 de la Dependencia, que nació con el mismo defecto. La suma de ambos defectos es fundamental para el adecuado desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales:

'Lo que ocurre es que siendo una Ley avanzada le faltaban elementos claves como eran la financiación, la famosa memoria económica de la Ley de Dependencia y no la de servicios sociales que falta y claro eso ha hecho que el desarrollo no haya sido lo que se esperaba.' (T2: 9)

'Si hubiera salido con una memoria económica y si hubiera dicho de un principio de donde va a salir el dinero, hubiera sido mucho más fácil repartirse las competencias, pero claro, el problema es que no ha salido con una memoria económica. Las dos la de dependencia y la de... no solo la Ley vasca, eh? Las dos han prometido el oro y el moro, las dos son derechos subjetivos y las dos todo el mundo tiene derecho a todo, que es lo que se viene, pero luego la realidad es otra.' (T3: 150)

Al problema de legislación propia se une pues el problema de la legislación común. Y ambos, cojeando de la misma pata: la falta de previsión, la falta de memoria económica a través de la cual se pueda pautar el desarrollo de los servicios previstos en la Ley.

Sin embargo, no todas las opiniones coinciden en esta valoración. O, mejor dicho, algunas personas explican la falta de memoria económica en la aprobación de la Ley 12/2008 por una razón aún más profunda y que tiene que ver tanto con la estructura federal, como con la gobernanza, tal y como veremos más adelante: la falta de indicadores para poder calcular el coste presente y por lo tanto el futuro del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

'Entonces el problema es que aunque siempre se diga que faltaba memoria económica, es que faltaban los instrumentos para hacer la memoria.' (C5: 92)

'Los datos los tendrían que haber aportado las Diputaciones y los Ayuntamientos para poder haber hecho la memoria económica, y a veces pues hay dificultades, no sé cómo estará ahora la cosa, pero en aquél momento precisamente el Gobierno siempre había encontrado bastantes dificultades a la hora de tener datos, información relevante desde el punto de vista económico, estadístico...' (P4: 72)

Es pues la falta de información precisa sobre los costes la que imposibilita que exista una memoria económica. Se aduce la falta de datos las otras administraciones competentes en materia de Servicios Sociales tienen que suministrar. El hecho de que las competencias residan en tres instituciones y sea en las Diputaciones y Ayuntamientos donde residan las principales competencias de gestión, supone una clara dificultad para la institución competente en materia de iniciativa legislativa pues, a falta de un buen sistema de información que no puede determinar ni siquiera el nivel de gasto actual de los servicios que ofrece el sistema, surge la pregunta de si será posible determinar lo que éstos puedan suponer a futuro.

Además, a esta falta de información se añade otra razón que explica la falta de memoria económica: la decisión política en la forma de estructurar la Ley. Una Ley que deja a desarrollo reglamentario posterior cuestiones determinantes a la hora de estructurar las magnitudes principales de la memoria económica.

'Lógicamente ¿Qué ocurre? Que la Ley no concreta el gasto público que va a tener, la cartera hay que sacarla después y hay que hacer el mapa, hay que medir, medir cuál va a ser la intensidad de los servicios, cuál va ser el alcance de la cobertura, la Ley no entra en eso, luego lógicamente es difícil hacer una memoria porque no estaba concretado todo eso. Si hubiéramos concretado todo eso en una Ley, evidentemente tendría que haber llegado, pero sin haberlo concretado y habiéndolo dejado para negociación posterior pues lógicamente era muy complicado. (P4: 71)

De esta forma, tanto la falta de información en el nivel de Gobierno (proponente del texto) como la forma de articular el texto de la propia Ley, han sido factores decisivos para que la falta de memoria económica, clave según todas las personas consultadas, se haya convertido en un factor determinante en la configuración del sistema de servicios sociales.

¿Dónde está pues la clave de la financiación del Sistema (Y por lo tanto de la Ley)? ¿Puede el problema de la financiación poner en cuestión la propia Ley?

'El problema de la financiación es crucial y hemos empezado por decir que Ley queremos y tendríamos que haber empezado diciendo que financiación tenemos y con la financiación que tenemos vamos a ver qué Ley vamos a tener.' (P12: 34)

Por lo tanto, aquello que tiene que ver con la memoria económica ha sido determinante a la hora de establecer los parámetros en función de los cuales habría que financiar el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Existe el consenso bastante generalizado de que la memoria económica probablemente hubiera allanado el camino para la implementación de la Ley.

¿Sólo la memoria basta? No lo parece. La fecha de aprobación tampoco es baladí. Diciembre de 2008 es una fecha que ha quedado, para la posteridad, marcada en rojo como inicio de la crisis económica. Cuestión que analizaremos en el siguiente apartado.

5.4.4. Crisis

Lo que comúnmente se conoce como 'crisis económica' es la situación en la que principalmente Europa, más concretamente España y por supuesto, Euskadi, se encuentran desde finales del año 2008, momento primigenio en que la quiebra de Lehman Brothers produjo una crisis del sistema financiero. Este hecho arrastró a los bancos lo que conllevó rápidas intervenciones por parte de la mayoría de los Gobiernos de los países occidentales, entre ellos el Gobierno español, miembro de la zona Euro. Pasado el momento de los rescates bancarios, se produjo entonces el momento del cuestionamiento de las deudas soberanas y las miradas, diarias y continuas a la 'prima de riesgo', indicador desconocido hasta el momento para el público en general y con el que se familiarizó la población en cuestión de días. Este fenómeno ha sido extensamente explicado y analizado por muchos autores, poniendo el énfasis en los riesgos de la desregulación y sus efectos en la economía (Krugman, 2009; Stiglitz, 2010) así como en las consecuencias de todo ello en términos de desigualdades sociales (Piketty, 2013).

Esta crisis, la mayor que ha sufrido Europa en 30 años, ha traído consigo altas tasas de desempleo tanto en España como en Euskadi y sobre todo, ha provocado una disminución de ingresos en el sector público que, al no poder recurrir (o hacerlo en menor proporción) a la emisión de deuda pública ha optado, en su mayoría, por las medidas de ajuste, conocidas como medidas de austeridad. El efecto que todo ello ha tenido en las políticas de servicios sociales, también ha sido ampliamente analizado por muchos autores con medidas tendentes a la reestructuración del Estado del Bienestar, así como de las políticas públicas que componen el mismo (Antón Morón, 2012; Barinaga, 2011; Del Pino & Rubio Lara, 2013; Luis Moreno, 2013).

Así pues, en este caso, la pregunta era obligada: ¿es el factor crisis determinante para la configuración del sistema vasco de servicios sociales? ¿Influye en el desarrollo de la Ley el cambio de contexto acaecido?

También en este caso, como en los anteriores, existen planteamientos distintos y divergentes entre las personas entrevistadas. La posición mayoritaria y más ampliamente expresada apunta en la dirección de que la crisis no es el factor principal, no es el factor que determina la situación actual del Sistema Vasco de Servicios sociales, pero es un factor más, e importante, en su configuración.

Además, dentro de este mismo discurso también podemos observar una división en cuanto a posiciones, puesto que, estando de acuerdo en que la crisis no es el factor, sino que es un factor más, el desacuerdo nace a la hora de enfatizar cuál es sobre todo el factor, el que influye decisivamente en el sistema. Algunas personas siguen inclinándose por el factor financiero, que estamos analizando en este punto. Otras, incluyen otras variables más complejas como la federal, analizada en el punto anterior, u otras cuestiones que también mencionaremos en puntos posteriores, como la falta de acuerdos políticos o falta de discurso teórico en la materia.

En primer lugar, se analizan aquellas posiciones que consideran que la variable crisis es el factor principal que ha determinado que el Sistema Vasco de Servicios Sociales se encuentre en este momento en la situación en la que se encuentra. Es una posición minoritaria entre las analizadas, pero las personas que defienden esta posición afirman que la caída de recaudación producida por la crisis ha sido el elemento fundamental que ha determinado la estructuración actual del Sistema Vasco de Servicios Sociales y ha dificultado, en ocasiones, la toma de decisiones.

'Si hubieran sido los años 2006, 2007, 2008... Aquello era...podíamos con todo como país, eran unas cifras impresionantes de recaudación. Cuando tienes más, hubiéramos discutido más o menos pero hubiera sido posible, pero es que coincidió la aprobación de la Ley con el declive del sistema económico, la crisis vamos. El factor, sí.' (P15: 75)

'La crisis creo que... ¡jo! ha afectado de una manera tremenda, porque al final, si hace 7 u 8 años hubieran estado juntos y hubiera habido dinero, con la alegría que había hace 8, 9, o 10 años... cuando Madrazo sacó la Ley, pues hombre, me acuerdo yo en cierta ocasión como viraban sus previsiones de incremento acción social y me partía de la risa, era imposible, aquello era imposible, así lo puso y se quedó tan ancho luego se fue, pero es que yo creo que se veía claro porque aquello no podía cumplirse, no podíamos seguir creciendo como él decía que teníamos que crecer. Entonces pues bueno, el papel traga todo, ahí lo presento y ahí esta, pero quiero decir que probablemente hubiera funcionado mejor en otra tesitura económica.' (T3: 149)

'La sensación de que ha sido una Ley hecha a contrapie por el proceso económico o por lo menos su planteamiento inicial está hecha con una sociedad con recursos y aparecía que el tema de los sistemas de servicios sociales iba a ser un sistema potente, como hemos construido el educativo y el sanitario... y en el desarrollo aparece la crisis... y parece que el planteamiento es casi ordenar lo que hay y bueno yasta ¿no?' (S1: 41)

Así pues, desde esta perspectiva se entiende que siendo la financiación un elemento central, el escenario en estos momentos sería muy diferente en caso de que el contexto económico hubiera girado hacia otras posiciones a partir de la aprobación de la Ley 12/2008. Lo entienden como fundamental y piensan que es el factor.

Un matiz a introducir en esta visión es aquél que, poniendo la misma importancia en la financiación, afirma sin embargo que la crisis no es un elemento decisivo en su configuración.

'Yo creo que estamos exactamente en la misma situación. Yo creo que la crisis lo que ha hecho es que el Sistema de Servicios Sociales no haya crecido al mismo ritmo pero la crisis no es la causante de que el decreto de cartera no haya salido. La ausencia del decreto de cartera tiene mucho más que ver con la memoria económica y con la determinación de cómo deben de funcionar los flujos financieros y yendo al principio del problema tiene mucho más que ver con la no determinación desde un inicio de estas dos preguntas tan sencillas de hacer y tan difíciles de responder... ¿Esto quien lo hace? ¿Cuánto cuesta? ¿Quién lo paga?' (P3: 74)

'Por lo tanto, la crisis ha tenido su peso en el retraso pero si no hubiese crisis también habría tenido retraso porque había una financiación que era inexistente en la aprobación de la Ley por tanto era una asignatura que estaba pendiente.' (P12: 41)

'Hay otra serie de cuestiones que no son imputables exclusivamente a la crisis. A pesar de la crisis lo que se ha hecho es definir una cartera que a mi juicio mejora la situación actual. Pero donde vienen las fuentes de financiación, eso es lo que no hay el acuerdo principal y eso no es imputable a la crisis, su hubiéramos tenido mil millones de sobra pues igual... pero en su caso lo que tienes que hacer es definir los otros conceptos.' (P14: 124)

Como se decía en el primer apartado de este capítulo, también en este caso podemos observar la conexión existente entre las cuestiones que afectan a la financiación y el subgrupo de personal político que es al que corresponden todas las citas enumeradas previamente. No parece casual que sea desde este colectivo desde el que nazca la preocupación principal por las cuestiones de financiación del sistema, como también analizaremos con posterioridad.

La segunda posición expresa, tal y como hemos dicho previamente, que la crisis no ha sido decisiva, que es un factor más, pero que además del mismo, existen múltiples factores que condicionan el desarrollo del sistema. Es esta posición la que refleja de manera mayoritaria el sentir de las personas entrevistadas.

'Yo creo que no habría tanta diferencia. Yo creo si en vez de Lehmann Brothers y todo del 2008 no hubiera contribuido y si hubiéramos seguido 2007, 2008... hasta 2014 con una senda similar de crecimiento económico...obviamente creo que habría hoy en día el presupuesto para los servicios sociales sería mayor, quizás habría lubricado algunos acuerdos y habría avanzado más fácilmente tema cartera... pero creo que hay elementos mas estructurales y de fondo que no habrían cambiado.' (C4: 66)

Entonces resumiendo, no creo que la causa sea la crisis, pero sí creo que es un factor fundamental. Pero la cosa tiene más que ver con lo otro, con que no haya habido una colaboración entre los dos grandes partidos del país en todas las instituciones, no solo en gobiernos sino también en Ayuntamientos, los contrapesos que ha habido para pactar un modelo de desarrollo que dentro de los parámetros de la Ley podían ser un avance sin ser exactamente su cumplimiento. Entonces ahora mismo, hoy, estamos en ese escenario y una vez mas ahora mismo la clave es que alguien tome ese liderazgo y haga ese planteamiento ajustada a la crisis o lo que sea pero vuelva a retomar ese planteamiento.' (T4: 177)

'Yo creo que es un factor más, yo creo que hubiésemos tenido otra oportunidad de haber sido capaces de desarrollar algo más proximo a lo que viene en la Ley y no lo que estamos desarrollando, que es una continuidad de lo anterior, pero de alguna manera las tensiones que la propia Ley tiene en sí misma hubiesen estado ahí, quiero decir, la tensión esta entre la equidad y las competencias fraccionadas eso no tiene vuelta de hoja, quizás con más dinero encima de la mesa esa tensión hubiese sido un poquito más suave, se hubiese podido mitigar en algunas esquinas, entonces bueno pues habiendo hecho alguna parte del camino hubiésemos aprendido para hacer alguna otra parte del camino, pero yo creo que las tensiones estaban antes en al Ley, o sea el hecho de que se lance una Ley sin financiación, se lance una Ley con unas competencias tan subdivididas, se lance una Ley que para avanzar hay que tener consenso entre unas instituciones además de calado diferente, calibre diferente, de toma de decisiones completamente diferentes...' (T7: 13)

Así, esta segunda posición pone el matiz no tanto en la propia crisis, a la que considera agravante de una serie de dificultades, sino en otros tantos factores, que iremos analizando en puntos sucesivos y que considera tanto o más importantes que la propia crisis económica a la hora de explicar la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

En esta misma segunda posición, la que considera la crisis un factor importante pero no principal, se encuentra otro discurso que incorpora un matiz diferente. En este caso, se atribuye a la crisis un efecto de eclosión de ciertos procesos. Es decir, la crisis no es el factor principal para la configuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales, pero ha conseguido poner en evidencia, eclosionar algunos procesos, debates, incluso disfunciones que le eran previas, luego está produciendo efectos indeseados en el propio sistema.

'Por lo tanto la crisis afecta en la velocidad, no creo que sea un cambio de coyuntura total si no sobre todo lo que hace es intensificar el debate, intensificar y plantearlo de una forma mucho más salvaje... Debates que se podrían dar de otra forma, en estos momentos de tienen que dar de forma mucho más radical por la coyuntura y la situación en la que vivimos.' (C2: 63)

Se ha llevado al extremo esa situación de bloqueo. Si no existiera la crisis no estaríamos en esta situación de bloqueo. La Ley no se habría desarrollado en 6 meses se habría desarrollado en 2 años pero se habría desarrollado. Sin embargo han pasado 5 años y todavía estamos igual. (T2: 109)

'Pero lo cierto es que en situación de crisis todas las disfunciones fueron reincidentes o coincidentes o posteriores a ella de alguna manera confluyen en un contexto menos favorable por lo tanto igual de reforzamiento de las disfunciones, quizá.' (C3: 67)

Existe, además, un matiz de aquellas personas que no consideran la crisis factor principal, ni creen que la financiación deba sustituirla como tal: la crisis como excusa. Desde algunas posiciones se apunta a que la crisis puede ser empleada como excusa para no abordar otros debates más en profundidad, incluso para transitar hacia un modelo no deseado de inicio pero cuyo resultado, en tiempos de crisis, se muestra más incierto de lo debido.

'Probablemente podríamos estar en esta situación o no, dependería más de las ganas de realmente abrir el melón y hacer el debate en profundidad que hay que hacer, o no, es evidente que la crisis no ha ayudado en ello, si alguien necesitaba una excusa, además de una razón ha encontrado una excusa, sí es un obstáculo importante pero creo que no es el único obstáculo.' (P16: 61)

'Yo creo que es un factor no es el factor e incluso creo que puede ser una excusa, la excusa, es decir, yo creo que la crisis... alguno me pregunta con la crisis que tal y yo digo que bien pero ahora nos sentimos acompañados. Siempre hemos tenido crisis y seguimos pero la crisis sirve para avanzar también y para remover cosas. Es una oportunidad también y una excusa y el que quiere cargarse algo aprovecha la crisis para cargárselo. El que quiere preservar algo y avanzar a pesar de la crisis avanzará.' (S4: 66)

Sin olvidar que, ciertamente, la importancia del factor crisis también ha podido evolucionar a través del tiempo, además de su efecto e importancia.

'Yo creo que va evolucionando la crisis era un factor en el año 2008-2009 y a lo mejor es el factor en el año 2013-2014.' (T6: 85)

Finalmente, no quería dejar sin mencionar a pesar de lo escueto de las citas, este otro discurso también existente en torno a la crisis que menciona que la crisis no es ni el factor ni un factor, sino un elemento de contexto que nos lleva a un escenario distinto, en el que será necesario situarse para efectuar una reflexión en torno a los elementos presentes en el modelo y lo que sea necesario cambiar en torno a ellos.

Este discurso insiste en que más allá de los efectos que la crisis haya no haya podido provocar, lo importante es situarse en el escenario actual, en el escenario provocado, y comenzar a actuar a partir de la realidad presente.

'¿Es un problema de cartera o es de cómo tenemos pensado el sistema? Yo creo que hay que pensar el sistema que tenemos de dar servicios. Hay ejemplos. No digo que sea solución para nosotros pasar a la demanda de un sistema paternalista a un sistema del individuo y yo como administración hago valorar la calidad de esos servicios y como no presta un servicio de calidad no puede estar en el juego, pero claro esto es más flexible y eficiente que una cartera. O abriría el diálogo para pasar al individuo porque definiendo los valores y luego público o privado no me meto si es eficiente puede ser público y puede ser privado si atiende con la calidad con la que tiene que atender y no se destina el dinero para beneficio de los empresarios. Sí, replantearía el sistema. Dejemos de hablar de crisis y hablemos de la realidad: esto es lo que tenemos.' (S3: 53)

'Se observa una mayor tendencia del sistema a prestaciones económicas en la dependencia que a servicios. Eso no lo ha provocado la crisis pero seguramente esta contribuyendo porque hay más personas en paro por lo tanto esas personas están en mejor situación para atender a esos familiares en casa, las prestaciones económicas tienen un cierto atractivo en un contexto familiar de recursos más limitados... algo de la crisis tiene influencia en eso pero esa es una disfunción de modelo no es una disfunción propiamente de la crisis económica.' (C3: 68)

A partir de esta reflexión comienza a ser más importante pensar en cuál es el modelo que se debe seguir o hacia donde ir que el contexto financiero en sí mismo.

Así, esta primera posición, con los matices que hemos reflejado, queda resumida afirmando que la crisis, en su acepción más amplia no se entiende como factor principal, sino como factor colateral en la configuración y estructuración del Sistema Vasco de servicios sociales. A este respecto, los distintos matices que hemos observado dentro de la posición difieren sobre el propio factor principal o sobre la influencia de la crisis a la hora de poner de relevancia ciertos procesos propios. Pero ninguna de ellas considera que la crisis haya sido el factor principal que haya hecho, por ejemplo, necesarios seis años para la aprobación del Decreto de cartera. No ha sido la crisis.

Por lo tanto la crisis económica es una variable que no se puede dejar al margen a la hora de analizar la financiación del sistema y por extensión la influencia de esta en la configuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales, pues, como hemos podido ver, no deja indiferente ningún discurso. Queda para el debate la importancia de dicho factor, aunque la amplia mayoría de los discursos analizados se inclina por apoyar la no centralidad de la crisis económica como factor de importancia en el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

5.4.5. Escenarios

La subvariable escenarios (o alternativas) se refiere a los distintos espacios que afectan al debate financiero y que han surgido a lo largo de las entrevistas. No se refiere tanto a la formulación de propuestas o alternativas sino a analizar cómo otros posibles espacios que no tienen que ver con la financiación en letras gruesas ni con la memoria económica de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales también se cuelan en el debate de la financiación y tienen su debida importancia en él. Estos escenarios son principalmente dos: el Consejo Vasco de Finanzas y la Ley de Aportaciones³⁵.

³⁵ 'LEY 2/2007, de 23 de marzo, de Metodología de Distribución de Recursos y de Determinación de las Aportaciones de las Diputaciones Forales a la Financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco aplicable al período 2007-2011'. En este momento se encuentra prorrogada y sus coeficientes están siendo discutidos por el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales.

Consejo Vasco de Finanzas Públicas

El Consejo Vasco de Finanzas es un órgano derivado del bloque legislativo del que se deriva la autonomía fiscal vasca, tal y como han analizado distintos autores más en profundidad. (Arratibel Arrondo, 2011; De la Serna, 1995). Este órgano se compone de una representación paritaria del Gobierno Vasco, por un lado y de las tres Diputaciones Forales, por otro³⁶. Es el órgano supremo de representación de las decisiones en materia fiscal y tributaria en Euskadi³⁷.

La razón de incluir el Consejo Vasco de Finanzas en este apartado dedicado a la financiación se debe a que ha sido identificado claramente como un espacio de resolución imprescindible en el debate sobre la financiación del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Es más, no pocas voces han sugerido que el debate sobre la financiación del Sistema no es algo que competa a los y las responsables de la materia de Servicios Sociales, sino a las personas que se sientan en el Consejo Vasco de Finanzas Públicas que, con visión de país, deberían tomar las decisiones que consideraran oportunas.

‘Yo creo que el mayor problema no era ese en ese momento sino el problema es y ha sido ese de la incertidumbre económica. La incertidumbre económica quiere decir que en la mesa en la que hay que tomar las decisiones de financiación no se adoptaban no se adoptaron por lo menos en la fecha en la que yo me fui, las decisiones que había que tomar. Esto es algo que trasciende a los diputados de servicios sociales, esto es algo que compete a los Diputados Generales y al Lehendakari. Por tanto los máximos responsables institucionales, quienes tienen que sentarse tienen que decidir.’ (P2: 79)

‘Es un problema de todos, porque aquí ha sido muy bonito aprobar la Ley y ¡ala! ¿Los departamentos de servicios sociales? Toma, no. Es que aquí no nos mandéis ponernos de acuerdo en una cosa en la que tú no me aseguras la financiación y se hace recaer exclusivamente en los departamentos de los servicios sociales, yo con esto no estoy de acuerdo para nada, hay que hacer consciente al legislador vasco y a todos los gobiernos de que aquí hay que hablar de todo, los consejos vascos de finanzas también habrá que hablar de esto porque esto influye en cómo nos repartimos el dinero y no dejarlo

³⁶ Hasta ahora la Presidenta de EUDEL también forma parte del órgano con voz pero sin voto en sus sesiones. Es una propuesta histórica del ámbito municipal que su voz no sea sólo escuchada, sino también tenida en cuenta en dicho ámbito. Según todas las previsiones, la futura Ley Municipal Vasca va a contemplar dicha reivindicación.

³⁷ Esto es así tanto en la Ley como en el espíritu, pero los últimos episodios relacionados con decisiones en materia de fiscalidad, con distintos partidos gobernando en cada Diputación y en el Gobierno Vasco, han puesto en evidencia la debilidad de dicho órgano cuando el partido gobernante en el Gobierno Vasco no posee la mayoría necesaria para que sus decisiones descendan en cascada a todas las Diputaciones Forales.

exclusivamente en la responsabilidades de concejales de turno de servicios sociales, de los diputados de turno o del consejero de turno, porque no es un problema de los responsables de los servicios sociales, es un problema de todos.' (P7: 85)

'Ahí desde Gipuzkoa sí que hicimos propuestas ¿no?, incluso en el proceso de reflexión que mantuvimos hicimos propuestas para que el tema de la financiación se pusiera encima de la mesa, se debatiera e incluso se llevara a otros órganos de coordinación a nivel autonómico y bueno no prosperó en aquel entonces.' (P6: 10)

Se detecta pues, un primer problema derivado no sólo de la necesidad de implicación del Consejo Vasco de Finanzas, sino de la reiterada apelación a éste y del (hasta ahora) infructuoso resultado de la misma.

'¿Gobierno?, El de Gemma tenía ideas realmente interesantes, sobre todo las de financiación pero esas ideas de financiación eran exclusivamente ideas de Gemma, y de su consejería... no eran ideas del Gobierno Vasco.' (P5: 8)

Por lo tanto, el Consejo Vasco de Finanzas es un elemento clave en cuanto eleva el debate a otros órganos exentos del ámbito de los servicios sociales y los engloba con el conjunto de las políticas públicas. La utilización y la respuesta que se ha realizado hasta la fecha ha resultado escasa, tal como hemos visto, pero puede ser un elemento a valorar en el futuro.

Ley de Aportaciones

La Ley de Aportaciones, tal y como hemos mencionado previamente, es el texto legal a partir de se articulan los coeficientes que, una vez recaudados los impuestos por las Diputaciones Forales, corresponde asumir a cada institución, en función de las competencias adquiridas.

Bien, pues el recurso a la Ley de Aportaciones o mejor dicho a su reforma, en función de las nuevas obligaciones que supone la competencia de servicios sociales, o de su futura evolución, es una cuestión que también se ha sugerido por parte de algunas personas entrevistadas.

'La financiación recae absolutamente en diputaciones y ayuntamientos y en este momento tampoco se ha querido abrir el debate de la Ley de Aportaciones que es la que podría reorganizar y hacer una nueva revisión de las competencias, de lo que valen y de los recursos que hay que dotar.' (P12: 4)

'Tú no le puedes endosar a una administración una competencia sin otorgarle el dinero que le corresponde, sin otorgar en ningún sitio y eso se puede hacer muy bien en el consejo vasco de finanzas o en su caso en la Ley

de aportaciones futuras lo que le corresponde para asumir esa competencia.’ (P2: 95)

Así pues, el recurso a la modificación de la Ley de Aportaciones también parece un recurso claro a nivel discursivo. La asunción de nuevos compromisos a nivel competencial debería de traer a semejada una nueva lectura de los compromisos financieros y la herramienta para ello podría ser la Ley de Aportaciones.

En cualquier caso, lo que estas apreciaciones ponen de relieve, tanto las que se refieren a la Ley de Aportaciones, como aquellas que lo hacen al Consejo Vasco de Finanzas, es la necesidad de reflexión en torno a la financiación del sistema. Necesidad que se puede leer también de manera más global, incluyendo en la lectura todos los aspectos mencionados.

‘El tema de la financiación escapa a gobierno y no sé si es una cuestión del Consejo Vasco de Finanzas, no lo sé, ni si tiene que tener necesariamente solución a través de la modificación de la Ley de aportaciones, no necesariamente, lo que sí es necesario es tener una estimación en base a criterios que se puedan compartir, esto qué coste puede tener, dónde está el diferencial respecto al gasto actual y cómo hacemos para financiarlo. Y ha habido discursos, debates, criterios de todo tipo ¿no? y evidentemente toca el tema de fiscalidad necesariamente, sí o sí, porque si es verdad que la mayor parte del gasto que se realiza es gasto social y que durante estos tres años ha ido incrementando parece que hay poco margen para sacar de otro lado ¿no?’ (C5: 98)

Yo creo que el debate en torno a los Servicios Sociales está muy relacionado y lo comentaba al tema de la fiscalidad, de ingresos y yo creo que tendremos que llegar a un acuerdo de país entorno a este tema, que modelo social es el que queremos, dentro de ese modelo social que Servicios Sociales son los que queremos, y envase a la definición que hagamos pues lógicamente tendremos un resultado o tendremos otro. (C2: 64)

Y, por último, dentro de esta mirada global, la fiscalidad. Porque no se puede entender el debate en torno al gasto, sin tener también acotado el debate en torno a los ingresos. Son estas cuestiones que escapan a los objetivos de esta investigación y que han sido bien trabajadas en diversos estudios del SiiS (SiiS, 2009, 2014) entre otros, pero el debate de financiación de los servicios sociales es sin duda una de las cuestiones de actualidad que más páginas de la prensa llena en los últimos años.

En resumen, existe una línea argumental sólida que apoya que el factor que principalmente incide en la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales es su financiación. Que es debido a los problemas que la financiación genera por lo que se están retrasando ciertas decisiones que se debieran o no estar tomando y que, por lo tanto, el primer aspecto a resolver, debiera ser específicamente el financiero.

'La dificultad de mantener una línea de trabajo pareja en todos los territorios estipa en la financiación, no tanto en la competencia.' (T6: 4)

Esta es la línea argumental que se puede anotar en esta variable. La financiación es el factor, este es el problema y a través de cuestiones sin resolver en torno a ella es donde nacen los conflictos entre instituciones.

'Todo el mundo cree que lo social se tiene que potenciar pero que lo haga el otro. Más o menos. O que lo pague el otro. Porque en el fondo todos quieren tener poder, campo de acción en lo social porque es un sector emergente pero no quiero que ello me cueste. El modelo que buscan todos creo que es yo hago pero lo pagan los otros. Yo tengo la capacidad de hacer de deshacer pero que pague otro.' (T2: 98)

Así pues, la variable financiación se convierte en un elemento importante a tener en cuenta en a la hora de entender la configuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Desde ciertos discursos se apunta a que puede ser, incluso, la variable explicativa fundamental. A lo largo de estas páginas hemos destacado varios puntos.

En primer lugar, los instrumentos propios en materia de fiscalidad otorgan a la Comunidad Autónoma de Euskadi capacidad de gasto e inversión suficiente para redistribuir los recursos en materia de políticas públicas. También en materia de servicios sociales. Sin embargo, esto no sucede así en la actualidad.

En este sentido, la mayoría de personas entrevistadas apuntan a que la falta de memoria económica ha sido un elemento central que ha determinado la falta de recursos financieros con los que cuenta la Ley en la actualidad y su devenir actual. Y se subraya, además, que la estructura federal del sistema ha sido el elemento que ha determinado la falta de memoria económica.

En segundo lugar, y haciendo referencia al contexto de crisis que se vive a partir de la aprobación de la Ley, la mayoría de personas entrevistadas coinciden en que la crisis es un elemento importante, que incide en la configuración del sistema, pero no lo determina principalmente. Hay otros elementos que adquieren mayor relevancia.

Finalmente, todas las voces coinciden en que es necesario situar el debate financiero en otras instancias decisorias ajenas al Sistema Vasco de Servicios Sociales. En este sentido, se apunta la conveniencia de que se aborde el tema con seriedad en el Consejo Vasco de Finanzas o en una reforma en profundidad de la Ley de Aportaciones.

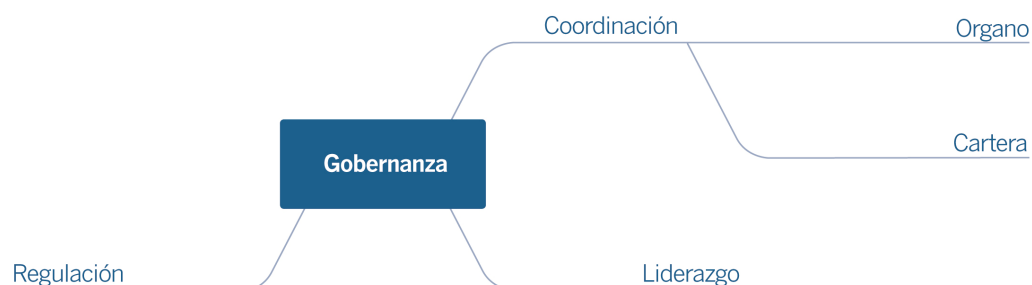
5.5. Gobernanza

Los elementos vinculados a la gobernanza del sistema han sido una de las cuestiones más mencionadas a lo largo de las diversas entrevistas realizadas.

El término 'gobernanza' ha adquirido significado a partir de diversas definiciones, relacionado con el gobierno en red, gobierno multinivel, o una nueva forma de poner en interacción a los diversos agentes relacionados con las políticas públicas, que ha acarreado, frente al modelo tradicional una mayor complejidad (Subirats, 2010).

Para nuestro análisis, hemos agrupado bajo el epígrafe de gobernanza, aquellas cuestiones que se refieren al gobierno del sistema, y a los distintos agentes que intervienen en ella. De esta variable hemos dejado, para un análisis más detallado, la variable 'partidos políticos', por el especial interés que nos parece podía tener. Es por ello que se hará un análisis individual de la misma. De la misma forma, se ha optado por analizar la variable 'institución', también susceptible de ser analizada en este apartado, en el apartado de 'federalismo', por entender que era más oportuno para la comprensión de la información hacerlo de dicha forma.

En lo que se refiere a la gobernanza, ésta se ha operacionalizado en las subvariables que podemos observar en el Gráfico 22.

Gráfico 22 variable gobernanza y subvariables

Fuente: elaboración propia

De esta forma, podemos observar que la variable 'gobernanza' se explica a través de las variables intermedias coordinación, liderazgo y regulación.

5.5.1. Coordinación

La variable coordinación hace referencia a la interacción entre los agentes que forman parte del sistema, a la hora de tomar decisiones o acuerdos. En un sistema complejo y multinivel como el Sistema Vasco de Servicios Sociales, la coordinación es un elemento clave para que la visión en torno al sistema y su propia coherencia salga adelante. La Ley 12/2008 en su artículo 40, atribuye al Gobierno Vasco la labor de coordinación del sistema, a través del Órgano interinstitucional de Servicios Sociales. Esto ha supuesto, en ocasiones, una dificultad tal y como hemos visto en puntos anteriores. También lo afirman así las personas entrevistadas.

A este respecto, algunas de ellas afirman llanamente que en la actualidad no existe una coordinación entre administraciones, o que la que existe es ampliamente mejorable.

'Pero... yo creo que se trabaja sin una planificación, sin una planificación a nivel de país. Vamos planificándonos con las competencias que tenemos, viendo las demandas que tenemos, intentando llegar con los recursos que tenemos, y viendo que el sistema no es sostenible hay que generar otros programas... vamos construyendo, pero no vamos construyendo de una manera coordinada con los otros territorios. Yo creo que no.' (T3: 157)

'[Hay que] mejorar la coordinación interinstitucional, un cambio que yo creo que es más cultural que otra cosa, no sorprendernos cuando llegamos a acuerdos.' (T1: 37)

¿Es realmente una cuestión cultural? ¿O la arquitectura del sistema tiene también algo que ver a la hora de favorecer o dificultar dicha coordinación?

Como una primera aproximación a la respuesta, es de señalar que no pocas personas destacan que, por encima de la distribución competencial, señalada como factor dentro de la variable 'federalismo', lo verdaderamente importante es qué tipo de coordinación se produzca entre las instituciones implicadas en la gestión de los servicios sociales y cómo se garantiza que ésta sea óptima.

'Yo que haya un nivel foral y un nivel tal y como tenemos nuestra estructura administrativa... un nivel local cercano al ciudadano y un nivel foral, no me parece tan problemático si entre ellos hay un buen sistema de coordinación. Quiero decir desde una teoría de servicio al ciudadano, porque no se si el problema es la estructura o las dinámicas de funcionamiento.' (S1: 43)

'Yo entiendo que la coordinación y la planificación si son correctas no tiene porque haber ningún problema y las Diputaciones tienen una buena experiencia en gestionar los Servicios Sociales. Yo creo que eso no se puede desperdiciar y yo creo que está bien, en principio veo correcto el reparto y veo mejorable la coordinación, eso es evidente.' (P6: 75)

'Así que el que haya 3 no quiere decir que haya disfuncionalidades sino que simplemente tenemos que ver cuáles son las descoordinaciones para sustituirlas.' (P12: 169)

'El tema de la coordinación y el liderazgo son fundamentales. Todo el mundo tiene que tener claro, quién es el que manda. Quién manda y nos lo tenemos que creer. Y luego lo que tenemos es que tenemos que coordinarnos, incluso aunque cambiáramos el entramado institucional la coordinación es fundamental.' (T3: 163)

Así pues, una primera línea discursiva argumenta que existe, evidentemente, un problema de coordinación pero que no es el reparto competencial el que lo genera sino las dinámicas de trabajo que se han creado y que, a la postre, habría que revisar.

En cualquier caso, el principal instrumento actualmente existente y derivado de la Ley 12/2008 para la coordinación interinstitucional, es el Órgano Interinstitucional³⁸. Además de valoraciones en torno a la coordinación en genérico, también el papel del órgano ha sido valorado como tal por las personas entrevistadas.

³⁸ El Decreto 101/2010 del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales afirma en su artículo 2 que dicho órgano 'es el órgano que articula la cooperación y la coordinación interinstitucional entre las Administraciones Públicas Vascas en materia de servicios sociales con vistas a garantizar la unidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales.'

Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales

Las valoraciones en torno al papel del Órgano Interinstitucional (en adelante OISS) son diversas.

En primer lugar están las valoraciones sobre el órgano como herramienta, sobre su configuración y las posibilidades que ésta podría ofrecer en caso de utilizarlo de una u otra manera.

'Creo que el gobierno tanto en la legislatura anterior como en la actual tiene ahí un arma potente. No de imposición pero sí de liderazgo y los demás pues bueno cada uno puede utilizarlo o no. Es verdad que también hay canales más informales o más bilaterales, que también los hay, pero no son muy frecuentes.' (T4: 162)

'Lo que pasa es que no se le ha atribuido tampoco la capacidad de resolver determinadas cuestiones como puede ser la financiación, entonces ese es uno de los problemas que tiene el órgano interinstitucional: en el papel se resuelve pero el órgano interinstitucional no se reúne ni está contemplado que se reúna con la periodicidad suficiente como para tratar con la viveza necesaria del tema y dos, la experiencia demuestra que todos los acuerdos se han hecho más en las mesas técnicas y políticas fuera del órgano.' (P14: 21)

'Desde una visión parcial es un órgano desequilibrado [...]. Desequilibrado porque la mitad es Gobierno, tres vocales de las diputaciones y tres de EUDEL, cuando la implicación del Gobierno en el desarrollo de los servicios sociales si bien tiene toda la competencia normativa y planificadora con comillas, las comillas bueno son personales. Entonces uno: desequilibrado.' (P10: 77)

Así pues, es una herramienta válida, que puede ser muy potente, pero que, como podemos observar recibe ya desde el principio críticas o sugerencias respecto a su funcionamiento ordinario: componentes, frecuencia de las reuniones, posibilidad de foros resolutorios en paralelo...

Cabe destacar, además, la referencia a la ausencia de contactos informales o bilaterales fuera de este espacio. La afirmación de que pese a que existen, no son nada frecuentes, recogida también en otras aportaciones, subraya la importancia del OISS como espacio de encuentro e interacción entre responsables políticos en materia de servicios sociales. Aunque su propia naturaleza siga siendo objeto de debate.

Una interpretación 'positiva' nos llevaría a entender el OISS, citando a Sacanell (2009) como el Consejo de Administración del Sistema, espacio de debate y decisión para todos aquellos casos que se refieran a cuestiones del

Sistema Vasco de Servicios Sociales. Pero no todas las personas están de acuerdo con ello.

'La capacidad de gobernar y hacer decretos es del Gobierno, no es del órgano interinstitucional y la capacidad de regular es de las Diputaciones, no es del Gobierno... El órgano interinstitucional es mucho más un punto de encuentro donde se contrastan criterios... no es un lugar donde se deciden las cosas creo yo. [...] No, pero el esquema que soporta la Ley no es un consejo de administración creo yo.' (P3: 52)

En cualquier caso, y más allá del papel que el OISS debiera jugar como espacio para la coordinación y decisión, las personas entrevistadas se han manifestado en torno al funcionamiento del propio órgano en estos primeros años y su papel en la toma de decisiones colegiadas. También en este caso nos hemos encontrado con posiciones divergentes en torno a la cuestión.

Por un lado están aquellos que hacen una valoración positiva del órgano, y del papel que éste ha jugado y juega como espacio de interacción entre las distintas administraciones públicas. Esta posición es minoritaria entre las personas entrevistadas, aunque es una valoración que se ha recogido.

'El ejemplo más claro lo tenemos en relación a cartera que se vota que todos los niveles institucionales lo tienen que aprobar, y le estás dando un papel importante. Yo sí creo que ha funcionado bien, por lo menos, es decir, que todas las instituciones se reúnan para debatir, discrepar...a mi me parece eso un avance grandísimo del órgano.' (T1: 70)

'Yo tengo una valoración muy positiva. [...] Trabajó muy intensamente, hubo muchísimas reuniones con diputados, técnicas, políticas y con otros diputados que les acompañaban hasta limar y fijar la cartera de servicios sociales que era en mi opinión un factor muy importante.' (P2: 65)

'El órgano interinstitucional cumple su función. Cumple su función también de visualizar la realidad del país que es esa, es la del órgano interinstitucional ¿no? Hay una cuestión que si me preocupa, y claro dirás te preocupa ahora porque tienes el huevo encima de la mesa y es una realidad, es el derecho de veto por el cual peleamos mucho.' (P3: 64)

Por otro lado están las personas que ponen en duda la capacidad decisoria del órgano. Y que afirman, además, que debido a esta falta de decisión, dicho órgano no ha funcionado de manera correcta hasta la fecha.

'Yo creo que tiene que existir creo que es necesario y creo que están todos los que tienen que estar pero la valoración que hago por lo menos desde que se creo es negativa es muy pobre. En un tema tan importante como la cartera veo que se ha convertido en un foro de debate y discusión pero que

no se ha llegado a ningún tipo de acuerdo. Entonces veo que se convierte en un lugar de debate pero no se llega a acuerdos.’ (T2: 89)

‘Creo que el órgano es necesario, la idea es muy buena, pero... no ha funcionado. Está claro que no ha funcionado. Yo creo que tenemos un país muy disgregado ideológicamente en el que el órgano está en todas las sensibilidades y es muy complicado llegar a un acuerdo, incluso dentro de los propios partidos hay diversas familias y es difícil llegar a acuerdos con que dentro del órgano hay colores, pues, porque bueno, por suerte o por desgracia, es la realidad que tenemos.’ (T3: 148)

‘Es un órgano que no define lo poco que pudieran decidir las instituciones que están ahí tienen capacidad de veto por lo tanto no tienen un contenido económico aprueba cartera el plan...no decide que se dedica a cada cosa. Y un órgano de administración o de Gobierno que no tenga capacidad de decidir en que se pone la pasta pues es un órgano que decide bastante poco.’ (P1: 77)

‘¿Que a día de hoy es patente que ha resuelto pocos conflictos? Sí. Pues es evidente que ha resuelto pocos conflictos, porque a día de hoy seguimos siendo incapaces de desarrollar los elementos básicos de la Ley. Se han desarrollado decretos accesorios entre comillas, con todo el respeto, pero que no son el núcleo de la Ley. Y hemos perdido buenas oportunidades. Se han ejercido derechos de veto, una pena... ocasiones perdidas.’ (P5: 52)

Y de cuestionar su funcionamiento, llegamos a otro punto clave, sugerido en las últimas citas, y también en alguna previa: el veto. El veto es en realidad una clausula recogida en el Decreto 101/2010 a través de la cual se establece que para la aprobación del Decreto de Cartera, será necesario el consenso de todas las administraciones públicas implicadas en la gestión de los servicios³⁹. Y esta clausula o, mejor dicho, la aplicación de esta clausula, genera mucho debate (y un extraño consenso) entre las personas entrevistadas: el veto es una gran dificultad para avanzar en la configuración del sistema. Es lo que ya detectaba Scharpf (1988) con su ‘trampa de decisión conjunta’, llevada a la práctica.

‘Una de las dificultades es que respecto a cartera existe un sistema de votación especial que en realidad es un sistema de veto que es el que se de

³⁹ Así se recoge en el artículo 8 del citado Decreto 101/2010:

Adopción de acuerdos. 1.– El Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales adoptará sus acuerdos por mayoría.

2.– No obstante lo anterior, para ser válidos, los acuerdos que se adopten en relación con el informe preceptivo para el establecimiento y posterior actualización de la Cartera de Prestaciones y Servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales deberán contar con el voto favorable de las y los miembros que actúen en representación del nivel de la administración pública –ya sea autonómica, foral o local– para la que se deriven obligaciones.

dificultar los acuerdos. Cuando hay 3 niveles administrativos es difícil tomar acuerdos si no hay un consenso.’ (C3: 79)

‘El órgano tiene también problemas de configuración, de configuración y de regulación, es decir, existe el derecho a veto. Bueno pues es cuestionable ¿no? Yo tengo que decir, no solo se avanza por consensos ¿no?, también se avanza por mayorías. Entonces eso es un elemento problemático del órgano, pues seguramente nos ha llevado a no poder desarrollar algunos aspectos interesantes de la Ley en una determinada línea interesante en la anterior legislatura., por la existencia de derechos a vetos y ejercicio de ese veto.’ (P5: 50)

‘Con el derecho a veto que lo distorsiona todo porque a la hora de la verdad ¿esto qué significa? Es decir ¿qué significa este servicio? ¿Quién lo paga? ¿Cómo? ¿A quién? Eso todo es la cartera y en esa cartera hay un derecho a veto de cualquiera de los tres niveles administrativos. A nadie se le ocurre que el de recursos humanos pueda vetar una decisión sobre el salario del director “no, no, ya los sentimos pero lo ha decidido el consejo de administración” bueno pues aquí hay un consejero o dos o tres que pueden decir que al director no se le paga, aunque los otros 6 decidan no sé qué. Entonces yo creo que no hay un Gobierno y el órgano institucional es una comisión para mí en la que las cuestiones importantes hay que acordar y entonces a veces no se puede gobernar, esa es mi visión.’ (P10: 78)

‘Si aquí o nos ponemos de acuerdo o no sale el decreto porque hay derecho a veto, como en la ONU, pues estamos maniatados, y hemos dado muchísimos pasos, hemos tenido millones de reuniones, discusiones, análisis comparativos y no comparativos... ¡y seguimos igual!’ (P17: 81)

Pero, ¿de dónde surge esta cláusula? ¿Por qué se reconoce el derecho a ‘vetar’ la configuración de la cartera? La principal línea argumental nos remite, de nuevo, a la financiación.

‘La filosofía que hay detrás del derecho de veto es que no te puedan cargar con competencias sin darte los instrumentos para el desarrollo de esa competencia, eso es lo que quiere decir el derecho de veto.’ (P3: 65)

‘Entonces yo creo que fue a iniciativa de EUDEL un artículo que metimos en la Ley y que garantiza esa autonomía local, no podrá haber nunca autonomía local sin garantía de la suficiencia financiera, entonces como no tenía memoria económica pues fue lo que nos quedó.’ (P15: 17)

Así pues, podemos afirmar que los problemas de coordinación, asociados a los instrumentos diseñados para ello, y a los impedimentos que estos ofrecen, están también directamente relacionados a la anterior variable: financiación. Y que, como ya hemos visto también previamente, la financiación está absolutamente emparentada con el esquema federal-institucional que es lo que, a la postre, ha provocado la creación del instrumento de veto y su aplicación, para no generar problemas en el traspaso competencial a ninguna de las administraciones implicadas.

Por lo tanto, hemos podido ver como existen problemas en lo referido a coordinación, derivados de la complejidad institucional y de las herramientas creadas para ello: órgano y reglamento de funcionamiento. ¿Sucedería esto en el caso de que la gestión estuviera centralizada? ¿Desaparecerían los problemas de coordinación? Tal vez sea prematuro responder a estas preguntas, pero las claves que aparecen empiezan a apuntar en una dirección.

5.5.2. Liderazgo

El liderazgo es la segunda subvariable que analizaremos dentro de la gobernanza, subvariable, además, de marcada importancia. En los sistemas de gobernanza compleja, multinivel, la cuestión sobre el liderazgo es muy importante. Importante porque las características del mismo, cómo se ejerce, si se trata de un liderazgo ejercido de manera horizontal, vertical, top-down o bottom-up o la interacción entre los distintos agentes a la hora de ejercerlo, pueden determinar la propia composición del sistema de políticas públicas que estemos analizando.

En el caso del Sistema Vasco de Servicios Sociales, la cuestión del liderazgo nos lleva a formular dos preguntas concretas. En primer lugar, respecto a si existe o no liderazgo en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. En segundo lugar, cómo entienden las personas entrevistadas que debiera ser este liderazgo en un sistema como el que estamos analizando.

¿Existe el liderazgo?

Respecto a la existencia de liderazgo en el Sistema, la mayoría de personas entrevistadas ponen en cuestión que exista liderazgo, aunque existen excepciones que se muestran favorables a la existencia del mismo.

'Claro, es que también un concepto de liderazgo aquí... Yo creo que cada uno dentro de sus respectivas competencias sí que hay un liderazgo evidentemente, pero tampoco veo...es que además todos nos necesitamos y todos somos imprescindibles...' (P7: 92)

'Yo creo que el poco o mucho liderazgo que hay es un liderazgo dentro del sistema, falta mucho para que esto sea... pues lo socio-sanitario, pues yo no sé si lo veré algún día y solo es una parte. Es decir que lo poco o mucho es dentro del sistema y es un liderazgo repartido a día de hoy, está repartido y igual es parte del problema. Yo creo que tiene que estar repartido pero como está el Gobierno Vasco, están los Ayuntamientos, están las Diputaciones...repartido está, compartido no.' (S1: 55)

'Pues nadie y todos nadie en particular pero todos. Es un coliderazgo un poco caótico y eso por ejemplo es un tema que tiene algo bueno que es que todo somos parte pero avanzamos de manera errática si es que avanzamos, igual retrocedemos.' (T2: 114)

Así pues, podemos observar que aunque estas primeras citas se muestran favorables a la existencia de un liderazgo en el sistema, también introducen términos como 'repartido' 'coliderazgo caótico' o 'cada uno dentro de sus competencias'. Esta lectura nos vuelve a llevar a la realidad de un sistema fraccionado, de liderazgos territoriales, con una falta de visión compartida y global. Nos vuelve a llevar, una vez más, al origen, a la variable federal y al peso del reparto competencial en la configuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Frente a esta posición, está la de aquellas personas que entienden, de entrada, que no existe un liderazgo en el Sistema Vasco de Servicios Sociales y argumentan distintas razones para ello.

'Es algo que falla. No hay liderazgo. El Gobierno es el que debería de manipular todo el sistema, regular y coordinar pues realmente no tiene y no se utiliza para esto no tiene suficiente potencia como para poder... Es una estrategia de gobierno pero sin embargo los resultados irían desde el primer momento muy significativos. Entonces yo creo que no hay.' (S2: 56)

'¿Liderazgo? Yo a día de hoy [...] la sensación que tengo es de no se si falta de liderazgo o si por lo menos de no ver una persona o varias personas que estén tirando. No me parece a mí que el Gobierno Vasco a día de hoy... de la misma forma que quizás con el Gobierno anterior sí que... [...], no se yo si las personas que ahora están actualmente gestionando el ámbito de los Servicios Sociales en el Gobierno Vasco tienen esa capacidad de liderazgo, de conocimiento de la materia etc...' (C2: 61)

'Yo creo que funcionamos como reinos de taifas. El liderazgo es de cada institución y quien menos tiene es el Gobierno Vasco porque apenas gestiona y porque al final tiene una función reglamentadora y de consejos de participación a nivel de país vasco que al final tiene poca eficacia en lo práctico.' (P12: 186)

'Es cierto que, bueno, esta claro que en los últimos años no ha habido un liderazgo claro, y si ha habido un liderazgo claro pues... se ha encontrado

con muchos problemas por el camino para llevar adelante todas las legislaciones y normativas que tienen que poner en marcha. Pues no ha habido, y sí es probable que el peso de las Diputaciones tenga que ver en ello. Sí, es así.' (T3: 165)

'¿Quién va a ejercer el liderazgo? ¿Sobre quién? Si nos han repartido las competencias ¿Luego cómo quieres ejercer liderazgo? ¡Pues no repartas las competencias! Si para ser líder te tienes que quedar, es que...' (T7: 84)

En esta primera oleada de opiniones podemos observar pues, como la causa de la falta de liderazgo vuelve a ser, una vez más, el modelo federal que condiciona el reparto competencial del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Es una cuestión que vuelve a aparecer una y otra vez. Esta es la causa más citada para justificar la ausencia de liderazgo, pero no la única.

'Yo creo honradamente que desde lo público no hay. Creo que se va siempre un poco a remolque de las iniciativas, reivindicaciones... de lo que sean más de tipo ongs, usuarios... y luego en fin también intereses político que también los hay. Me parece que técnicamente se va por detrás. Yo creo que el liderazgo desde lo público, que no se entienda como crítica, pues creo que no que se va detrás.' (S4: 64)

'El liderazgo en el sistema de los Servicios sociales lo tiene la administración pública. La iniciativa privada es escasa y cuando existe está vinculada a la financiación pública.' (T6: 84)

Una segunda causa de la falta de liderazgo reside en la titularidad de los servicios, aunque, como podemos observar en las citas expresadas, no existe acuerdo respecto a quién es exactamente el que carece de él, si el sector público o el privado. Depende, como no podía ser de otra manera, de la posición desde la que se haga la lectura de la realidad. Nadie cuestiona el papel que el tercer sector juega en la provisión de servicios (aunque este sería otro debate que en este momento no nos toca analizar) pero respecto al liderazgo, las opiniones, tal y como se ve en las citas anteriores, están más repartidas.

Y una tercera y última causa es que la falta de liderazgo no es debida a factores propios derivados de la configuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales, si no, a un contexto general que provoca una ausencia de liderazgo en las personas llamadas a tenerlo y eso afecta también al Sistema Vasco de Servicios Sociales.

'Es que yo creo que tenemos un déficit muy importante de liderazgo en el país en general, o sea a todos los niveles, en el nivel político, en el técnico... pero claro, para generar esa capacidad de liderazgo hay que crearla.' (T5: 62)

Por lo tanto, podemos observar como la respuesta a la primera de las preguntas que formulábamos, queda ampliamente resuelta con una opinión favorable a la ausencia de liderazgo, determinado este sobre todo, por una cuestión territorial o competencial, pero también por un factor de ámbito o de capacidades personales. En cualquier caso, estamos frente a un escenario en el que nos volvemos a encontrar, de nuevo, con la variable federal.

¿Qué tipo de liderazgo sería deseable?

La respuesta a la segunda pregunta, sobre cuál sería el liderazgo deseable también plantea soluciones en clave dicotómica. Una primera posición plantea que, frente a las carencias detectadas previamente es necesario un liderazgo fuerte, a poder ser por parte de una única institución, el Gobierno Vasco. Una segunda posición plantea que, precisamente por la misma razón, el liderazgo ha de ser compartido.

Así pues, en primer lugar analizaremos la posición de aquellas personas que piensan que, frente a las deficiencias de liderazgo detectadas, es necesario un liderazgo único en el sistema. Ese liderazgo, ha de venir de la institución con competencias de coordinación y planificación, en este caso, el Gobierno Vasco.

‘¿Debería de haber un liderazgo fuerte? Pues sí. Pero también mas allá... que haya un liderazgo fuerte de partido es importante, que tengas respaldo del partido consciente del gobierno pero también es algo personal ¿no?, si ese es realmente mi objetivo pues que sea realmente el objetivo.’ (P5: 62)

‘Lo debería de ejercer el Gobierno y lo intenta. Yo distinguiría 2 cosas, la intención y lo intenta, esta ahí, y por otro lado lo que te comentaba antes, si existe respeto interinstitucional podría asumirlo mucho más es cierto que no es fácil compaginar las 2 cosas, es decir, respeto vuestra gestión...pero a la vez lideramos un sistema y tenéis que aceptarlo.’ (T1: 76)

‘Lo que sí me parece es que habría que optar es que hubiera un peso de liderazgo por alguna de las competencias, es muy complicado esa gobernanza asamblearia de donde hay ponerse e acuerdo con todo.’ (C4: 6)

‘Difícil es crear todo claro de 0 porque siempre hay algo preexistente pero creo que ahí se da un problema de liderazgo del Gobierno y del reconocimiento del liderazgo. Por un lado es verdad que el Gobierno no siempre ha ejercido ese liderazgo pero que también cuando lo ha intentado ejercer no le ha sido del todo fácil y creo que desde ese punto de vista habría que hacer un poco mas de eso de país que es muy abstracto. Creo que somos un país que a nivel foral existen unas competencias, bien es un modelo. Porque no. Pero tiene que haber un liderazgo que establezca una coherencia y creo que la coherencia a nivel de planificación y de normativa

que se dan al Gobierno vasco son instrumentos para dar esa coherencia. Creo que eso sería así.' (C3: 79)

'Yo entiendo que si diferentes administraciones tienen que interactuar cada una tiene que tener cierto nivel de liderazgo en la parte que le corresponde, pero entiendo que si hay que aclarar cómo van a ser las cosas y si hay que hacer el análisis, el debate profundo que hay que hacer alguien tiene que asumir el liderazgo y yo creo que en este caso le competiría al Gobierno Vasco porque es del que emanan las Leyes, no el Gobierno Vasco, es el Parlamento en este caso, pero vía Parlamento o vía proposición de Gobierno tendría que ser en el marco de las tres provincias en este caso en el que se diera es debate, yo creo que sí debería de ser de alguna manera el acicate para que se defina por fin todo.' (P16: 63)

'¿Quién lo debería ejercer? Pues sin duda alguien que debería estar a la altura es el Gobierno Vasco y yo creo que la reflexión debería partir de ahí, además sin complejos, y nadie puede mirar a otro lado, el actual entramado obliga al consenso, no es malo, pero claro, alguien tiene que ir dando estos pasos en claves...' (P8: 93)

Así pues, a pesar de reconocer ciertas dificultades de origen como la existencia de otras instituciones implicadas, el peso de la inercia institucional (que analizaremos más adelante como variable) o incluso también la voluntad de los partidos políticos para ponerse de acuerdo, esta primera posición subraya la importancia de un único liderazgo que articule y de coherencia al sistema, por encima de los 'reinos de taifas' y falta de coordinación que hemos observado en el diagnóstico anterior. Es una respuesta a la cada vez más evidente preeminencia de la variable federal como causa de la falta de estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Es, sobre todo, una respuesta al fraccionamiento del liderazgo detectado en la variable anterior.

Pero frente a este fraccionamiento, también es posible otra posible respuesta. Aquella que detalla que el liderazgo deseable no puede ser unidireccional y que, por lo tanto, es necesario encontrar fórmulas que confluyan en un liderazgo compartido.

'Yo creo que tiene que ser un liderazgo compartido está claro. Y para eso hay que saber desarrollar un liderazgo compartido. Compartido entre distintos niveles de la administración, compartido entre distintas tendencias políticas que a veces toca que distintos se pongan de acuerdo y compartido también con otros sistemas, por lo cual lo de compartido se nos abre mucho.' (S1: 54)

'Yo creo que les corresponde a todos. No es algo que el gobierno pueda hacer porque el gobierno no puede imponer ni tampoco le corresponde a

una Diputación al margen de las demás, si a alguien corresponde es al Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales.' (P2: 102)

'Hay momentos mejores y peores depende quien este en cada momento pero en realidad tenemos el liderazgo compartido que yo comparto totalmente esa denominación, hay que ver la realidad y hay que tener la humildad, yo creo que no es fácil desde el poder.' (S4: 65)

'Yo creo que el liderazgo tiene que ser un liderazgo compartido y en ese sentido creo que se debe trabajar en esa línea ¿no? Y tienes un liderazgo compartido mientras no cambien las circunstancias. Si uno tiene la facultad de planificar y de normar y otro tiene la capacidad y la competencia de gestionar el servicio, ese liderazgo tiene que ser compartido ¿no? Y no creo que se pueda entender de otra manera..' (P3: 73)

'El liderazgo tiene que haberlo en cada institución, o sea esto hay que creárselo, me da lo mismo que sea Orexa que Bilbao, o sea la persona responsable política se lo tiene que creer y el profesional que está allí tiene que hacer su trabajo.' (P15: 34)

'Bueno tal y como está el reparto de la baraja competencial es un sistema de corresponsabilidad, y además esa cultura es la que intenta la Ley recoger, la de la corresponsabilidad y en un órgano pues que se puedan desarrollar muchos de los instrumentos y de las decisiones que hemos estado comentando algunas ¿no?' (P4: 11)

'Claro, cada quién tiene que hacer sus funciones, pero el liderazgo del sistema es compartido y para eso cada quién tiene que adoptar la actitud más adecuada y luego se tienen que dotar también en un cultura de trabajo y de instrumentos e ir avanzando en eso y sin eso un sistema no funciona.' (C5: 110)

Así pues la opción del liderazgo compartido tiene también muchos partidarios y bebe, principalmente, de dos fuentes. La primera, la que justifica el liderazgo compartido como necesidad de dar respuesta a la realidad institucional actual y, por lo tanto, es el argumento federal y la defensa del statu quo lo que finalmente justifica la apelación al liderazgo compartido. La segunda, la que lee el liderazgo compartido como la colaboración entre las instituciones públicas y el tercer sector como forma de avanzar, y que se reivindica, sobre todo, desde este último.

Finalmente, hay dos cuestiones que aparecen de forma anecdótica, pero que son significativas a la hora de entender el liderazgo. En primer lugar la personalidad. La importancia del carácter y la actitud de la persona que ocupe los puestos de dirección. Este factor va unido con aquella parte del diagnóstico que cuestionaba la capacidad de quien lidera. Son las características personales unidas al carácter individual que, en muchas

ocasiones tienen la capacidad innegable de traccionar muchos proyectos. También el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

'Es que este es un tema también peliagudo porque a todo el mundo yo creo que se nos viene a la cabeza cuando hablamos de liderazgo el Gobierno Vasco pero es que el Gobierno Vasco en materia de Servicios Sociales pinta muy muy poco. Por lo tanto es muy difícil que ese liderazgo, yo no sé si tiene que ser compartido, yo no sé si al final muchas veces estos liderazgos están muy relacionados con las características personales de la persona de turno.'
(C2: 57)

En segundo lugar, la oportunidad política y la mirada con la que se abordan los procesos. Este será un factor que analizaremos más en profundidad cuando hablemos de la variable político partidista, pero es importante también enunciar que tiene su influencia y no poca, en el liderazgo que se pueda ejercer sobre el sistema.

'Los cambios o transformaciones duran más que una legislatura, alguien se tiene que preocupar en concertar mas allá de la legislatura que le toca gobernar. Eso para mi es el liderazgo y es de lo que se carece en la política. Muchas veces me suelo preguntar si hoy los gestores de la política hubieran sido capaces de lograr los grandes consensos de la transición y me respuesta es que no, en mi opinión.' (P2: 112)

Por lo tanto después de todo lo dicho hasta el momento, la opinión mayoritaria es que no existe liderazgo en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, debido sobre todo al fraccionamiento institucional y a la importancia de la variable federal. En cualquier caso, no hay acuerdo respecto a cómo debería funcionar dicho liderazgo, si de una manera más centralizada y única o de una forma más colegiada y compartida. Esto forma ya parte del debate posterior.

5.5.3. Regulación

La subvariable regulación hace referencia al impacto que la Ley y su desarrollo pueda tener a la hora de corregir o de provocar las inequidades objeto de estudio de este análisis. En otras palabras, consiste en ver el efecto de los instrumentos legales en la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales y su grado de desarrollo o cumplimiento.

Ley como instrumento

Una primera opinión, dentro de las recogidas en este punto hace referencia a que, frente a la compleja realidad institucional a la que se enfrenta el Sistema Vasco de Servicios Sociales, la última de las Leyes aprobadas, a la que venimos haciendo referencia continua, la Ley 12/2008, es el instrumento

adecuado para poner fin a las inequidades producidas en el Sistema. A este respecto, las opiniones recogidas, afirman, en una primera aproximación, que la Ley y los decretos de desarrollo podrían ser instrumentos adecuados para ello.

'Yo creo que las inequidades son incompatibles con la propia Ley. Creo que es un fraude de Ley las inequidades porque si algo quiere la Ley y para algo se hace, es para romper los desequilibrios e inequidades territoriales.' (P2: 103)

'Pues yo creo que la respuesta a todo esto viene en la Ley. La Ley pretende evitar estas inequidades. ¿De dónde proviene? Pues evidentemente porque es un sistema en construcción y que cada operador lo ha ido entendiendo como buenamente podía y le ha ido asignando recursos pues también como podía.' (P15: 74)

'Para mí la Ley supuso, quitando todo lo que queda de su falta de desarrollo, yo creo que fue positiva en el sentido de que al menos se establecían las competencias que tenía que cumplir cada uno de los diferentes niveles y cada administración porque yo que sí que viví la Ley del 82, viví la Ley del 96 y el decreto del 2001 y he vivido el recorrido como tal, pues en este caso al menos lo que sí que queda claro es que la distribución competencial gustará o no gustará cómo está hecha la misma pero es muy clara y ya no se dan las propias duplicidades que se daban anteriormente.' (P11: 72)

'¿Cómo se corrige? Pues a base de poner los datos encima de la mesa de ir estableciendo estándares medios, ir identificando cuál es la media del país, ir estableciendo esa cartera, de ir estableciendo el mapa, de ir estableciendo objetivos de homologación y de ir caminando a procesos de convergencia ¿no? Y quien está por debajo tiene que hacer el esfuerzo y quien está por encima de la media pues puede aguantar la situación y bueno, pues eso que tiene ganado.' (P4: 86)

'Yo creo que con unos decretos potentes de desarrollo pues de alguna forma se podrían corregir un buen decreto de cartera con los recursos necesarios para desarrollarse con ese decreto cartera, con un mapa vinculante para las administraciones podrías corregir el rumbo del sistema vasco de Servicios sociales, que no sería poco. Y con un buen decreto de copago también.' (P5: 61)

Así pues, existe una visión positiva respecto al instrumento legal como medio para reducir las inequidades. Pero como se puede observar en las citas, lo importante no es sólo la Ley 12/2008 en sí misma, también los decretos que lo desarrollan.

A este respecto, conviene mencionar por la importancia que todas las personas entrevistadas otorgan al instrumento, el Decreto de cartera. El Decreto de Cartera es el instrumento mencionado en muchas ocasiones como la clave definitiva para homogeneizar el sistema.

'Yo creo que el planteamiento de las inequidades es por lo menos solucionarlo desde cartera que exista esas compatibilidades.' (T1: 73)

'Yo creo que ahí también es importante y que es un momento y que quizás también el hecho de afianzar el marco normativo-jurídico a través de la cartera puede ser un paso importante también para dar ese salto cualitativo ¿no?' (C2: 49)

'Entonces la cartera, yo creo que hay una parte de esas que la puedes solucionar, una parte, porque si nos dice que servicios tiene que haber, que prestaciones tiene que haber, que requisitos tiene que haber... luego habrá insumisos pero bueno en teoría eso bueno, algo tiene que homogeneizar seguro.' (T8: 51)

'Que si la cartera dice que las personas mayores tienen que tener tales servicios, yo Diputación de Guipúzcoa puedo garantizar eso y además decidir este servicio. O puedo decir que yo me conformo son lo que se dice en cartera, lo que no se puede decir es menos. Luego la cartera también va decir y a ese servicio van acceder las personas con grado de pendencia 2 y 3 y yo Diputación de Gipuzkoa puedo decir no yo también con mis propios medios voy a abrir a no sé quién. Mi plus de política social es eso en ese servicio concreto.' (C3: 91)

El Decreto de Cartera será pues, un instrumento válido para homogeneizar, para igualar, o, al menos, para establecer unos mínimos comunes que todas las administraciones habrán de cumplir. Lo que no asegura es, como podemos observar en la última cita, lo que cada administración pueda hacer por encima de esos mínimos que fija la norma. Es el mismo tipo de argumento que veíamos en la variable federalismo.

Sin embargo, no todas las personas son tan favorables respecto al Decreto de Cartera. Desde el tercer sector se escuchan algunas críticas respecto a la excesiva reglamentación que supondría su aprobación y cómo ello podría complejizar, tal vez en exceso, el propio Sistema Vasco de Servicios Sociales.

'Me parece que la cartera es muy corta. Es muy técnica, yo creo que es necesario sistematizar ¿e? Pero no se si están tan sistematizados que parece una demanda oferta y que fuera de eso no hay capacidad para la investigación, para la creación, experimentación... y estamos jugando de una manera muy automática ¿no? Me parece que eso esta bien pero que hay que

dejar espacio a buscar otra cosa. Creo que la cartera es muy sistemática.'
(S1: 42)

'Quizás haya ahora manera de organizarnos que no sea con cartera. La cartera encorseta mucho porque aquí, claro, entramos en muy discusión de valores. Pero si yo creo que hay 3 valores para mí: 1) los derechos dignidad de las personas, cada persona es única; 2) la autonomía capacidad de elección, yo tengo que tener capacidad de elección, eso me da bienestar o cuando yo estoy elijo lo que quiero estará mejor o peor pero yo elijo y luego 3) que cada uno somos diferentes cada individuo entonces una cartera general para todos no responde a esto.' (S3: 54)

Y otro en cuanto al contenido de la cartera o el catalogo, yo recuerdo que estaban en las ponencias del año 82 y de las discusiones que hubo... yo recuerdo que José Luis Zubizarreta recomendaba con respecto a esta cuestión y así lo hizo, no ser muy concreto en la cartera porque en la realidad es coyuntural entonces si tú la plasmas o incluso el propio catalogo, hace de freno a la evolución entonces yo creo que tenía que ser de una manera más genérica para que pudiera desarrollarse en función de la evolución. (S4:50)

La cartera pues, puede poner fin a las inequidades, pero también a la innovación o a la creatividad. Este es el argumento que proviene del tercer sector y desde el que se promueve también otro debate necesario en la actualidad. En cualquier caso, ¿puede la cartera ser instrumento suficiente para el fin de las inequidades territoriales? No todas las voces opinan lo mismo.

Esta opinión favorable respecto al desarrollo de los instrumentos legales como fin de las inequidades también tiene sus detractores entre las opiniones recogidas. Las opiniones van también en la línea de lo analizado en la variable federalismo y vuelto a recordar en el párrafo anterior, que las Leyes que marcan mínimos, pero reparten competencias, no pueden ser instrumentos adecuados para finalizar con las inequidades, puesto que ellas mismas son las que las están provocando en su diseño inicial.

'Yo creo que la causa de estas inequidades por ejemplo con la Ley de Dependencia...las Leyes marcan mínimos pero no te topan máximos. Entonces desde el momento en el que tu estas marcando los mínimos que hay que cumplir pero si dejas la posibilidad de que la institución competente pueda mejorar esos mínimos no vas acabar nunca con la inequidad. Porque tú puedes tener esas ganas políticas de que tus ciudadanos tengan los servicios sociales y mejorarles, en medida de tu voluntad política y tus posibilidades económicas. Por lo tanto nunca las vas a poder evitar.' (P12: 180)

'En la medida en que la Ley de Servicios Sociales se solapa también con la aplicación de la Ley de Dependencia, la posibilidad de establecer niveles de

protección adicional, ahora mismo esa disfunción con esta Ley tampoco va a quedar corregida, es decir, en función de sus posibilidades o de las decisiones políticas que tomen los gobiernos de las diputaciones de cada uno de los tres territorios, ese caso ha venido dándose y se da en la práctica, no todos los usuarios tienen las mismas coberturas, no todos los servicios están configurados como compatibles en los tres territorios o como no compatibles, es decir, yo creo que eso es un hándicap importante que no creo que se vaya a acabar con esta Ley.’ (P7: 81)

‘A ver, yo siempre he creído y creo todavía hoy también que las Leyes tienen que ser reflejo de un hecho social y de una aspiración social, tiene que conjugar las dos y ya es una quimera que los tres territorios tengan una distribución competencial de los servicios sociales igual, por lo cual a la primera pregunta que debe responder una Ley es a reflejar normativamente una realidad social.’ (P10: 3)

¿Es, por lo tanto una quimera que una Ley pueda resolver lo que territorialmente está dividido y es, hasta la fecha desigual? ¿No responde a la realidad social? ¿No es un hecho social objetivo? Como hemos visto, las opiniones también aparecen divididas, aunque en todas ellas, en las partidarias y también en las detractoras, podemos ver una referencia continua a la variable federal y a su influencia continua en el resto de factores.

En cualquier caso, parece que la aprobación del decreto de cartera, en el momento en que se produjera, no pudiera ser elemento suficiente para corregir el peso de los factores que estamos analizando hasta el momento. ¿Cómo hacerles frente?

Desarrollo de la Ley

En lo que las personas entrevistadas coinciden es en que el desarrollo de la Ley está siendo muy lento y costoso y que los años transcurridos desde su aprobación hasta su desarrollo están condicionando, sin duda alguna, la visión que se pueda tener sobre ella.

‘Lo que sí me sorprende es que de alguna manera, es que del 2008 hasta ahora ya han pasado 5 años y sin embargo a fecha de hoy esa Ley que contempla mas de una veintena de reglamentos de desarrollo apenas se ha desarrollado ninguno, lo que pone en evidencia la dificultad del funcionamiento y de la regualcion del sistema de Servicios sociales en una configuracion descentralizada como la nuestra ¿no?’ (T6: 75)

Una visión que llega a poner en cuestión la propia bondad de la Ley, a tenor del tiempo pasado desde el momento de la aprobación.

'Es decir, no podemos seguir diciendo que es una buena Ley si 6 años después su grado de desarrollo y aplicación es muy pequeño.' (C4: 47)

Esta lógica está llevando ya a algunos discursos a dar la Ley 12/2008 como superada, hablando ya incluso en términos de referencias legales obsoletas.

'El problema es que aquí sale una Ley y... ¡uh! A ver quién la toca. Por lo mismo de antes. Porque tenemos un país variopinto y entonces quien lleva al parlamento modificaciones y cosas de estas cuando todo requiere unas negociaciones muy complejas, pero para mí se ha quedado vieja.' (T3: 153)

'Esa es mi visión de la jugada, por eso es una vieja Ley ya, estamos hablando de 5 años, y yo la empiezo a llamar "la vieja Ley de servicios sociales".' (P10: 76)

'La vieja Ley de Servicios Sociales'. El proceso de estancamiento ha llevado a este tipo de reflexiones. ¿Y por qué se produce dicho estancamiento? ¿Qué es lo que lo motiva? Sin duda tenemos que mirar a la variable federal para volver a darnos cuenta de lo que aquí subyace. ¿Y puede una vieja Ley poner solución a los problemas que hemos observado?

Son muchos los factores que hemos analizado en este punto de gobernanza que inciden, de una u otra manera en el proceso de implementación de 'La vieja Ley'.

En primer lugar, existe una falta de coordinación en el sistema. Falta de coordinación acrecentada por el bloqueo y la falta de consenso sobre las funciones del Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales.

En segundo lugar, haciendo referencia al liderazgo, existen dificultades de liderazgo en el sistema, subrayadas de manera notoria por muchas de las personas entrevistadas. Aunque, una vez trazado el diagnóstico, tampoco existe consenso respecto a como debiera de ser este liderazgo.

Finalmente, respecto a la regulación, muchas personas subrayan la importancia de la cartera como el instrumento imprescindible para homogeneizar las realidades territoriales, para establecer unos mínimos comunes a todas las administraciones públicas, en la definición de servicios y prestaciones. Sin embargo, este instrumento no es suficiente para terminar con las inequidades, puesto que, como se está analizando en todo el desarrollo del capítulo existen más factores que determinan las mismas.

5.6. Razones político – partidistas

La variable político – partidista se refiere a la incidencia que los partidos políticos tienen en la configuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Es decir, analiza la importancia del discurso y la posición de los partidos como factor estructural del sistema.

Es evidente que los partidos políticos tienen una gran influencia en los sistemas políticos democráticos. La democracia representativa se articula principalmente en base a los partidos políticos como elemento de selección de élites, pero también de difusión de mensajes e ideas. Los partidos determinan la composición de la agenda política, la priorización de los temas de contienda y, por lo tanto, también los mensajes que se difunden a la opinión pública. Los partidos políticos, como analizaron Campbell y Morgan (2005) pueden ser pues un elemento clave para la configuración de un sistema de políticas públicas, en este caso, para la configuración del Sistema de Servicios Sociales.

A este respecto, la variable político partidista, se ha operacionalizado de la forma en que se puede observar en el Gráfico 23.

Gráfico 23 variable político – partidista y subvariables



Fuente: elaboración propia

Así pues, la variable partidos políticos se divide en las subvariables ‘rol de los partidos en el Sistema Vasco de Servicios Sociales’, ‘¿Tienen los partidos modelo de servicios sociales?’ y finalmente, una tercera vinculada con el consenso político.

5.6.1. Rol

Los partidos condicionan la posición

La primera de las posiciones defiende que son los partidos los que marcan en realidad las posiciones de los representantes del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Se insiste, además, que en una realidad tan compleja como la vasca, donde todos los partidos han tenido responsabilidades de gestión en los últimos años y al mismo tiempo en distintas instituciones, esto ha sido un factor determinante de bloqueo o dificultad. En un sistema multinivel, como hemos visto anteriormente, se producen debates encontrados en los órganos decisorios y de coordinación. Son debates cuya lógica reside en la necesidad de tener que tomar decisiones de manera compartida, desde posiciones muchas veces alejadas y determinadas por posiciones tanto de partido como vinculadas a la propia institución. La subvariable 'Rol' hace referencia precisamente a dicha realidad, poniendo el foco en si las posiciones defendidas tienen que ver con la pertenencia a un partido político o lo que realmente influye en el escenario es la pertenencia a una institución concreta.

En este sentido, analizaremos a continuación ambas posiciones, tanto la que defiende que son los partidos los que condicionan el mensaje en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, como la que defiende que son las instituciones las que lo hacen, puesto que ambas posiciones se han visto reflejadas en los discursos de las personas entrevistadas.

'Socialistas en el Gobierno, el Partido Popular estaba en Álava, el PNV en Bizkaia... todos de distinto color y por tanto de aquella manera también distintos y además en EUDEL que era la que venía de parte de los Ayuntamientos, pues en EUDEL no estaba el grueso de los Ayuntamientos de la Izquierda Abertzale que en Gipuzkoa son muchos. Por lo tanto la situación es muy compleja lógicamente. El órgano interinstitucional no es una burbuja ajena al resto de política por tanto eso influye.' (P2: 69)

'Que gobiernen partidos diferentes también en las 3 diputaciones ayuda también ¿no? A que esas diferencias sean más evidentes ¿no?, mas patentes.' (P5: 60)

'Se ha visto claro que del partido que ha estado en cada administración hay si se ha notado aun dándole importancia todos a los servicios sociales sí que se ha notado las diferencias ideológicas.' (T2: 95)

Así, los partidos son los que marcan la posición, se enfatizan las diferencias ideológicas y en un escenario como el que hemos vivido, esto genera dificultad de llegar a acuerdos. Tirando de este mismo argumento, el protagonismo de los partidos, algunas personas destacan que lo que realmente sucede en los órganos de representación multinivel son unas negociaciones de tipo parlamentario llevadas a cabo en órganos de representación extraparlamentarios. Y que esto sucede, precisamente, porque son los partidos los que determinan la agenda y los debates de dichos órganos.

'Hombre... nuestro sistema político además de las instituciones y además de la representación parlamentaria de los territorios y del territorio común están los partidos y yo creo que tienen mucho peso. Es cierto que los partidos al final pactan ¿no?, pero también los partidos pactan antes de ir al parlamento.' (P6: 76)

'En realidad lo que se está diciendo es que estamos en una fase pseudo-parlamentaria de acuerdo entre partidos y que el órgano no está gobernando, que está gobernando el parlamento. Esto no tiene solución si no se acuerda en otra mesa, porque claro, cada institución gobierna pero gobierna apoyada por un partido o por unos partidos y en este caso, menos EUDEL, todos monocolors, eso es lo que ha pasado a lo largo de la historia en el tiempo del desarrollo todas las instituciones han tenido gobiernos monocolors, con lo cual había una axiología, casi la posición del partido era la posición de la institución, por eso al final estamos hablando de un acuerdo pseudo-parlamentario en vez de un acuerdo institucional.' (P10: 81)

Por lo tanto, hemos observado que esta primera posición defiende que los partidos políticos son quienes determinan la posición de las instituciones respecto a los términos a negociar en los órganos de gobernanza del sistema y que, incluso en algunos casos, estas negociaciones se están produciendo de la misma forma que si fueran negociaciones parlamentarias.

El papel de los partidos políticos es pues central y determinante. Por lo tanto, es esta realidad la que complejiza y convierte al Sistema Vasco de Servicios Sociales en un sistema de difícil gestión, además de la propia representación institucional en sí misma.

Las instituciones condicionan la posición

La segunda de las opiniones recogidas es la que defiende que al tratarse un sistema político complejo, lo que determina la posición en los órganos de gobernanza multinivel no es el partido político, sino la institución a la que se represente.

'Mi experiencia es que los partidos no pintan nada en esa mesa. Somos las instituciones.' (P12: 173)

'Creo también y no necesariamente en el marco de este proceso, en otros foros sí que hemos solido ver la incoherencia entre lo que defiende un partido y lo que defiende ese partido cuando está en una determinada institución porque claro luego está la realidad. Tú puedes tener a un partido diciendo una cosa y ese partido en el Gobierno o en Diputación o en un Ayuntamiento diciendo otra cosa porque ésta en realidad actúa por determinada manera.' (C3: 81)

'De manera que nos los hemos encontrado que un mismo partido político normalmente los partidos políticos Vascos desarrollan también en sí mismos la aplicación de Ley de territorios históricos, piensa de manera distinta que cuando gobierna en una Diputación, en un Ayuntamiento o cuando le toca en el Gobierno.' (P2: 89)

Así pues, esta segunda posición pone el acento en la importancia de las instituciones a la hora de determinar el discurso de los partidos, produciéndose, incluso, incoherencias en el discurso del propio partido derivadas de la posición que el mismo ocupe en el entramado del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Incluso se puede observar, en la última de las citas, como la referencia a las instituciones implicadas es expresa, a través de la Ley de Territorios históricos, y así mismo, su influencia en la desorientación y posicionamiento de los propios partidos.

El resultado de este apartado, sea por las incoherencias ahora mencionadas, sea porque como se defendía desde la anterior posición sean realmente los partidos los que condicionen los posicionamientos, nos lleva a formular la pregunta clave de este apartado: ¿Tienen los partidos políticos modelo de Servicios Sociales?

Esta es una pregunta fundamental puesto que la respuesta a dicha pregunta puede condicionar de una u otra forma el resto de los factores que estamos analizando en este capítulo y puede convertirse en un elemento clave, junto al federal, a la hora de determinar los factores estructurales del Sistema Vasco de Servicios Sociales y sus condicionantes básicos.

5.6.2. ¿Tienen los partidos modelo de Servicios Sociales? O corriendo como pollo sin cabeza...

La cuestión sobre el modelo es una cuestión siempre presente en los debates en torno al Sistema Vasco de Servicios Sociales. No pocos autores (Ararteko, 2010; Arenas, 2011; Duque, 2012; Fantova, 2008) han subrayado la necesidad de traducir el 'modelo comunitario' que marca la Ley 12/2008

de Servicios Sociales en acciones concretas que se traduzcan en un modelo concreto de política pública.

A este respecto, ¿Saben los partidos realmente en que consiste el modelo de servicios sociales? ¿Lo tienen? ¿Lo implementan?

Programas electorales

En primer lugar, para hacer una primera aproximación a la pregunta, es interesante hacer una primera lectura de los programas electorales con los que los partidos políticos con representación parlamentaria se presentaron a las Elecciones Autonómicas de octubre de 2012. Analizaremos pues, los programas de EAJ-PNV (EAJ-PNV, 2012), EH BILDU (EH BILDU, 2012), PSE-EE (PSE-EE, 2012), PP (Partido Popular, 2012) y UPyD (UPyD, 2012).

La conclusión que se puede extraer del análisis de dichos programas electorales es la siguiente: existen diferencias entre los partidos políticos en lo que se refiere a marco competencial y modelo de gestión. Pero, por otro lado, las referencias en cuanto al modelo de prestación de servicios son escasas y más bien genéricas en casi todos los casos.

En primer lugar, en lo que se refiere al marco competencial, sólo EAJ-PNV, EHBILDU y PSE-EE hablan, en su programa electoral, de 'Sistema Vasco de Servicios Sociales'. Tanto el Partido Popular, como UPyD omiten esta realidad, aunque probablemente por cuestiones diferentes. En el caso del Partido Popular, puede ser, muy probablemente, por la importancia que el programa otorga al sistema competencial actual y, por lo tanto, al mantenimiento del statu quo, puesto que cita, literalmente, 'la necesidad de un marco competencial bien definido, evitando solapamientos y [...] respetando las competencias de las distintas instituciones' (Partido Popular, 2012:95-96). En el caso de UPyD el hecho de omitir esta referencia es más genérica, puesto que el programa omite toda referencia a la realidad vasca, haciendo propuestas genéricas en todos los ámbitos.

Tanto EHBILDU como EAJ-PNV asignan un adjetivo a como debiera ser el Sistema Vasco de Servicios Sociales. EAJ-PNV habla de sistema 'homogéneo' (EAJ-PNV, 2012: 154), mientras que EHBILDU afirma buscar un sistema 'unificado' (EH BILDU, 2012: 160). Las diferencias de matiz en torno a los términos son también en este caso, importantes. Finalmente, de los partidos que mencionan el sistema, el PSE-EE no le añade ningún adjetivo, pero se muestra partidario de 'incrementar y ampliar' la acción directa del Gobierno Vasco en el Sistema Vasco de Servicios Sociales (PSE-EE, 2012:65).

En lo que se refiere al modelo de gestión, las diferencias también son notables. El Partido Popular hace una apuesta por el tercer gestor en la gestión de los servicios sociales (2012:96) y la misma apuesta hace el PSE-EE (2012:65). EAJ-PNV, más en genérico, hace una apuesta por la colaboración público-privada, priorizando al tercer sector, pero sin excluir otras posibles fórmulas de gestión, también enmarcadas en esta línea (2012:154). Por último, EHBILDU habla únicamente de la gestión pública de los servicios sociales, sin mencionar ni al tercer sector, ni otras posibles fórmulas de colaboración (EH BILDU, 2012).

Existen, por lo tanto, diferencias programáticas claras entre los partidos en estas dos cuestiones, si analizamos los programas electorales. Pero en cuanto pasamos a los contenidos del Sistema propiamente dichos, a la pregunta del modelo en sí, el cambio es ya significativo.⁴⁰

De menos a más, es UPyD el que describe una realidad más alejada del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Las propuestas que presenta en el programa pertenecen a una lectura genérica del Sistema de Atención a la Dependencia de competencia estatal, probablemente en coherencia con su propuesta de centralizar las competencias en el Gobierno del Estado.

El Partido Popular centra sus propuestas en la lucha contra el fraude en las ayudas sociales, y en la necesidad de que éstas sean transitorias, de forma que el sistema sea un sistema de transición y no de mantenimiento.

EHBILDU, además de las cuestiones respecto al modelo de gestión mencionadas previamente, introduce cuestiones como el debate de la Renta Básica, la creación de un Sistema Vasco de Dependencia o el refuerzo del Sistema de Atención Domiciliaria. Son ideas apuntadas, pero no desarrolladas en su formulación. Aparece así la idea de mantenimiento en el entorno y apuesta por lo comunitario ya recogida en la Ley 12/2008.

Son el PSE-EE y EAJ-PNV los partidos que más desarrollan los argumentarios en materia de servicios sociales.

⁴⁰ Las propuestas concretas, por extensas, se han incorporado en los anexos, considerando que no tenía sentido introducirlas todas en este apartado.

EAJ-PNV hace una apuesta por el mantenimiento de las personas mayores en su entorno más cercano, aunque sin desarrollarla en exceso. Se apuntan ideas como apoyo al cuidador, involucrar a la familia junto a la administración y poner a la persona mayor en el centro, que siendo también genéricas, pueden aproximar algo más, un desarrollo posterior. En cualquier caso, es también una apuesta por lo comunitario, en la línea de la Ley 12/2008.

Finalmente el PSE-EE denota también en su programa electoral el reflejo de sus últimos años de gobierno. Es el que presenta una propuesta más articulada entrelazando fiscalidad, ámbito sociosanitario, propuestas de atención domiciliaria, prestaciones, programas etc. Podría decirse que es el programa más completo de los analizados en lo que a modelo de intervención se refiere, marcando unas líneas claras de acción. Como decíamos al inicio del párrafo, el efecto de la gestión de Gobierno, puede ser una causa importante al respecto.

Por lo tanto, el análisis de los programas electorales nos lleva a afirmar que existen discrepancias en los partidos políticos en lo genérico: modelo de gestión y ámbito competencial. Sin embargo, estas discrepancias se diluyen, por lo ambiguo de las propuestas, en cuanto se desciende al ámbito del modelo de intervención, tratándose de propuestas más genéricas derivadas tanto de lo marcado en líneas generales por la Ley 12/2008 como por la propia experiencia de gestión en las administraciones públicas.

A pesar de lo dicho y del análisis de los programas, también las personas entrevistadas se han manifestado en torno a la cuestión de si los partidos políticos tienen o no modelo de servicios sociales y hasta que punto condiciona esto el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Como se podrá imaginar, las posiciones también en esta cuestión son dicotómicas, en cuanto a las personas que se manifiestan a favor y aquellas que lo hacen en contra, con argumentos diversos. Por último se ha optado por analizar individualmente el papel de EAJ-PNV como factor con identidad propia. Esta opción ha venido motivada por la importancia que muchas de las personas entrevistadas le otorgaban en la cuestión que estamos analizando en este momento.

Los partidos políticos Sí tienen modelo

Una primera valoración, aunque minoritaria en los discursos analizados, aboga por una visión afirmativa en torno a la capacidad y la reflexión de los partidos políticos en torno al Sistema de Servicios Sociales. Aunque modulada de distintas formas, esta posición aboga porque los partidos tienen una posición en torno al modelo de Servicios Sociales, y que esta posición condiciona también su forma de gobernar.

'Yo creo que sí, quizás en el tema de programas electorales, la parte que toca a servicios sociales, de modo global es muy escueta, muy de andar por casa, pero luego una vez que les ves gobernando, sea en el Gobierno, en Diputación...donde sea yo ahí sí que veo que hay...además hay diferencias de apreciación, la ideología sí surge en la aplicación de servicios sociales.' (T1: 71)

'Yo creo que sí. Yo creo que sí tenemos, es cierto que quizá algunos partidos cuando hablan de su modelo parece que hablan de su modelo y descartan a todos los demás porque parece que el único modelo es el que tienen.' (P9: 58)

Este modelo, saber o *know how* puede circunscribirse a un consenso en torno a la importancia del sector, o a la priorización del mismo. Esto puede ser indicador de que existe sensibilidad, ergo, modelo, según alguna de las opiniones recogidas.

'Sí. Mas o menos definidos pero sí. Todos los partidos políticos ven que el tema de los servicios sociales es estratégico, todo el mundo cuando llega al poder cuando aprueba el presupuesto lo primero que dice es que aumentamos el gasto social. Entonces independientemente de la ideología como es un tema sensible en la ciudadanía todo el mundo se apresura a decir el mantenemos el gasto social, o el 50% del gasto es social. Entonces todos sin excepción alguna. Entonces eso significa que a todos les importa.' (T2: 96)

'Modelo de país sí, ser capaces de entender que esto es una parte importante del gasto público y fundamentarlo sí, y yo creo que todos, creo que en eso hay consenso.' (C5: 102)

Otra de las cuestiones que determina, según las personas entrevistadas, la existencia de un modelo en los partidos, es la adhesión a lo recogido en la Ley 12/2008 y, por lo tanto, la existencia del modelo en base a ese consenso. Se considera suficiente. Esta adhesión la hemos visto en el análisis de los programas, puesto que era la conclusión en muchos de los casos.

'Yo creo que en este país las responsabilidades de Servicios sociales a día de hoy ya han estado en manos de todos ¿no? Faltaba que estuvieran en manos de Bildu o de la Izquierda Abertzale y están en manos de la Izquierda Abertzale en Gipuzkoa y muchos Ayuntamientos ¿no? Yo no he visto cambios significativos de modelo, porque la Ley fue una Ley muy consensuada y en esa Ley estuvo PP, PSOE, PNV, ARALAR, IU entonces Aralar está incorporado ya a esa cultura ¿no? Entonces el modelo establecido en la Ley es un modelo yo diría que con un consenso muy amplio ¿no?' (P3: 67)

'Yo creo que principios básicos o líneas estratégicas básicas sobre la importancia que tiene la ayuda domiciliaria y que a poder ser esa ayuda se de en el domicilio y se retarde lo más posible el ingreso de las personas en residencias, yo creo que en eso estamos absolutamente todos de acuerdo, luego otra cosa es cómo se lleva eso a la práctica, en eso sí que podemos tener discusiones.' (P16: 57)

Finalmente, están las posiciones que afirman que existe un modelo de servicios sociales en los partidos, pero muy genérico y basado únicamente en el modelo de gestión: público frente a privado o concertado. ¿Podríamos llamar a este modelo, modelo de servicios sociales? O podría ser mejor llamado modelo de políticas públicas? No parece que sea una posición exclusivamente sectorial y por lo tanto que determine la posición política. En cualquier caso, la recogemos en cuanto a posición expresada, con las mismas reservas con las que aquí la mencionamos, como se puede observar en la primera cita que, haciendo la misma reflexión parte de un 'no' modelo.

'No. No creo. Creo que tiene ideas es decir o conceptualmente modelos de colaboración o publico o publico privada o más privado. Todo el rol de planificador no planificador yo contrato luego ya el modelo y poder escribirlo tengo mis dudas.' (S3: 52)

'No sé qué decirte. Sobre cuestiones concretas yo creo que sí pero una visión global del sistema de servicios sociales cómo debe ser, qué es lo que supone para el país y... no sé, dudo. Sobre modelos de gestión por ejemplo sí.' (C5: 101)

'Puff... de brocha gorda, de brocha gorda. Yo te podría decir, yo sólo veo una diferencia y no sé ni si es... en este modelo de la prestación de Servicios sociales sea directa pues puede ser que un Bildu diga que toda administración publica... por entender los sistemas públicos y demás...y otros como el PP que te dirían que liberalizar todo ¿no?' (S1: 48)

'¿Tienen modelo? Yo creo que hay un modelo consensuado en líneas generales y luego está el modelo de la Izquierda Abertzale que tiene que ver siempre con la no privatización, la Izquierda Abertzale y el mundo que le rodea ¿no? Y es algo que se queda siempre a nivel absolutamente teórico'

porque a la hora de llevarlo a la práctica no lo llevan a la práctica seguramente por imposibilidad ¿no?’ (P3: 68)

Obsérvese la mención a la izquierda abertzale en las últimas dos citas, en cuanto se produce la mención al debate en torno a la gestión pública directa. Esta es una cuestión central en el debate público actual, aunque, como hemos dicho previamente, no se circunscribe al ámbito de los servicios sociales⁴¹.

Por lo tanto, se puede decir que entre los partidarios de que los partidos tienen modelo existen, aún y todo, unos matices importantes. El primero, vinculado a la preeminencia de la ‘sensibilidad social’. El segundo, a cierto discurso sobre el modelo de gestión, que dista mucho de ser un modelo de servicios sociales. El debate respecto a esta cuestión lo hemos podido observar a la hora de analizar los programas, lejos de establecer un modelo, pero como elemento de disenso entre partidos. Lo dejamos, por lo tanto, como elemento para el debate.

Los partidos políticos NO tienen modelo

La mayoría de las personas entrevistadas, sin embargo, argumenta que los partidos políticos no tienen modelo de servicios sociales. Aunque con una graduación diferente en intensidad, la falta de orientación de los partidos políticos respecto al tema que nos ocupa queda claramente expresada en los argumentos que vamos a ver a continuación.

En líneas generales, la posición queda clara: los partidos políticos no tienen modelo explicitado. Es decir, no existen siquiera aproximaciones ideológicas que determinan acciones u opiniones en las que implícitamente subyacen sus principios o apuestas ideológicas. Y las aportaciones al respecto vienen desde distintos ámbitos, aunque coincidentes en lo básico: no existe reflexión en torno al modelo que se quiere para el sistema.

‘En general diríamos los partidos están bastante despistados sobre que tienen que hacer. Están más en que tienen que hacer virgencita virgencita que me quede como estoy y no quieren entrar a la reinención de la cosa porque son cosas que son muy difíciles de hacer y los mismos partidos son víctima de la misma Ley de hierro de la burocracia...Al final hay gente que tiene que mantener su puesto y está bastante chungo.’ (C4: 61)

‘Depende de que entendemos por modelo de servicios sociales... yo creo que poco. Mi sensación que en ese ámbito en el ámbito de servicios sociales, no

⁴¹ Un breve repaso a la hemeroteca del último año en Euskadi nos permite ver restos de este debate en el ámbito Sanitario, Educativo, ... sin que esto suponga en ninguno de los casos que se hable del modelo sectorial propio, sino de la gestión del mismo.

quiero decir que la gente no se tome en serio las cuestiones que están de moda pero a veces se organizan los discursos en torno a algunos elementos que son tendencia y que por lo general coinciden con lo que defienden los técnicos con lo cual se produce una especie... no creo que tengan modelos, tampoco podría afirmar que nadie se ha pensado... no sabría decir.' (C3: 38)

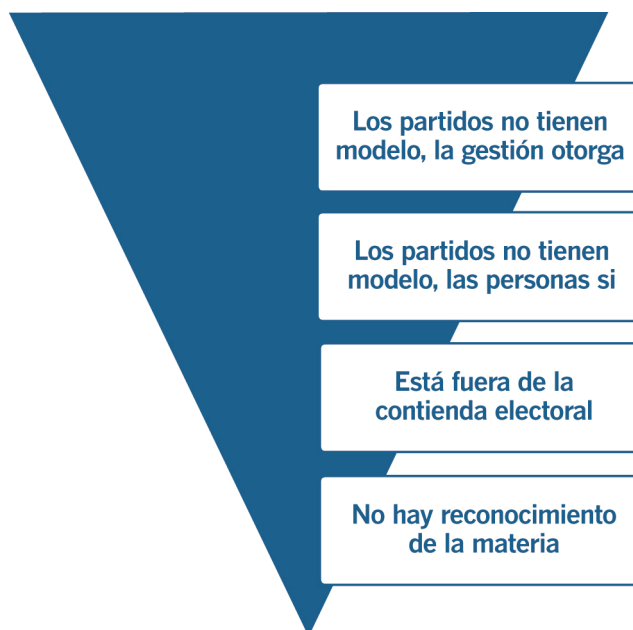
'Creo que no, creo que tienen poco tiempo, poca reflexión... en fin no quiero que nadie se sienta criticado... seguro que se ha intentado.' (S4: 59)

'No, para nada, y funcionan con automatsimos más de tribus urbanas, quiero decir, lo digo así de claro proque creo que se me entiende: Bildu es como tribu urbana que va a decir que sí, PP va a ser más de tribu urbana que controlen a los de fuera... pero modelo no.' (T7: 79)

Así pues, despiste, modas, opiniones basadas en generalidades o en criterios de 'tribus urbanas'... la primera aproximación queda clara. Los partidos políticos no tienen modelo.

Sin embargo, la posición no es tan clara en todos los casos. La mayoría de las personas coincide en que los partidos políticos no tienen modelo, pero los matices convierten dicha posición en gradual, en función de cuál sea el matiz que se incorpore a la cuestión.

Gráfico 24 Argumentarios respecto al 'No-modelo' de los partidos políticos



Fuente: elaboración propia

En primer lugar están aquellos que piensan que los partidos políticos no tienen modelo porque los servicios sociales siguen considerándose todavía un tema 'María'. No es objeto de contienda en la campaña electoral (como hemos observado con anterioridad) y, por lo tanto este mismo hecho hace que los partidos no se preocupen en trabajarla extensamente, puesto que apenas existe presión sobre la materia.

'Como materia no tiene suficiente importancia pero es verdad que podría ser un campo de debate político de competencia política en sentido de pugna política.' (C3: 93)

'No hay, no hay modelos, yo creo que no. Pero ¿Por qué no hay modelos? Pues lo de antes otra vez ¿Quién presiona a un partido para que tenga un modelo de políticas sociales?' (P8: 87)

'Hay visiones parciales y yo creo que la política social es nuclear y yo creo que no hay la reflexión suficiente, la conciencia de reflexión suficiente para tener un discurso en los partidos que a mí me parece que sería uno de los reclamos de las banderas a presentar en las elecciones. Yo leo los programas electorales y rellenan unas páginas pero no sé si... y sin embargo yo como ciudadano me gustaría saber que van hacer en esta área... no suficiente creo que no y a mí me parece que como ciudadano me encantaría tomar la decisión en función de esto de cómo se plantea la política social.' (S4: 61)

En segundo lugar, están aquellas personas que estimando que los partidos políticos no tienen modelo como línea general, opinan que hay personas concretas que sí lo tienen y que pueden imprimir un cierto carácter a la acción política.

'Creo que las personas de los partidos políticos, algunas, tienen modelo, pero los partidos políticos, ¿modelo? No, no creo que tengan un modelo bien asentado. Es decir, por lo menos no hablo de un modelo enunciado, sino de un modelo desarrollado, no creo que lo tengan. Hay quien lo tiene mas o menos enunciado, hay quien tiene mas o menos una idea preconcebida, o sea la formación de una idea o de un proyecto, pero no desarrollado como tal.' (P5: 54)

'Depende un poco de eso de las personas que haya, pero los partidos no creo que tienen un modelo claro en servicios sociales.' (P1: 80)

'No, lo han hecho las personas. Hay muy poco pensamiento en los partidos políticos desgraciadamente, y menos sobre esto, es duro eh, yo lo digo por el PNV, creo que también el PSOE no tiene yo lo he visto con su posición respecto al tercer sector, no tiene modelo.' (P10: 92)

'Yo no sé si es un problema o que es, pero mi sensación es que lógicamente los Servicios Sociales son un tema secundario y que el discurso es muy

retorico, muy normativo, muy teórico y que sobre todo son aquellas personas que han trabajado de lleno en este tema quienes pueden tener un discurso o un mayor conocimiento de la realidad y por lo tanto hacer un debate mucho más interesante.’ (C2: 52)

Esta apreciación está unida a la que previamente hacíamos en torno al liderazgo individual. Existen personas concretas con interés en el tema que saben hacia dónde tienen que ir. ¿Pero tiene esto que ver con lo que el partido piensa? No. Es una reflexión individual, al igual que lo es el liderazgo.

En tercer lugar, están aquellas personas que valoran que pese a que los partidos políticos no tienen modelo, la gestión pública, o las personas que están en la gestión pública lo tienen, porque el estar en puestos de responsabilidad en instituciones públicas ofrece conocimiento y cercanía a los temas sectoriales, en este caso, de servicios sociales.

‘Creo que los partidos desconocen lo que es la gestión de las políticas sociales. Creo que tienen la teoría de lo que hay que hacer pero cómo hay que hacerlo...porque es muy complejo no por falta de interés...y porque hay tantas realidades tan diferentes...yo siempre digo, para saber de políticas sociales hay que estar en una institución o en una asociación que gestione. La gestión es la que te da visión en materia de servicios sociales. Los partidos tienen la teoría la filosofía, como mucho luchar por la financiación...pero conocimiento de los servicios sociales...conocemos los que estamos. Esa es mi opinión. Y muchas veces representantes nuestros si no contrastan con nosotros pueden estar planteando cosas, que nosotros nos llevamos las manos a la cabeza, desde la buena fe...desde la lectura de una Ley...’ (P12: 177)

‘Yo te diría que no lo tienen muy claro y que sobre todo son, mira lo que te voy a decir... creo que la práctica y la gestión política ha sido muchas veces la que les ha dado discurso a los partidos políticos a diferencia de lo que pueda haber en otra materias ¿no? Es decir, ¿quiénes son o que partidos son los que tienen discurso entorno a los Servicios Sociales más fuerte? Pues mi sensación es que aquellos que han tenido gestión en esta materia y que casi han reflexionado de la práctica.’ (C2: 50)

‘Tener claro no se... no se si tienen claro. Es que yo creo que hoy en día ya no son los idearios de cada uno de los partidos si no si estas en la oposición o si estas en el Gobierno. Lo que se demuestra es que cuando un partido que esta en la oposición llega al Gobierno, se sitúa y no esta proponiendo cuestiones diametralmente opuestas o yo es por lo menos lo que veo.’ (P14: 114)

Esta reflexión está también vinculada al modelo individual solo que el origen es distinto: es la pertenencia a la administración, a un cargo de gestión, lo que otorga el *know how* respecto al modelo de servicios sociales.

En cualquier caso, cualquiera de estos tres argumentarios tiene también como referencia una reflexión, que trabajaremos más en profundidad en el apartado destinado a 'conocimiento': los servicios sociales son una materia todavía sin el recorrido suficiente como para que haya una apuesta clara al respecto. Y eso condiciona también sobremanera el discurso de los partidos políticos a tal efecto.

'Entonces, cuando empezamos de la maduración social de lo que es un producto o un ámbito de actividad pretenderle pedir al político que se la juegue mucho por eso pues realmente pretender que sea un misionario que tendría que serlo.' (C4: 58)

'Yo creo que eso también se tiene que ver, yo creo que ahí también la presión social tendrá que madurar, hoy en día todavía los Servicios Sociales no son vistos como un derecho y yo creo que ahí también la Ley tiene que tener ese elemento pedagógico ¿no? de trascender lo que es el modelo asistencial, lo que es el modelo de tu me estás haciendo un favor... no no es mi derecho. Y desde ese punto de vista y sobre todo yo estoy pensando la dependencia que es la que se come al final el meollo... si esas personas que están recibiendo una ayuda a través de la dependencia, personas mayores etc... Empiezan a poner en duda y cuando leen ese titular empiezan a ponerse nerviosos yo creo que los responsables políticos y institucionales también empezaran a ponerse nerviosos ¿no?' (C2: 60)

'Yo creo que no lo tienen muy claro ¿no?, tal vez los Servicios sociales que son un ámbito en desarrollo y en construcción, digamos que es un ámbito o el ámbito mas nuevo de las patas del estado de bienestar, no tengan claro los partidos políticos que modelo de protección social quieren ¿no?' (T6: 80)

Todo ello para que finalmente los temas de debate sean siempre parecidos o nunca evolucionen en exceso, dentro del ámbito de los servicios sociales. Existe una sensación de estancamiento.

'Me da pena porque muchas veces digo "estuve trabajando 10 años en servicios sociales y aunque luego me dieron la responsabilidad de hacienda, das el salto pero si vuelvo a servicios sociales no me he perdido nada, no hemos avanzado, seguimos discutiendo exactamente lo mismo y eso no debería pasar, en estas cosas nos deberíamos poner de acuerdo mucho antes.' (P17: 79)

Para poder pasar a tener criterio, opinión y discurso, también en Euskadi, de políticas públicas, frente a otras cuestiones macro que han ocupado el debate público hasta ahora y que, en opinión de algunos, no han dejado a los partidos ver el horizonte de los debates sectoriales.

'Y es triste pero no hay mucho pensamiento político de políticas, con S. En este país desgraciadamente hemos tenido que discutir demasiado sobre la política y no sobre las políticas, y los partidos se han dedicado a discutir sobre la política. Y bueno yo tengo la esperanza ahora que después de dos años de tregua o cese indefinido de ETA, llámese como sea [...] hay otras agendas que se abren y que pueden tener cierta estabilidad, porque esta de las políticas, y más sociales, pues son de largo plazo entonces yo tengo confianza de que se empiece a hablar de las políticas y que empiece cada partido a hacerse un ejercicio de autoanálisis y de definir su modelo para definir posición y que no varíe al albor de quién esté, y esto lo uno también con las cosas anteriores, y para esto hay que leer mucho también, tendrán que leer los que se dedican a la política, tendrán que leer para opinar sobre las políticas.' (P10: 93)

Estancamiento, falta de formación, de visión, personas concretas que tienen opiniones, por encima de los partidos. Pero los partidos no tienen modelo. Y, por lo tanto, no se discute en base al modelo de atención, se discute en base a otros parámetros que ocupan (y bloquean) la agenda pública. Recogiendo la cita de una de nuestras personas entrevistadas, que también hemos utilizado en el título, los partidos, en materia de servicios sociales corren como pollo sin cabeza.

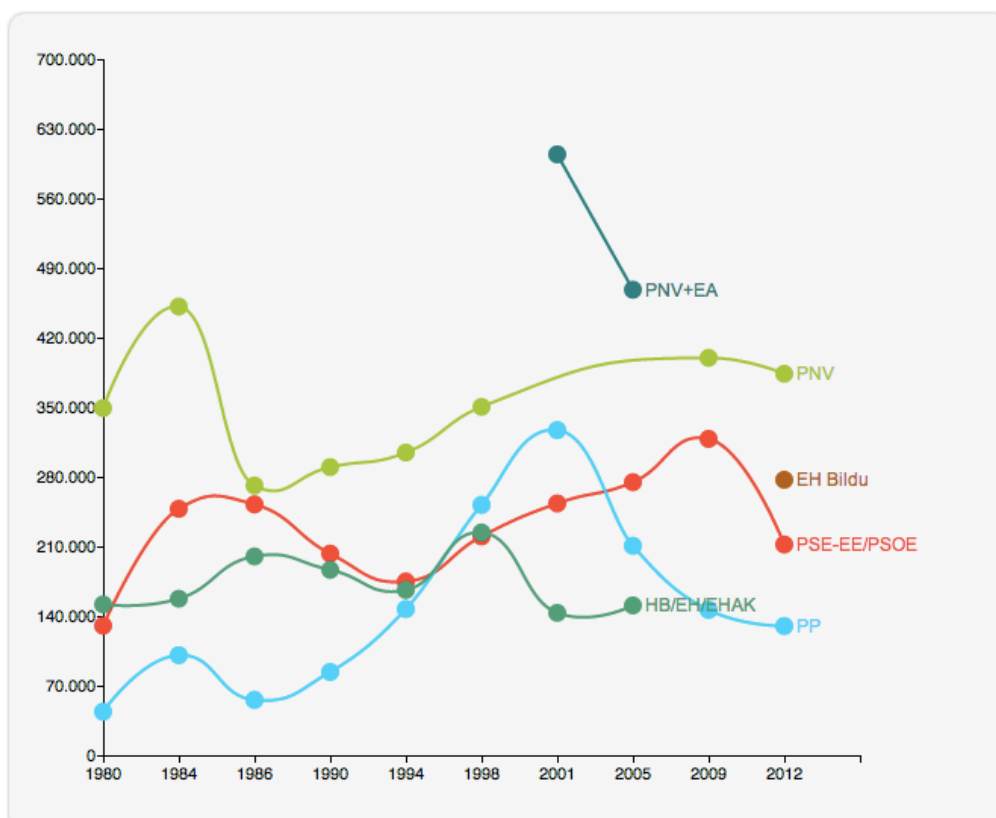
'Le oí a Toshack hablando de futbol y decía que cuando la Real había jugado un poco desordenada... es que estos corren como pollo sin cabeza. Yo creo que los partidos tienen que tener claro a donde ir aunque sea dentro de 50 años.' (S4: 63)

Como pollo sin cabeza. Con personas, algunas, que saben a dónde van, pero sin modelos claros y coherentes, así es como se definen los partidos políticos en materia de servicios sociales. Hay mucha reflexión que hacer al respecto y mucho objetivo por fijar para saber siquiera, cual es la utopía que quieren alcanzar, como decía Galeano, allá en el horizonte.

EAJ – PNV

La opción de tratar a EAJ – PNV como subvariable aislada viene motivada por dos razones. En primer lugar, la mención que durante las entrevistas han realizado propios y extraños al respecto y que pone en evidencia la importancia que se considera tiene y ha tenido el propio partido como tal. En segundo lugar, tal como podemos observar en el Gráfico 25 , EAJ – PNV lleva siendo el primer partido de Euskadi durante todos los procesos electorales producidos hasta la fecha, con responsabilidades de liderazgo en el Gobierno Vasco en todas las legislaturas con la excepción de la IX Legislatura (2009-2012) en la que está correspondió al PSE-EE.

Gráfico 25 Votos absolutos por opciones electorales en Euskadi



Fuente: Gabinete de prospección sociológica. Eusko Jaurlaritza – Gobierno Vasco, 2012

Así pues, en el Gráfico 25 podemos observar que en la evolución electoral de las cuatro principales corrientes políticas de Euskadi, EAJ – PNV siempre ha resultado la primera fuerza en número de votos, lo que le ha permitido formar Gobierno en todas las ocasiones con excepción de la IX legislatura. A pesar de ello, en la Tabla 39 podemos también observar como la dinámica de Gobiernos de coalición ha hecho que con excepción de los Gobiernos de la I, II y III legislatura y del actual (X legislatura) EAJ-PNV no haya gestionado directamente la cartera correspondiente a la materia servicios sociales.

Tabla 39 Departamentos responsables en materia de servicios sociales y partido que los gestiona

Legislatura	Lehendakari	Cartera a la que corresponde Servicios Sociales	Partido que la gestiona
I	Carlos Garaikoetxea	Sanidad y Seguridad Social	EAJ – PNV
II	Carlos Garaikoetxea J.A. Ardanza	Sanidad y Seguridad Social Trabajo, Sanidad y Seguridad Social	EAJ – PNV
III	J.A. Ardanza	Trabajo, Sanidad y Seguridad Social	EAJ – PNV
IV	J.A. Ardanza	Trabajo, Sanidad y Seguridad Social	EE – PSE
V	J.A. Ardanza	Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social	PSE – EA
VI	J.J. Ibarretxe	Justicia, Trabajo y Seguridad Social	EA
VII	J.J. Ibarretxe	Vivienda y Asuntos Sociales	EB-B
VIII	J.J. Ibarretxe	Vivienda y Asuntos Sociales	EB-B
IX	Patxi López	Empleo y Asuntos Sociales	PSE – EE
X	Iñigo Urkullu	Empleo y Políticas Sociales	EAJ – PNV

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el BOPV

Este factor de gestión que parece secundario no lo es tanto en cuanto repasamos las fechas de aprobación de las tres Leyes de servicios sociales que Euskadi ha tenido. La primera, de 1982, se aprobó bajo liderazgo de EAJ – PNV. Pero tanto la Ley de 1996 (PSE) como la de 2008 (EB-B) se fraguaron en gobiernos de coalición en los que otro partido gestionaba la cartera correspondiente a servicios sociales. Esta cuestión ha resultado clave, en opinión de algunas de las personas entrevistadas.

‘¿Dónde detecto las carencias? Principalmente en el PNV. No es un ataque así tal... pero principalmente en el PNV. [...] Es decir, el programa de rentas mínimas lo puso un partido, quiero decir... evidentemente el PNV pero era otro partido quien lo puso en marcha. Cuando se amplió al colectivo de pensionistas fue EA por ejemplo, entonces han sido avances protagonizados evidentemente por gobiernos del PNV pero pos sus socios de coalición. Entonces me parece que no tienen en claro un modelo, además no veo voces que sean referentes de un modelo ¿no? O sea no... no veo referentes claros ahí. Por ejemplo veo ahí esa carencia ¿no?.’ (P5: 55)

En ese mismo sentido, hablando de los procesos de aprobación de la última Ley, y de la falta de discurso o posición de EAJ – PNV al respecto, se manifiestan también otras personas entrevistadas.

'El PNV, que una vez más, en este ámbito se somete pero no lidera y yo creo que eso vicia, porque al mismo tiempo otra parte importante del entramado institucional, que son los ayuntamientos, en este caso, en aquel momento claramente representados por EUDEL, tenía posiciones en las que sí estaba la posición del PNV pero colocándose del lado de los Ayuntamientos.' (T4: 46)

'Creo que mi opinión particular, es particular, ¿eh?, es que le metió un gol al PNV de la puñeta, y salió una Ley que no tenía que haber salido como salió. Tenía que haberse depurado más. Tenía que haber salido mucho más consensuada, mucho más arreglada, y pospuesto con memoria económica. Pero lo que pasa que tenía que salir y salió todo el mundo se puso sus historias y sus rollos. Pero no tenía que haber salido, no tenía que haber salido de aquella manera. Tenía que haber salido más madura, más madura y desde luego con una memoria económica. Salió in extremis, salió en el último momento, Y entonces claro salió un poco... desde mi punto de vista, no madura y luego pues lo otro no ayuda mucho.' (T3: 162)

Por lo tanto, la posición (o no posición) del principal partido del país ha determinado o ha podido haber determinado el propio instrumento legal con el que contamos en este momento. Esto se pudo trasladar también a la hora de configurar el modelo de gobernanza institucional de la propia Ley.

'Y luego la aspiración, la aspiración es hacer un sistema, lo enuncia la Ley del 96, se vuelve a enunciar en la del 2008, y para hacer un sistema hace falta un mando con capacidad de decisión, y es que los equilibrios en este país son muy complicados, y también creo que es una Ley hecha desde el prisma igual jeltzale de que EUDEL controlamos, las diputaciones controlamos, el Gobierno... estaremos en el Gobierno. Y de esa manera sí habría un Gobierno que estaría muy vinculado a unas mismas siglas políticas gobernando en los tres niveles de la administración, pero este país tiene unos equilibrios más complejos y cada vez más y además a futuro van a ser así. Para tener un sistema hace falta un Gobierno, y no hay un gobierno, hay tres gobiernos como mínimo o un gobierno distribuido en tres y con una clausula de veto que hace que se ahonde el desgobierno de ese gobierno.' (P10: 75)

Una visión que conecta mucho con la variable federal y que sin duda es fundamental para entender la propia constitución del sistema, el papel de las instituciones en la gobernanza compleja multinivel creada a partir de la Ley 12/2008 y la extensión de los derechos sociales.

Finalmente, y unido al argumento anterior de la falta de modelo por parte de los partidos políticos, cuestión que también puede extenderse en este caso, esta la posición reactiva que algunos achacan a este partido concreto.

'No hay un discurso alternativo, es decir, ¿hay un discurso (como modelo del PNV, e..) que determine su idea, su modelo su posición? No lo hay. En el PNV hay una especie de posición reactiva ante modelos de los demás, es decir ante posiciones, bien sean del PSOE bien sean de izquierda unida, el PNV se posiciona ante eso, con prudencia, ojo con el abuso,... bueno, tiene una serie de valores ahí, pero lo que está claro es que no tiene modelo ahí, no contrapone otro modelo.' (T4: 149)

Aunque en opinión de algunas personas, esto esté cambiando en las últimas fechas, sea por la presión social, sea porque se empiezan a ver movimientos dentro del propio partido.

'Yo creo que el PNV sí ha reflexionado sobre el modelo de Servicios Sociales antes de las autonómicas, yo estoy segura, lo tengo claro.' (P6: 78)

Esta es una cuestión que también se ha podido comprobar en el análisis de los programas electorales, donde hemos podido observar que la cuestión sobre el modelo estaba más presente en el caso de EAJ-PNV en el programa de las pasadas elecciones de 2012.

Así pues, la cuestión de la falta de modelo es una subvariable importante dentro de la propia variable político-partidista puesto que, como hemos visto, puede condicionar tremendamente la acción pública, y ser un factor de primer orden en la configuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Por lo tanto, es importante tener en consideración este factor, tanto el de la ausencia de modelo, como el de la posición hasta ahora reactiva del principal partido del país, EAJ – PNV, respecto al sector que estamos analizando, para entender el devenir del ámbito de los servicios sociales en la CAE.

5.6.3. Consenso político

Finalmente, para terminar el apartado dedicado a la variable político-partidista tenemos este pequeño apartado de la subvariable 'consenso político'. Hemos considerado recoger unas pequeñas aportaciones en este apartado por lo que significan como confirmación del carácter de las personas que ocupan los puestos de representación política como poco tendentes al consenso, y como la propia estructura institucional no facilita, sino que dificulta, esta actitud.

'Entonces creo que el político es como es. No me vale decir que el político es así y tiene que ser de esta otra manera. Esa no es la solución. Porque no vas a decir al político como es. Entonces igual hay que tener hay que buscar un sistema, una organización institucional que facilite este consenso. No te sabría decir cómo: que desaparezca el Gobierno Vasco, las Diputaciones, los Ayuntamientos....no lo sé. O que todo lo pague una administración no lo se. Desde luego tal y como estamos ahora veo que el bloqueo está durando mucho más de lo que esperábamos.' (T2: 113)

'El tercer asunto que le condiciona es normalmente el cortoplacismo que acompaña a la gestión política, lo que es el desarrollo ambicioso de lo que es una Ley de servicios sociales requiere tiempo y grandes consensos que superan el ámbito de lo que son las legislaturas y necesita grandes acuerdos políticos. Y eso por desgracia la política adolece.' (P2: 88)

'Y sí que creo que habría que limar cosas por abajo sobre todo, lo que pasa es que eso exige consenso a nivel político e institucional, pero primero político, de partidos, porque estamos en pañales en algunas cosas.' (P10: 91)

'No. Más categórica no puedo ser. No, tendríamos que ser mucho más ágiles, más generosos, y tendríamos que ser capaces de llegar a acuerdos de manera más fácil, sin irnos al 100 ni quedarnos en el 0, siempre hay un 50, y a mí personalmente porque me ha tocado trabajar en mucho grupos de trabajo pero sé de gente que le ha tocado y le toca la frustración a la que te puede abocar el trabajar, trabajar para que luego nunca llegue a buen puerto, ni a mal puerto vamos, a ningún puerto, lo que has trabajado me parece que desde luego es todo menos alentar al personal.' (P17: 83)

'Las dificultades más importantes han sido por falta de acuerdos políticos para mi, no por falta de acuerdos técnicos ¿qué pasa? A ver si es que la prueba esta clara ¿qué va a salir? Va a salir una cartera de servicios para que todo siga como esta...' (T8: 56)

Es pues una posición compartida, y general, que no han existido los mimbres para el consenso en materia de servicios sociales. Y que queda mucho que trabajar para elaborarlos. Eso mismo es además, un impedimento para los acuerdos globales, ambiciosos, que el momento exige y que los anuncios ponen en duda, tal y como podemos observar en la última cita.

Y aunque es cierto que no podemos directamente afirmar, tal y como se dice en la primera cita, que exista una relación directa entre la falta de consenso y la arquitectura institucional, este es un factor importante que la condiciona en mayor medida.

Por lo tanto, en lo que respecta a la variable político-partidista, podemos concluir, en primer lugar que el rol de las posiciones se determina más a menudo por la posición institucional de la persona que la defiende que por la del propio partido político al que pertenece. Las valoraciones de las personas entrevistadas coinciden al afirmar que el peso institucional es fundamental a la hora de expresar la posición.

En segundo lugar, los partidos políticos no tienen modelo explicitado de servicios sociales, aunque existan aproximaciones en algunos elementos o pueda haber personas en ellos que por la experiencia de gestión o de forma personal lo tengan. Esta idea ha quedado patente, tanto del análisis de programas como a través de lo expresado por las personas entrevistadas, al margen del colectivo de pertenencia de estas últimas.

Al hilo del papel de los partidos políticos, otra de las cuestiones destacadas ha sido el papel de EAJ – PNV. En este sentido, la posición reactiva de EAJ – PNV respecto a este tema ha determinado, en opinión de las personas entrevistadas, el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

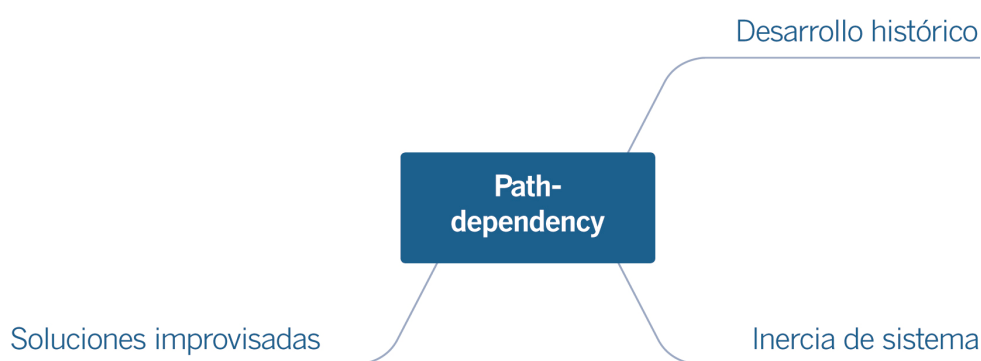
Finalmente, también se ha podido determinar una opinión clara respecto a la falta de mimbres para el consenso político, imprescindible pero ausente en estos momentos en el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

5.7. Path Dependency

La siguiente variable a analizar es la llamada 'path dependency' o inercia de la senda institucional. Esta variable, muy empleada en ciencia política hace referencia a la importancia de las instituciones ya establecidas a la hora de determinar las causas o razones por las que un sistema de políticas públicas funciona de la manera en que lo hace.

En nuestro caso, la apelación a la 'path dependency' como variable, implica que existe una línea argumental que afirma que la razón principal en base a la cuál el sistema está articulado como actualmente está y ha producido y produce inequidades, no es otra que las razones históricas, de desarrollo de senda institucional, que, por un lado, hacen que esto sea así y, por otro, dificultan cualquier proceso de reforma del mismo.

Gráfico 26 variable path dependency y subvariables



Fuente: elaboración propia

En el Gráfico 26 podemos observar las subvariables en las que se divide la variable principal a la que hacemos referencia en este apartado: desarrollo histórico, inercia del sistema y soluciones improvisadas. Las desarrollaremos a continuación.

5.7.1. Desarrollo histórico: sálvese quien pueda.

Una primera línea argumental hace referencia a que efectivamente existen las inequidades, pero que estas se producen por la única razón de que un nacimiento desigual, y por lo tanto un desarrollo desigual, ha provocado el surgimiento de tratamientos distintos en los distintos Territorios Históricos.

Territorios Históricos distintos no sólo en su denominación, también en su configuración y realidad, como también se evidencia de los comentarios recogidos. La distinta realidad interna de cada territorio, también se considera un factor explicativo importante para el desarrollo de los mismos.

'Gipuzkoa es mucho mas homogénea, tanto geográficamente, los núcleos de población son mas pequeños, pero están por todo el territorio. Álava, pues ya ves que es la capital, y luego pequeñitas zonas rurales muy, muy pequeñas. Y Bizkaia tiene, pues eso, la margen derecha, la margen izquierda,

que... están súper pobladas, por decirlo de alguna manera. Y el resto, pues es mas heterogéneo por así decirlo. Se han organizado pues como históricamente se ha hecho, las diputaciones se han organizado, pues de otra manera, los territorios, incluso tema de comunicación, las carreteras...' (T3: 143)

'La materia prima vizcaína y la guipuzcoana es diferente. Gipuzkoa es una sociedad con una cohesión social muy alta, con unos... quitando del corredor que puede ir de Donostia a Irún en los que si puedes encontrar una mas problemática de vulnerabilidad, pero en el caso del resto es lo más parecido a los mundos de Yupi. Unas cotas de bienestar bestiales, una sociedad muy escorada hacia la izquierda, con una visión progresista, vamos... lógicamente ahí es mas fácil y la única dificultad y en el caso de Gipuzkoa y tú bien lo sabes es el tema de ciertos inmigrantes, como se gestiona... ahí hay algunos problemas pero si no... En Álava ocurre algo parecido también, lo que pasa es que lo único que ha venido a romper esta armonía y este mundo de yupi es el mundo inmigrantes, pero si no Gipuzkoa y Álava... Por lo tanto para Bizkaia puede ser más complicado, Bizkaia también tiene esa zona del mundo de yupi pero también tiene una zona no tan yupi muy muy grande, que es todo Bilbao y todo margen izquierda sobre todo.' (C2: 56)

Pues efectivamente no todos los territorios son 'Los mundos de Yupi'. Y esa diversidad de origen, entre territorios con más problemática social y menos, con macrocefalia en la capital y con más o menos peso de cada una de las comarcas y pueblos... esa realidad plural es la que condiciona en primera instancia el recorrido histórico del sistema.

'siempre va a haber diferencias que son como consecuencias del desarrollo histórico que ha tenido cada territorio en la implantación de los servicios sociales.' (P12: 166)

'¿Que ocurre con el sistema de los Servicios sociales? Que nace de otra manera, nace de otra manera con una riqueza absolutamente diversa y que no tiene nada que ver con el sistema de salud y nace bueno en cada territorio con una manera, con una historia y eso hace que efectivamente se produzcan situaciones diversas que yo no me atrevo a llamar inequidades o desigualdades sino situaciones diversas.' (P3: 58)

'Además cada uno de los territorios no es equitativo, es decir, los derechos aunque puedan ser los mismos en los tres territorios, no están reconocidos con la misma intensidad ni los usuarios pagan lo mismo por los servicios, es decir, ha ido conformando cada territorio su Sistema de servicios Sociales a lo largo de los últimos 20-30 años y cada sistema (el alavés, el vizcaíno, el guipuzcoano) es de alguna manera fruto de esa herencia y ese devenir del tiempo pero lo cierto es que aunque tenemos similitudes somos muy distintos.' (P7: 79)

'¿Por qué se producen? Yo creo que por los orígenes tan diferentes de las realidades de la práctica social de cada territorio y también por la sensibilidad de los responsables de turno y por la falta de un sector único. Eso en un sector estructurado no puede ocurrir, pero claro, la condición es que esté estructurado a todos los niveles.' (P8: 92)

'Bueno se motivan por recorridos históricos diferentes y condicionamientos diferentes en cada uno de los territorios ¿no? Pero yo creo que debía de buscarse una homologación, no a corto a lo mejor pues porque cada uno tiene sus condicionantes, pero sí que debíamos ir a un modelo común al que nos fuéramos acercando, nos fuéramos pareciendo y creo que debíamos de evitar esas inequidades.' (T5: 78)

'A ver inequidades yo creo que pueden existir en determinados ámbitos, es decir, en territorios se han ido desarrollando dependiendo de lo que ha considerado que eran sus verdaderas necesidades, es decir, que cada territorio ha desarrollado su propio sistema de servicios dependiendo de las demandas que tenía. Por lo tanto nos podemos encontrar que haya inequidades porque hay algunos territorios que tengan más desarrollado unos servicios que otros.' (P11: 79)

Queda claro pues el peso que se le otorga a los factores de inercia histórica como configurador de las inequidades territoriales. Es decir, si el sistema nace y se desarrolla de una forma, eso mismo puede explicar que se haya implementado en base a una realidad distinta en cada uno de los territorios, y en cada uno de los lugares.

El peso institucional y recorrido de las distintas instituciones desde el origen hasta este momento, también ha tenido, no podía ser de otra manera, su importancia. Los argumentos de carácter de desarrollo histórico se pueden observar sobre todo a la hora de justificar la presencia de las Diputaciones Forales en la gestión de los servicios sociales.

'Yo lo que entiendo es que a la hora de hacer un diseño de los servicios sociales y de cómo se reparten las competencias es verdad que posiblemente que cuando se ha organizado en el País Vasco, se ha seguido la costumbre relativamente general en otros países de que haya un ámbito municipal con un peso importante y un ámbito autonómico o regional con un peso importante, y en nuestro caso como teníamos las diputaciones y algo tenían que hacer, les toca hacer eso.' (C4: 51)

'Lo mismo se puede decir del ámbito provincial, es verdad que por la herencia histórica de las instituciones forales, en Gipuzkoa, por ejemplo, existen o han existido hasta hace poco instituciones que dependían, de alguna forma de la Diputación. Siempre con esa idea de que no eran realmente públicas, estaban gestionadas sobre todo por entidades religiosas, véase Fraisoro, o con asociaciones de discapacidad... ese mundo

existía, entonces yo creo que la Ley, cuando nace, tiene que reflejar esa realidad.' (T4: 153)

'Bueno, cuando desde Madrid creo que en el año 81-82 se reparten las competencias a las Comunidades Autónomas, en la mayoría de ellas se reparte todo entre los Gobiernos autonómicos y los ayuntamientos, las diputaciones en realidad ahí no tienen apenas competencias y son una especie como de órgano bisagra pero que no tiene mucha ejecución, aquí prácticamente es al revés, las diputaciones reciben la mayoría de las competencias, al menos las más duras en el sentido de voluminosas en gasto y en prestación, y los ayuntamientos pues se quedan con los servicios de información y valoración y algunos otros servicios de tipo ayuda a domicilio y tal, eso históricamente siempre había sido así. Entonces pues bueno esa era un poco la actitud en términos de relaciones interinstitucionales.' (P4: 80)

Y lo mismo se puede decir también de los ayuntamientos y de la intervención del ámbito municipal en la prestación de los servicios sociales.

'Los ayuntamientos, por ejemplo tenían un papel, que no hay que confundir con que fueran de titularidad pública, bueno, en algunos casos sí, pero en general había una participación del municipio en los asilos o en ese tipo de iniciativas, las ayudas económicas de emergencia, que no se llamaban así entonces, ... Hay una tradición de participación de lo municipal en ese ámbito. Entonces, me parece correcto que cuando se empieza a desarrollar la idea de público los ayuntamientos tuvieran un papel, me parece, como tal, positivo.' (T4: 152)

Todo lo dicho evidencia que, en un recorrido de treinta años, no se ha podido (o querido) solucionar esta inercia histórica que, sea por cuestiones de índole territorial, sea por cuestiones de índole institucional, se menciona aquí como factor principal.

'es el salvese quien pueda dicho a lo burro en el desarrollo del sistema, por un lado cada uno a nivel de territorio pero también cada uno desde el punto de vista municipal ha hecho lo que ha podido, sabido querido...' (T8: 40)

Es, pues el sálvese quien pueda, o los objetivos distorsionados, no orientados a crear un sistema en términos de país, sino como hemos dicho con anterioridad, tres sistemas en el marco de un mismo territorio.

Es, pues, como venimos repitiendo con insistencia, el peso principal de la variable federal la que ha determinado y determina, en este caso también, la inercia histórica de la configuración del sistema. Para algunos este hecho sólo explica esta inercia. Para otros, también el statu quo actual.

5.7.2. Inercia del sistema

La subvariable inercia del sistema se refiere a cuánto ha afectado al desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales, y a la configuración del mismo después de la Ley 12/2008, la inercia de lo que se venía ya configurando como 'sistema', aunque no se pudiera llamar como tal.

'El problema de estas Leyes es que vienen cuando el sistema de servicios sociales está montado hace muchos años porque el sistema de competencias sociales está montado en los años 80 y en los años 80 cada uno funcionó como pudo, como quiso y como le dio la gana. Y las Leyes han venido muy tarde. Han venido cuando la arquitectura de necesidades sociales estaba montada y hay que atenderlas.' (P12: 185)

'Si empezáramos el sistema de cero, sería sencillo. Pero el sistema que esta montado desde hace muchos años en los tres territorios es absolutamente distinto. Entonces si empezáramos de cero, diríamos: fantástico! el Gobierno que marque las directrices.' (T3: 146)

'Creo que el Gobierno tardó en base a una Ley de servicios sociales iniciales que era buena, la Ley de 82 se define las intervenciones en esa Ley y creo que a partir de ahí las diputaciones que ya habían desarrollado intervenciones en servicios sociales en los tiempos anteriores a las autonomías, las diputaciones va creando sus redes para dar respuesta a las necesidades. Cuando tú tienes una red creada o medio creada y que venga otro y te diga vamos a crear esto es difícil.' (C3: 75)

'Hombre el proceso de la Ley lo vivimos en aquel momento desde las diputaciones yo creo que de mala manera. Parecía que el sistema nacía de nuevo, que aquí no había existido nada y por primera vez teníamos un sistema ¿no? Dices mira aquí no se si ha habido sistema pero que ha habido Servicios sociales doy fe, entonces vamos a ver una cosa es cuando tu intentas ordenar las cosas y otra cosa es cuando parece que todo surge de la nada y sobre todo cuando desde el Gobierno se intenta actuar, y hablo desde un Gobierno, de un Gobierno cuyo Lehendakari era el mío ¿e?' (P3: 59)

'Yo creo que nuestro sistema, bueno que es verdad que muchas veces lo hemos llamado sistema de servicios sociales cuanto tampoco estaba configurado como tal, pero creo que en el País Vasco fuimos pioneros ya con la Ley del 82 en marcar un poco los trazados por los que tenía que ir o pensábamos entonces desde la política que tenían que ir los servicios sociales, creo que en su día fue un paso importante que marcó el futuro, la Ley del 96 pues se quedó corta, es verdad que su desarrollo también fue como forzado, cada territorio ha hecho lo que ha considerado.' (P17: 77)

Por lo tanto, en estas citas observamos el argumento de que la propia consolidación del sistema ha ido también configurando la realidad institucional actual. Es el propio recorrido de la senda institucional del sistema el que ha permitido que se vaya consolidando una realidad, ya descrita en innumerables ocasiones, que genera inequidades territoriales. Una realidad, como hemos dicho previamente que ha ido consolidando su propia situación de partida con el paso de los años y el aumento de las necesidades.

Pero, sin embargo, una realidad que no se fundamenta únicamente en el argumento de que el sistema 'ya está montado' o 'ya está funcionando'. También en que, en lo que a la gestión se refiere, proviene de modelos de gestión diferentes. Y estos modelos siguen estando vigentes.

'Ha habido lugares donde por ejemplo ha habido una intervención pública histórica mayor ¿e? pública literal, es decir que... si hemos dicho que en Gipuzkoa está desde relativamente poco tiempo la red de Servicios sociales no era de titularidad pública. Existía una red civil, religiosa o lo que sea apoyada por una administración pero no realmente pública... pues en Álava por ejemplo ha habido un peso de lo público mayor. La propia Diputación de Álava y el Ayuntamiento de Vitoria que para el caso es como si hubieran en Álava dos diputaciones... pues cada base ha adoptado recursos de titularidad propia que además ha coincidido después que ha habido un periodo histórico en los 80, en el que ha habido gobiernos de Izquierda, gobiernos del PSOE en ambos sitios. Y en un momento en el que la universalidad y la equidad y tal se confundía con la titularidad pública.' (T4: 168)

'Los servicios sociales alaveses siempre tuvieron una responsabilidad pública muy superior al resto. Luego vino el concierto económico... yo creo que en Gipuzkoa los movimientos sociales estábamos más organizados. Yo creo que se hizo el camino antes que en Bizkaia porque es más grande y habido más atomización y creo que Bizkaia ha ido más tarde y no obstante se van igualando. También es cierto que los modelos de intervención social en lo que a mí más me compete que es la discapacidad intelectual, pero conozco un poco el resto también y yo creo que son modelos muy distintos en los 3 territorios. Los 3 son buenos porque todos hemos hecho todo lo que hemos podido y cada uno aprovecha las circunstancias que puede en un momento determinado.' (S4: 53)

Son, por lo tanto, modelos de gestión diferentes, también trabados en base a la historia y a la senda institucional de cada territorio. Existe una mayor vinculación en cuanto a la gestión pública directa en Álava, y una apuesta más general por la concertación en Bizkaia y en Gipuzkoa. Tal y como hemos visto en el capítulo anterior, los instrumentos con los que cada una de las Diputaciones cuenta para ello (institutos forales en el caso de Álava y Bizkaia, el propio Departamento únicamente en Gipuzkoa) también determinan el modelo por el que se opte o haya optado en cada uno de los momentos.

Así pues la inercia de la división y la configuración territorial del Sistema Vasco de Servicios Sociales, unido a los distintos modelos de gestión existentes en cada territorio, justifican y amparan, según esta visión, la realidad existente que puede llevar, en última instancia incluso a justificar las propias inequidades territoriales.

5.7.3. Soluciones improvisadas

Finalmente, una última línea argumental de la variable path dependency apunta a que, siendo las dos anteriores subvariables ciertas, el peso del desarrollo histórico y de la inercia del sistema, esto se ha hecho de forma improvisada, sin planificación y sin mirada a largo plazo. El resultado de dicho proceso es, por lo tanto, un punto más a sumar en el marcador de las inequidades, o en aquellos factores que puedan producirlas.

'Las produce la provisión de estas soluciones se ha ido solucionando a nivel muy local en cuanto este tema se ha ido excediendo. Han sido parches a problemas que poco a poco han ido identificándose como temas que se van identificando a más comunes en las comunidades que nos rodean. Hablo comunidades o provincias o como lo quieras llamar. Entonces, poco a poco se están definiendo como procesos más homologados y por tanto las soluciones pueden ser más comunes y comparativas entre comunidades.'
(S2: 51)

'Entonces pues eso es una lastima, es una lastima que en 30 años hemos llenado un armario de cosas pero no habíamos puesto bien las estanterías dentro antes. Entonces el resultado para mí desde el punto de vista crítico, sí es un resultado de desorden... por supuesto que uno de los efectos importantes son las inequidades, por supuesto.' (T8: 41)

Por lo tanto, la influencia que en el discurso se le otorga a la senda institucional o path dependency es innegable. Existe una fuerte disposición a apoyar no sólo la creación de inequidades, sino también la defensa del *statu quo* en que el sistema se haya desarrollado históricamente, de esta manera, con unas instituciones que cumplen una función concreta, con un sistema que se ha ido construyendo... aunque sea de forma improvisada.

¿Qué hacer entonces ante esta realidad? Unas primeras pinceladas salen, se dejan ver, a partir de esta misma mirada, de esta misma realidad.

'Nosotros tenemos que reconvertir lo que tenemos, y entonces... jo, ¿lo que me preguntas? Tiene que ver un poco con la reconversión que tenemos. O yo por lo menos lo uno a la reconversión y además el que hay es de los últimos 20 años, cada territorio funciona de una manera distinta. Y ahora tratar de llevarlo hacia un camino único, es muy difícil. Muy, muy, muy difícil.'
(T3: 147)

Reconversión. ¿Cómo? ¿Hacia dónde? ¿Será posible? Preguntas abiertas para el próximo apartado, pero que dejan una primera pista de desde donde abordar la cuestión y el discurso.

Por lo tanto, podemos ver como el peso de la variable 'path dependency' en los argumentarios es todavía importante, sobre todo en aquellos que defienden mayoritariamente el *statu quo*. A este respecto, se pueden resumir las aportaciones analizadas en esta variable en torno a tres ideas principales.

En primer lugar, el peso de la historia, configurada de manera territorial, determina la configuración actual del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Esto se puede observar también en la inercia institucional y los distintos sistemas de gestión territoriales. La configuración territorial y la inercia con la que ésta ha ido marcando el desarrollo de los servicios sociales ha sido un elemento fundamental para entender la configuración actual del sistema.

Así, como consecuencia de la configuración determinada por esta inercia, se han producido en ocasiones soluciones improvisadas que han hecho del sistema un 'espacio de juego' perfecto, pero poco cohesionado.

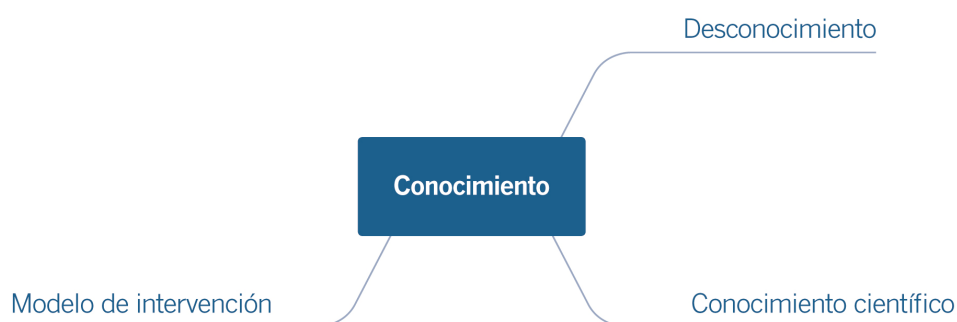
5.8. Conocimiento

Uno de los argumentos recogidos en los discursos de las personas entrevistadas respecto al Sistema Vasco de Servicios Sociales, hace referencia a cuestiones relacionadas con el conocimiento. Se ha mencionado, no pocas veces, la falta de recorrido teórico del ámbito de los servicios sociales, en comparación de quienes son sus 'hermanos' en el tronco común del Estado de Bienestar: sanidad o educación. A ese respecto, el argumento que subyace en todos estos discursos es que, si el sistema se

ha estructurado de una forma tardía, es debido, principalmente a que no existe el corpus teórico suficiente que haya permitido que esto se haya podido hacer previamente y de manera más ordenada. Es una cuestión, por lo tanto, de conocimiento, además de que adolezca de una configuración completa.

En el Gráfico 27 hemos indicado las subvariables en las que se divide el punto que vamos a tratar a continuación.

Gráfico 27 variable Conocimiento y subvariables



Fuente: elaboración propia

Así pues, podemos observar que la variable conocimiento se divide en tres subvariables: desconocimiento, conocimiento científico y modelo de intervención.

5.8.1. Desconocimiento

La subvariable desconocimiento se refiere al desconocimiento que el Sistema de Servicios Sociales como tal tiene por parte de la ciudadanía. Este desconocimiento se produce, en opinión de las personas entrevistadas, a la hora de denominar al sistema en su conjunto que no se reconoce como tal, pero también en el momento de definir la necesidad y asociar el servicio a dicha necesidad.

'Entonces, no se conoce ni que esto da una salida a nivel de comunidad. No se conoce que hay un sistema de acceso a servicios sociales que además está abierto a la sociedad de una manera casi tan común como los sanitarios pero sin embargo presentan de alguna manera... Te lo digo por experiencia propia, cuando tienes un sistema sanitario tan complejo al que te puedes comparar, cuando sabes cómo se accede y que todo el mundo accede de una manera natural. No pasa lo mismo con los servicios sociales.' (S2: 48)

Efectivamente, no pasa lo mismo con los servicios sociales. Y esto se corrobora con los pocos datos que existen respecto al acceso a los servicios sociales. Según datos de la Encuesta de Necesidades Sociales (Eusko Jaurlaritz - Gobierno Vasco, 2011c) los hogares que afirman haber acudido a los servicios sociales públicos en el año 2010 suponen un 17,9% del total, tal y como se puede ver en la Tabla 40. Esto supone un incremento del 2,8% respecto al 2006, fecha en la que se realizó la encuesta anterior, pero es todavía una cifra muy pequeña con respecto a la población total.

Tabla 40 Hogares que han acudido a los servicios sociales públicos. Años 2006 – 2010.

Acceso a los SS públicos	2006		2010	
	Abs.	%	Abs.	%
Ha acudido	119.074	15,1	146.178	17,9
No ha acudido	667.788	84,9	669.776	82,1
Total	786.862	100	815.954	100

Fuente: Encuesta de Necesidades Sociales 2010⁴², Eustat

La cifra no es mejor si la pregunta se refiere no ya a los servicios sociales públicos, sino a los servicios asociativos. En este caso, tal y como podemos ver en la Tabla 41 la cifra es muy inferior que en el caso de los servicios sociales públicos, siendo del 1,6% en 2010. Es destacable, además, que en el caso de los servicios sociales asociativos, esta cifra se ha reducido, aunque de manera poco significativa, en el período entre los años 2006 y 2010.

Tabla 41 Hogares que han recurrido a los servicios sociales asociativos. Años 2006 – 2010.

Acceso a los SS públicos	2006		2010	
	Abs.	%	Abs.	%
Ha acudido	15.189	1,9	12.985	1,6
No ha acudido	771.673	98,1	803.019	98,4
Total	786.862	100	"	100

Fuente: Encuesta de Necesidades Sociales 2010⁴³, Eustat

42 En el momento de realización de esta investigación se está llevando a cabo el trabajo de campo de la Encuesta de Necesidades Sociales 2014, adjudicada por el Gobierno Vasco en mayo de este mismo año. La imposibilidad de contar con estos últimos datos hace que la última referencia disponible sea la de 2010.

Así pues, este primer indicador nos demuestra que la falta de utilización de los servicios sociales puede ser una de las razones para su desconocimiento, o a la inversa, que su desconocimiento puede motivar dicha falta de utilización.

'A los servicios sociales no todo el mundo recurre con la misma inmediatez, es decir que en buena parte de tu vida a no ser que hayas tenido la mala suerte de tener alguna discapacidad normalmente el contacto con los servicios sociales empieza mucho más tarde. Entonces se desconoce, hay un conocimiento mucho menor.' (C3: 86)

Este argumento, el de la falta de utilización, se considera como fuente de desconocimiento, pero se considera normal que así sea, puesto que a niveles tan bajos de utilización, ¿Cómo no va a desconocer la ciudadanía los servicios?

'No... pero también es normal ¿no? Cada uno conocemos nuestro problema o lo que nos rodea lo demás no existe. Pero es normal, en esto y en cualquier otra cosa. ¿Yo cuando me entero de cómo funciona algo? Cuando voy a solicitarlo o cuando alguien me cuenta, ahí es cuando vas configurando, por eso las encuestas de satisfacción son muy parciales porque son sobre lo que tú estás disfrutando y no sobre el general, pero yo creo que los que estamos en la gestión lo que tenemos que hacer es recoger todas esas percepciones en los distintos ámbitos de los servicios sociales y hacernos la foto final, es a nosotros a quien nos toca, porque el ciudadano de a pie lo que te va a requerir es un servicio o una ayuda concreta y luego valorará si le has atendido correctamente, si le has dado una respuesta adecuada, pero es mucho más parcial ¿no? pero también es normal.' (P17: 85)

Sin embargo, puede que no sea esta la única razón por la que aparentemente se desconoce el Sistema Vasco de Servicios Sociales. La complejidad institucional del sistema vuelve a aparecer de nuevo, también en este caso, como una razón de peso para el desconocimiento del sistema.

'Una de las grandes decepciones es que los ciudadanos ven los servicios como algo, yo necesito este servicio y esto existe y ya se quien me lo va dar como mucho, pero no ven visualizado el sistema de servicios sociales...y eso es una labor que nos toca a todos muy importante... [...] ni en el anagrama hay una aceptación pues eso te da pensar de cómo se van a aceptar cosas mucho más importantes.' (T1: 74)

43 En el momento de realización de esta investigación se está llevando a cabo el trabajo de campo de la Encuesta de Necesidades Sociales 2014, adjudicada por el Gobierno Vasco en mayo de este mismo año. La imposibilidad de contar con estos últimos datos hace que la última referencia disponible sea la de 2010.

'No yo creo que el sistema no se percibe, eso está claro, o por lo menos no se percibe de la misma manera que el sistema educativo o el sanitario. Lo que se percibe es "vete al ayuntamiento, vete a la Diputación ahora a pedir ayudas a la trabajadora social porque te pasa esto" entonces yo creo que hay una visión fragmentada en función de que hay ventanillas a las que puedes acudir, en función de que hay dos o tres necesidades que la gente sabe que detrás hay dinero o prestaciones o un algo que te pueden ayudar, pero eso de que yo tengo una necesidad social de algún modo indeterminada, al igual que voy al médico "oye, me encuentro mal, me duele, no sé qué es, diagnósticame lo tú peor yo me encuentro fatal" esa relación no se da por muchas razones, seguramente por estigma social, por no conocer la cartera, en fin por muchas cosas.' (P4: 83)

Y volvemos al argumento federal. A la fragmentación como causa del desconocimiento por parte de la ciudadanía, a la falta de una imagen única que identifique al sistema como tal. Y a la realidad, palpable, de que es posible que las personas usuarias (o aquella parte de la ciudadanía que se aproxime a los servicios sociales) puedan identificar éstos con una institución, pero no como parte de un Sistema en su globalidad.

'Si preguntas a cualquier ciudadano vizcaíno si tuviera alguna necesidad social a dónde recurriría te diría a la Diputación. Si eso está interiorizado en las personas eso quiere decir que ese objetivo se ha cumplido y los que entienden de esto te dicen que si haces una encuesta en Bizkaia e 85% de la población te dirá "hombre si me pasase algo sé que la Diputación me va a asistir"'. (P9: 102)

No vamos a volver a analizar el distinto significado que se le otorga a la visión de cada una de las instituciones, puesto que ya lo hemos hecho en el apartado referido al federalismo, incluso más concretamente en el que se refiere a la foralidad. Lo que aquí conviene destacar es como esta misma visión incide en el desconocimiento que la ciudadanía tiene respecto al sistema en su globalidad, al Sistema Vasco de Servicios Sociales.

En cualquier caso, es importante apuntar que el desconocimiento puede ser debido también al grado de conceptualización del propio término, complejo y abstracto para las personas de fuera del ámbito de las políticas públicas y no digamos ya, para la ciudadanía en general.

'Pues no lo sé, y no se también que grado de conceptualización podrán tener las personas usuarias.' (C2: 53)

'Quiero decir ¿Qué son los Servicios Sociales? Pero si la mayoría de la gente no sabemos, pero ni nosotros mismos.' (T5: 77)

'Por parte de la población en general si le preguntas "¿Qué es el Sistema Vasco de Servicios Sociales?" te dice "¿Qué?" Lo mismo que si le preguntas

“¿Qué es el tercer sector?” ni puñetera idea, pero todo el mundo reconoce que su servicio es bueno. Y asociaciones que estén trabajando, que son no-lucrativas, o ONGs y tal te empieza a poner nombres y todos son correctos ¿no? pues en este sentido yo creo que igual, los recursos se reconocen, lo que no se saben es que es un único sistema.’ (C5: 105)

Finalmente, no podemos olvidar que existe una carga negativa todavía asociada a la propia cuestión de los cuidados que puede hacer también que no sólo lo desconozcamos, sino que al desconfiar de la propia acción del Sistema, ahondemos en dicho desconocimiento.

‘Todavía no hemos sido capaces de sustituir una opinión negativa subjetiva del servicio social por una objetiva de una necesidad de atención que en casa no podemos cubrir. No hemos sido capaces. Entonces yo creo que hay que decir desconocimiento, pero a su vez hay como una desconfianza o duda de la idoneidad de este servicio para un familiar tuyo porque no crees que este tema sea de verdadera necesidad que tú ves que no puedes atender la necesidad de esa persona.’ (S2: 50)

Así pues, es evidente que existe un desconocimiento respecto al Sistema Vasco de Servicios Sociales. Las razones pueden ser múltiples, pero el desconocimiento existe y tiene también su influencia como factor de estructuración del propio sistema.

Es, pues, un factor importante para explicar la (des)estructuración del mismo, puesto que no debemos olvidar que la legitimación social es una de las vías más importantes para hacerlo. Una vía que sólo será posible en la caso de que la ciudadanía conozca, utilice y legitime de facto, por la vía de los hechos, el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

5.8.2. La necesidad de ‘salir del Txoko’, o el conocimiento científico

‘Hoy en día no tenemos un producto llamado servicios sociales que la gente quiera. Es decir, si a ti ahora se te pone un dolor muy fuerte en el pecho y llega una vecina y te dice que a ella una vez le pasó algo parecido, luego llega un curandero que te dice que te tomes una cebolla y a la vez llega uno de Osakidetza con la bata blanca, tu distingues perfectamente lo que te va dar cada uno. Tú ves qué te va a dar tu amigo o persona cercana, el profesional no acreditado o el producto del que tiene la bendición del sistema. Sin embargo, te llama tu madre y te dice mira me han operado de la cadera y tengo que volver a casa pero no puedo volver sola necesito un apoyo...pues la gente prefiere una señora rumana a la que paga una miseria y la tiene medio de interna, en lugar de una auxiliar de ayuda a domicilio bendecida por los servicios sociales del ayuntamiento. En parte eso es así porque tampoco

es verdad de que el producto sea tan diferente...hay una cosa que es del producto porque está ahí.' (C4: 56)

'Otro de los problemas que yo veo, a mí me parece que no tenemos un corpus teórico de los Servicios Sociales, o sea en trabajo social se estudia un poco de todo, en psicología se estudia un poco de todo, yo creo que uno de los retos urgentes que tenemos es crear, definir ese corpus teórico, [...] pero ahora mismo hay una dispersión, una diversidad de conocimientos, no tenemos consensuado, o sea yo creo que tenemos que consensuar teóricamente. (T5: 66)

Esta es una de las claves principales de la subvariable que abordamos a continuación. La falta de recorrido científico del ámbito de los servicios sociales recoge muchos aspectos en sí misma pero este primero, que ya hemos trabajado extensamente en el capítulo 3, es uno de los más importantes: la propia indefinición del ámbito de atención de los servicios sociales. Porque no es sólo una dificultad para llevar a cabo una intervención o para el reconocimiento social, como decíamos en el punto anterior. Lo es también, para estructurar un sistema de garantías, tal como establece la Ley 12/2008. Incluso hay quien se aventura a decir cómo habría que proceder para resolver este tema.

'Oye si la definición de acompañamiento es la que aparece en la Ley, pues vamos a coger los tres artículos que nos parece que recogen correctamente qué es el acompañamiento social y vamos a definir esto es el corpus teórico del acompañamiento social, pero esto tiene que estar accesible a todo el mundo y todo el mundo tiene que saber que el acompañamiento es eso. ¿Que luego Sartu quiere bailar jotas aragonesas? De puta madre, que baile jotas aragonesas, ahora, eso no es acompañamiento, acompañamiento es esto.' (T5: 67)

A partir de aquí, y citado este aspecto que hemos trabajado más en profundidad en el apartado teórico del trabajo, hay otros factores que también inciden en esta subvariable del conocimiento científico. En primer lugar, la poca masa crítica que compone el ámbito del saber en materia de servicios sociales en Euskadi. Las personas entrevistadas coinciden al afirmar que este colectivo es escaso (‘podríamos entrar todos en un Txoko’) y que esto afecta de manera negativa al sistema por dos razones: no hay masa crítica suficiente ni elementos de presión en distintas direcciones.

'Es llamativa la fragilidad de ese entramado de agentes...prácticamente nos juntamos en un txoko y estamos todos allí. Falta masa crítica de representación de intereses, de preparación de propuestas... sin embargo la envergadura del sistema daría para más. Hay una especie de dimerización de la parte... tampoco no lo había expresado de esta forma.' (C4: 59)

'En todo caso yo sí que creo que las personas que cortan el bacalao en este tema y al final yo estoy pensando, no estamos hablando... entre responsables políticos y técnicos de municipios importantes que tengan un nivel de conceptualización alto... estamos hablando de 15-20 personas, no estamos hablando tampoco de una locura. Yo creo que sí que se tendría que hacer una reflexión compartida entre estas 10-15 personas por tirar del carro, por tener claro que hay que buscar sinergias y que hay que evitar las inequidades en la medida de lo posible.' (C2: 58)

'Hay muchos ámbitos de servicios sociales donde no existe narrativa al respecto, no existe formación al respecto; donde no hay más que un 'think tank' por territorio, y de alguna forma, todo eso, teniendo en cuenta el volumen que representa esto en todos los sentidos, pues que no haya eso, muchas cosas de formas reguladas, pues es una debilidad muy grande.' (T4: 31)

Así pues, es claro el diagnóstico de que el sistema carece de agentes importantes o 'cabezas pensantes' que realmente influyan en el mismo. La metáfora del 'txoko' o esta última constatación de que apenas existe un único 'Think Tank' por territorio, son ejemplos claros de esta debilidad que estamos mencionando. Pero no sólo esos. Existe también la sensación entre las personas que se dedican a la gestión de los servicios sociales de que no hay espacios para el debate y la reflexión. Y es más, de que la Universidad está fallando al no provocar esos espacios.

'A mí me parece que a nivel de comunidad autónoma no hemos fomentado esto y hombre pues yo tengo algunas ideas de estas porque, ¿Por qué no se pueden hacer si en algún otro sitio se hace? Vale en general hay poco, yo pienso que en general hay poco pero si Demetrio Casado puede desarrollar un seminario con una producción de pensamiento, con una producción de debate, con una producción... ¿Por qué no lo podemos hacer aquí? Pues no se pero no lo hacemos. Hacemos cositas pero hacemos cositas en unos marcos en los que estamos condicionados y además es añadido al trabajo, son unos marcos que tiene que ver con tu jornada laboral, con tu representación... pero fuera de ahí pues no tenemos eso. Y la universidad pues en mi opinión desgraciadamente no está favoreciendo ese asunto.' (T8: 54)

Esta misma sensación es también recogida en el documento de contraste de los Seminarios Sociales realizado en colaboración entre la Universidad de Deusto y la Diputación Foral de Gipuzkoa. Las personas participantes⁴⁴ agradecen el espacio, valorándolo muy positivamente y piden más

⁴⁴ Las personas participantes en dicho proyecto eran en total treinta representantes del ámbito de los servicios sociales de Gipuzkoa. A partes iguales, representaban a entidades del tercer sector, administración pública y entidades generadoras de conocimiento.

implicación a la universidad como espacio generador de conocimiento (Universidad de Deusto, 2014).

Se recoge, por lo tanto, la reivindicación de más espacios para el debate, de generación de conocimiento, pero también para generar metodología. Es lo que recoge el último de los factores mencionados en este ámbito: es importante impregnar a los servicios sociales de metodología científica.

'Hay poca ciencia en los servicios sociales y siempre nos escudamos en que los servicios sociales tenemos otra manera de investigar de hacer las cosas y eso no es así. La ciencia tiene una metodología que trata de hacer las cosas bien y esto tenemos que aprender todos. Entonces no tenemos costumbre de ni de definir ni planificar ni ser capaces de sacar el corazón de lo que es nuestra actividad diaria y esto nos lleva a veces a no poder avanzar en tus campos.' (S2: 54)

Por lo tanto, aunque el panorama parezca algo desolador, el conocimiento científico, la necesidad de profundizar tanto en agentes, como en metodologías, como en espacios que hagan posible una mayor definición de lo que realmente quieren analizar los servicios sociales, es un elemento imprescindible en la variable 'conocimiento' y, por lo tanto, básico, para entender también la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

La importancia de definir este ámbito y de diversificar agentes y espacios no es menor y debería, en última instancia, ampliar su reflexión a otros ámbitos.

5.8.3. Modelo de intervención

El modelo de intervención se refiere a aquello que explícitamente no estamos tratando en esta investigación: cómo se trabaja directamente con las personas. Sin embargo, afecta también a la hora de articular el Sistema, según algunos de los testimonios recogidos.

'No tenemos un modelo hacia donde vamos, sino que de repente se aprueba una Ley por la cual pues la RGI sale de las diputaciones y de los ayuntamientos y el 31 de Diciembre de tal año pues pum! Se transcribe todo eso a otro sistema ¿no?' (T4: 161)

'Yo creo que el debate en torno a los Servicios Sociales está muy relacionado y lo comentaba al tema de la fiscalidad, de ingresos y yo creo que tendremos que llegar a un acuerdo de país en torno a este tema, que modelo social es el que queremos, dentro de ese modelo social que Servicios Sociales son los que queremos, y envase a la definición que hagamos pues lógicamente tendremos un resultado o tendremos otro.' (C2: 64)

No hay claridad, por lo tanto, en lo que se refiere al modelo de intervención. Un modelo que se ha construido, a veces, como estanco, a partir de categorías cerradas y que carece de una característica importante: la flexibilidad.

'Pasa veo que hay que damos servicios poco flexibles. Creo que hay veces que pecamos de dar demasiado servicio para la necesidad de la persona y en otros casos demasiado poco. Tenemos tallas demasiado estándar y no tenemos a medida. En muchos casos a algunos se les queda grande lo que se les da y en otros casos lo contrario. Entonces yo creo que eso es un reto de los servicios sociales.' (T2: 102)

Y a lo hasta ahora citado se le suma la necesidad de formación del personal técnico del área de servicios sociales. Formación para pensar en ideas y alternativas diferentes. Formación para innovar, para pensar en aquellas alternativas que puedan diferir.

'A mí me parece que las trabajadoras sociales de los Servicios Sociales de base a veces hay cierto acomodo, cierto acomodo no quiere decir ni mucho menos vagancia, por que se y vamos... que trabajan como locas. Pero no sé si acomodamientos, o igual también el día día te come y es muy difícil tener tiempos para poder reflexionar sobre el fenómeno para poder darle vueltas a como replantear los Servicios Sociales de base etc...' (C2: 48)

'En la formación de los técnicos también alguien tendría que pensar, en las nuevas claves, porque ahí si se veía globalmente yo creo que bien pero también se veía un perfil digamos de la vieja escuela ¿no?' (P8: 95)

'Y yo creo que uno de los temas fundamentales para el liderazgo y de la gobernanza en estos momentos es la capacidad de innovación. Yo alguna vez así a amigos y tal les digo "yo, que tengo 51 años, sigo contando lo mismo que contaba en el año 92 o algo muy parecido y que hemos sido capaces de aplicar un poquito y malamente" bueno y ha habido un avance, yo empecé en el 90 en esto y algo sí que hemos avanzado, pero yo ya no soy capaz de innovar nada, la innovación no va a venir de mí, lo que tenemos que hacer es generar espacios en los que gente más joven que puedan aportar nuevas cosas, nuevas visiones lo puedan hacer y nosotros apoyar.' (T5: 72)

Es necesario innovar, flexibilizar. Es necesario adaptar el modelo a las necesidades que surgen de la propia realidad. Es necesario, en suma, tener un modelo, una orientación que marque el camino hacia el que hay que ir.

'No sé ni cuál es el modelo, o sea yo no sé en este momento lo que queremos conseguir con la señora María que tiene 90 años y entra en una residencia o con Yazhir que entra en una plaza de inserción y que va a estar con nosotros un año o con el niño... quiero decir, pues no tenemos bien definido pues prácticamente nada de todo esto, porque los costes al final es el personal, los convenios. Entonces para saber si el sistema es eficaz tenemos que tener este cuadro más o menos equilibrado.' (T5: 74)

Todos estos factores, están sin duda muy vinculados al que mencionábamos en el apartado político-partidista, respecto a la ausencia del mismo en los partidos. Todo lo mencionado en este apartado nos lleva a en la misma dirección, a la necesidad de construir más conocimiento, más profundidad.

'Yo tengo la impresión de que en el tema de los servicios sociales si ahora de pronto consiguiéramos que porque hay una conciencia política y consiguiéramos una inversión de pronto, nos ponemos de acuerdo y hacemos un gran pacto interinstitucional ,social...y decidimos inyectar 400 500 millones de € al sistema público de servicios sociales, yo apostaría totalmente, pero creo que ahí nos encontraríamos con la otra parte de que hacemos, para que se trata de construir residencias, de adaptar a la gente de aparatos...de alguna manera ese diseño de modelo y confección creo que los servicios sociales por un lado son por los que hay que apostar pero por otro lado creo que tenemos problemas serios internos de contenido que están sin resolver, no tenemos tecnología, diseño para ello.' (C4: 46)

Por lo tanto, es importante poner sobre la mesa la necesidad de definir el modelo de intervención en cuanto a factor importante de clarificación también del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Así pues, en lo que respecta a la variable conocimiento, las ideas principales se resumen en los puntos que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, ha quedado claro que la ciudadanía desconoce el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Tanto los datos recogidos de fuentes secundarias como la información de las personas entrevistadas invitan a reflexionar sobre esta idea, ligada, principalmente, a la complejidad del término y a la falta de visibilidad del sistema.

En segundo lugar, no existe conocimiento científico suficiente respecto al tema. Tampoco una metodología claramente establecida. Hay pocos agentes y focos de pensamiento. Las opiniones recogidas al respecto son claras al subrayar la necesidad de diversificar los agente y temáticas. A este respecto, otra idea fuerza es la que incumbe a las universidades, subrayando su poco activo papel en este ámbito.

Finalmente, y respecto a la definición y clarificación del modelo de intervención, las personas entrevistadas subrayan la necesidad de profundizar en el mismo y debatir en torno a cómo se debería actuar con las personas usuarias, como verdadero eje del debate en servicios sociales.

5.9. Entorno

La última de las variables analizadas hace referencia al entorno en el que se desarrolla el Sistema Vasco de Servicios Sociales. No ha sido una cuestión muy mencionada en las entrevistas, pero como lo ha sido en al menos dos direcciones, hemos considerado importante citarla, al menos en este sentido.

En primer lugar, las personas que han hablado de la variable entorno como factor, han hecho referencia a la influencia que el territorio, el barrio, o las cuestiones socioeconómicas tienen a la hora de fundamentar también el sistema de servicios sociales.

'El factor entorno yo no creo que influya en cómo vivimos la salud los vascos. Pero como vivimos la pobreza y la exclusión los vascos y las vascas... hay un factor territorial, y ese hay que tenerlo en cuenta. Porque otra inequidad es la lista de espera que hay para ver a la Trabajadora Social por lo menos antes con la RGI en San Francisco comparado con el centro de Bilbao que no había listas de espera, esa es la otra inequidad. Entonces el factor entorno tiene que estar, ahora... yo tengo que entrar con las mismas garantías.' (S1: 53)

A eso se suma un contexto internacional globalizado, con cuestiones múltiples que afectan tanto al modelo de bienestar como específicamente al Estado de Bienestar (cuestiones que hemos analizado en el capítulo 3). En este caso, el Sistema de Servicios Sociales se sitúa en ellos con una debilidad de origen, puesto que es, como hemos visto con anterioridad, el último que ha llegado al camino.

'Posiblemente estamos en una crisis de modelo más global. Quiero decir, por un lado en parte porque el modelo social europeo esta cuestionado por amenazas externas de la globalización económica, por la competitividad de las regiones y países con otras regiones y países del mundo que obliga a determinadas disciplinas presupuestarias y ciertas flexibilidades económicas...pero más allá que eso yo también creo que hay un elemento interno social que de alguna forma tendría que ver con la pregunta, cuales son los límites de la intervención pública con el bienestar. Es decir, de hasta qué punto el subsistema político estatal burocratizado, sustentado...puede realmente, es realmente capaz de gestionar y capacitar el bienestar social y ahí yo creo que los servicios sociales son una frontera.' (C4: 44)

En segundo lugar, existe la visión de que es imposible analizar el Sistema de Servicios Sociales sin ponerlo en interacción con el entorno, con el resto de sistemas que, en uno o en otro lugar interactúan con él y que, por lo tanto, tienen un papel en la configuración del bienestar de las personas usuarias.

'Yo creo que en el planteamiento creo que hay un error y voy a tratar de explicar. No se puede abordar el sistema de los Servicios sociales de manera aislada, claro si Bizkaia, Álava y Gipuzkoa solo tuvieran sistemas de Servicios sociales se podrían analizar de manera aislada y las inequidades serian gravísimas ¿no? Pero estamos hablando de las personas mayores ¿no? Claro las personas mayores que necesitan una atención residencial o una atención de los Servicios sociales no pasaran del 10%. Las inequidades del otro 90% no se investigan, claro ¿qué aporta el metro a la calidad de vida de una persona mayor y eso que efectos tiene en los presupuestos de santidad? Es decir hay una ciudad que tiene metro y otra que no tiene metro. Entonces hay que analizar el sistema en su conjunto y ahí entramos ya en mucha complicación ¿no?' (P3: 69)

Son cuestiones que tienen que ver, por supuesto, con el entorno, pero inevitablemente también con las variables analizadas con anterioridad, sobre todo con la federal y con la financiación que son las que más influencia tienen en la configuración del resto de sistemas o entornos que inciden en el bienestar de las personas.

El entorno es la última de las variables que puede condicionar la estructura del Sistema Vasco de Servicios Sociales. No ha sido extensamente mencionada y por lo tanto, no le daremos la importancia que sí tienen las demás como principales, pero es un factor a tener en cuenta en el análisis, sin duda alguna.

Así pues, las siete variables analizadas en este capítulo explican la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales y sus posibles consecuencias en la generación de inequidades. El federalismo, traducido en el argumento foral, reparto competencial y definición del sujeto político es la variable destacada en importancia y argumentario. Así se ha destacado. También importantes los aspectos ligados a la financiación del sistema y a su influencia en su desarrollo, como elemento condicionante. El efecto de los partidos, el discurso de los mismos y su traducción en elementos de gobernanza del sistema han resultado, de la misma forma, elementos básicos para explicar en conjunción con las variables anteriores, la configuración del mismo. Finalmente, aquellas cuestiones relacionadas con la generación de conocimiento han condicionado también, como se ha podido observar, la construcción del relato del sistema de servicios sociales, así como otros elementos del entorno que así se hayan mostrado.

Capítulo 6.

Conclusiones: hacia un relato compartido del Sistema Vasco de Servicios Sociales

El relato del Sistema Vasco de Servicios Sociales es la historia de un sistema naciente, imperfecto todavía por su juventud. A lo largo de esta investigación hemos tratado de clarificar y profundizar en las variables principales sobre las que se sustenta dicha historia y que han permitido la construcción, todavía imperfecta, de dicho sistema. Pero estas imperfecciones no pueden nublar la vista. Sabemos que toda realidad tiene distintas caras, tantas como poliédrica es en sí misma. Y también lecturas diversas según la perspectiva de quien la analiza y en dónde resida el foco de su investigación. En nuestro caso, partíamos de un presupuesto previo, implícito, pero que por su importancia queremos destacar: Euskadi dispone de un sistema de servicios sociales de calidad. Pero ha sido nuestra motivación por contribuir a su mejora lo que nos ha conducido a bucear en aquellos aspectos desde nuestro punto de vista, mejorables tratando, precisamente de esclarecer con el rigor científico necesario cuales eran los principales factores que han determinado su configuración actual así como identificar los nudos gordianos que pueden estar dificultando su desarrollo y generando inequidades territoriales.

Concluido nuestro análisis podemos afirmar que los hallazgos obtenidos sobre la presencia de estas inequidades lejos de abocarnos a una visión pesimista y desesperanzadora de nuestro sistema, como a primera vista pudiera parecer, nos han posibilitado identificar algunas de sus raíces y también aportar claves interpretativas que contribuyan a iluminar la senda a recorrer para reducirlas.

Este capítulo resume las principales aportaciones de esta investigación. En primer lugar, corroborando las hipótesis planteadas para la misma. En segundo lugar analizando las variables principales extraídas de la propia investigación. Finalmente, trazando una parte propositiva a partir de la cual empezar a construir en el corto y medio plazo.

6.1. Contrastando las hipótesis iniciales

Las hipótesis de partida que se han expuesto en el capítulo 1, han guiado y acotado el objeto de investigación de esta tesis doctoral. A este respecto, tanto la revisión doctrinal realizada en los capítulos 2, 3 y 4, como el análisis presentado en los capítulos 5 y 6 ha tenido como objetivo analizar el contexto y factores explicativos de las hipótesis planteadas para así, en este capítulo final, proceder a comprobar hasta qué punto hemos logrado corroborarlas.

H1. La estructura federal de la CAE determina la composición del sistema vasco de servicios sociales. ✓

La primera de las hipótesis presupone que la estructura federal de la CAE determina la composición del sistema vasco de servicios sociales. Para su contraste se ha analizado la regulación del marco institucional existente, en el capítulo 4, a la luz de la teoría federal. Además, se ha acompañado del análisis del discurso de las personas entrevistadas presentado en el capítulo 6.

El resultado de dichos análisis nos permiten afirmar que el sistema político de Euskadi tiene un carácter federal que condiciona el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

El elemento condicionante federal se puede observar, en materia legislativa, tanto en la LTH y su influencia en la legislación posterior, como en las propias Leyes de Servicios Sociales aprobadas en la CAE a posteriori (1996 y 2008) que reafirman el modelo político-institucional recogido en la misma.

H2. Esta composición crea un sistema de gobierno fragmentado, tanto en lo que se refiere a niveles de gobierno como a actores políticos. ✓

El resultado del análisis efectuado, también en este caso queda patente en el repaso realizado a la regulación del sistema en cuanto a su configuración multinivel en los capítulos 4 y 6 permitiéndonos afirmar que la hipótesis es correcta. Ciertamente se produce un sistema de gobierno fragmentado, es decir, multipolar, donde interactúan distintos niveles de gobierno y actores políticos.

En lo que se refiere a los niveles de gobierno, queda patente que hay, como mínimo tres niveles de gobierno implicados en la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Y que estos tres niveles tienen dificultades tanto de coordinación, como de liderazgo, tanto en los espacios formales formulados a tal efecto (órgano interinstitucional) como en los espacios informales. Los conflictos y tensiones de coordinación manifestados, así como las dificultades de liderazgo que se derivan de un gobierno multinivel son indicadores del grado de fragmentación al que aludíamos.

En lo referido a actores políticos, que participan en el gobierno multinivel hay que añadir a los tres niveles institucionales la presencia de las entidades no lucrativas del tercer sector, las lucrativas que prestan servicios, los partidos políticos y otra larga lista de agentes políticos cuyos intereses expresados en clave territorial influyen en el sistema apoyando también la hipótesis del sistema de gobierno fragmentado.

H3. Esta fragmentación hace que la gobernanza del sistema genere inequidades. ✓

Teniendo en cuenta el reparto competencial establecido en Euskadi afirmábamos que la fragmentación del sistema tiene como resultado la creación de inequidades territoriales. Así se ha podido comprobar tanto en la revisión teórica como en la aproximación empírica.

El análisis de los servicios dirigidos a personas mayores dependientes efectuado en el capítulo 5, nos ha permitido constatar la existencia de las inequidades territoriales, en el resultado de las políticas, teniendo en cuenta las variables de acceso, costes y oferta de los servicios mencionados. La vinculación de dichos resultados con el análisis normativo realizado en el capítulo 4 y con las consideraciones recogidas en el capítulo 6, nos lleva a concluir que la gobernanza fragmentada del sistema, provocada por el sistema político federal de la CAE genera inequidades territoriales.

En lo que se refiere al análisis efectuado en el capítulo 5, las inequidades en el servicio elegido como muestra para esta investigación se podían comprobar, al observar distintas condiciones para el acceso a los servicios, distintas formas de regular la aportación de las personas usuarias o distintos criterios a la hora de abordar la compatibilidad entre servicios y prestaciones derivadas de la Ley 39/2006. A la hora de profundizar en los porqués de esta situación, la mayoría de personas entrevistadas, coinciden al afirmar que es debido fundamentalmente al reparto competencial, más allá de la valoración personal que cada persona entrevistada haga de dicho reparto tal y como hemos podido ver en el capítulo 6. Y este reparto competencial, responde a la normativa actualmente en vigor, derivada principalmente del sistema institucional creado a partir de la aprobación de la LTH.

Vemos pues como el Sistema Vasco de Servicios Sociales, utilizando la figura retórica mencionada anteriormente, puede ser visto como una madeja compleja que se ha ido tejiendo a partir de los diferentes hilos que se han ido entrelazando en su devenir histórico. Hilos con texturas y colores distintos que han dado lugar a ese caorden también citado en el que los diversos hilos tratan de mantener la homeostasis del sistema para irse adaptando a las permanentes embestidas o desafíos del entorno. En este equilibrio inestable que tiene el sistema, la madeja es difícil de deshacer, habría que tirar de muchos hilos.

Entre los desafíos que debe acometer actualmente el sistema se encuentra la reducción o eliminación de las inequidades y este desafío que como se ha demostrado a lo largo de la investigación esta tan estrechamente vinculado a las características estructurales del sistema político vasco, requiere por

una parte tomar conciencia de lo que éstas representan en términos de igualdad y por otra, de una firme voluntad política que ponga en marcha los instrumentos necesarios para corregirlas. Parece un tanto sinsentido que cuando la lucha y defensa de la igualdad de oportunidades se ha convertido en objetivo prioritario en cualquier agenda política responsable en el ámbito del que nos hemos ocupado existan desigualdades territoriales en el acceso a determinados servicios asociadas a factores socioeconómicos establecidos por las propias instituciones y, por lo tanto, evitables e injustas.

6.2. Recapitulando: tirando de los hilos de la madeja del Sistema Vasco de Servicios Sociales

En esta recapitulación se presentan las ideas fuerza extraídas a partir del análisis teórico y empírico efectuado. Retomando la metáfora de la madeja, cada idea representa uno de los hilos de los que hay que tirar para ir desenredándola a fin de entender e interpretar las claves que configuran el Sistema Vasco de Servicios Sociales así como a vislumbrar caminos para transitar en el futuro.

La comprensión de los hilos que componen las ideas fuerza de esta recapitulación exige, como paso previo, la formulación de unas consideraciones previas.

En primer lugar, la construcción del Sistema Vasco de Servicios Sociales es un proceso multivariable. Es decir, que aunque el federalismo condiciona su construcción, no podemos afirmar que sea la única variable que lo determina puesto que además de ella, se han identificado otras variables como el conocimiento o la político partidista que también condicionan la perspectiva y el desarrollo del mismo. Por lo tanto, la primera de las conclusiones generales que se plantea es precisamente que la estructuración del Sistema no depende de un único factor, es una realidad multidimensional.

En segundo lugar, la definición de los elementos sobre los que se ha sustentado el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales determina la propia definición de la condición de ciudadanía. De acuerdo al concepto de ciudadanía propuesto por Marshall (1997) ésta se define en base a la adquisición de los derechos civiles, políticos y sociales. Centrándonos sólo en el de los derechos sociales, cabe preguntarse si el no poder acceder en las mismas condiciones a determinadas prestaciones sociales puede ponerla en cuestión.

Esto viene a cuento, porque tal y como hemos visto, es el Territorio Histórico en el que la persona reside e incluso en ocasiones el municipio quien establece condiciones diferenciales a recibir ciertos servicios reconocidos

legalmente como derechos. ¿Significa esto que la condición de ciudadanía se adquiere en la CAE a través de los territorios históricos en el caso de

determinados servicios sociales? Responder a esta pregunta excede del objeto de esta investigación. Sin embargo, por su relevancia, no nos hemos podido sustraer a plantearla, como elemento de debate posterior. Creemos que podría pensarse cómo y con qué realidad identitaria estamos construyendo la CAE en particular y en Euskadi o Euskal Herria en general. ¿Cómo y cuáles son los elementos que articulan una nación? ¿y cuál es la relación que se establece entre ellos? Y ¿cuáles serían aquellos que contribuyen a difuminarla? He ahí otro elemento clave para un análisis conceptual posterior.

Así pues, teniendo en cuenta estos dos elementos generales, ¿cómo construimos el relato del Sistema Vasco de Servicios Sociales? ¿Es posible hacerlo? Comencemos ya a tirar de los hilos de la madeja: ideas fuerza

6.2.1. Hilo 1. Ley de Territorios Históricos: una odisea vasca en el *espacio*

Una de las personas entrevistadas se refería a la reforma de la LTH como un escenario de ciencia ficción. Es en ese escenario donde nos situamos todavía a la hora de hablar de competencias, entramado institucional y todo aquello que pueda afectar a un concepto clave: la foralidad y como consecuencia, el federalismo.

Hablar de foralidad no es hablar de cualquier cosa en Euskadi. Como ya hemos visto previamente, el debate sobre cómo el elemento foral debía integrarse en la estructura institucional de la CAE rompió (formalmente) un partido en 1984. Esta es pues una cuestión que gravita siempre encima de cualquier persona entrevistada a la hora de dar su opinión respecto a la arquitectura institucional de un sistema de políticas públicas concreto, en este caso el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Y tal es así, que el modelo de país, lo que configura su articulación institucional, determina también el discurso sobre el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Es más, podríamos decir que hasta esta posición confunde el discurso en torno al modelo de país con lo que debiera ser el discurso en torno al modelo de organización del Sistema Vasco de Servicios sociales que, sin ser ajeno al mismo, podría tener elementos diferenciales.

Pero no es posible. El discurso en torno a la foralidad determina la lectura de la realidad y se convierte, sin quererlo, en un discurso de defensa del statu quo, del dejar las cosas como están, del virgencita que me quede como *estoy*. Bajo una aparente defensa del modelo de país no se abordan los retos que uno u otro sistema requiere, porque 'así se decidió' o 'yo creo en este

país'. Y es aquí donde comienza el escenario de ciencia ficción al que da nombre este apartado. Porque si creemos en el país y creemos en el modelo institucional, relegando a un segundo término las necesidades a las que responden las políticas sectoriales, ¿cómo se va a articular ningún sistema alternativo al que descansa en la estructura competencial actual? La Ley de Territorios Históricos, auténtica Constitución interna de Euskadi, no lo permitiría. Claro que simbólicamente. Porque la LTH, al contrario que la Constitución, tiene el mismo rango que cualquier otra Ley que emane del Parlamento Vasco. Pero aquellos que demandan una reforma Constitucional en España, tanto los que piden un nuevo estatus, como los que piden reformarla en clave federal, no han dado paso ninguno para reformar la LTH en 30 años. Es igual de inamovible que la anterior. Pero eso sí, vasca.

¿Se puede por lo tanto afirmar que la foralidad y su concreción en la LTH es un elemento clave para entender el actual Sistema Vasco de Servicios Sociales? Efectivamente, se puede. Y más allá, ¿se puede afirmar que la LTH como elemento determina y condiciona el desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales? Efectivamente, también se puede.

El reparto competencial recogido en las últimas Leyes de Servicios Sociales vascas (1996 y 2008) no responde a una realidad pensada a partir de la lectura de las necesidades de las personas que deben ser objeto de atención. Tampoco, incluso, a lo que el propio sistema debiera demandar al legislador. Responde, en última instancia, a lo recogido en 1983.

Nos encontramos, por lo tanto, ante una odisea vasca en el *espacio* de la Ley de Territorios Históricos. En un espacio de juego que se ha mantenido constante durante los últimos treinta años. Esto hace que este reparto no parezca modificable a priori por la importancia del marco y por los fantasmas que este mismo despierta en algunos círculos de interlocución, tal y como hemos podido observar igualmente.

Este reparto competencial permite la existencia de zonas grises a la hora de gestionar e implementar las políticas de servicios sociales. Zonas grises al margen de la responsabilidad de una u otra institución, pero producidas precisamente por la complejidad y variedad de los casos tratados en el Sistema Vasco de Servicios Sociales y por la cantidad de agentes implicados en su gestión.

Por lo tanto, el *espacio* vasco presenta una resistencia al cambio que dificulta la reflexión en torno a las necesidades de la ciudadanía en materia de servicios sociales y a la forma en que se podría responder a ellas, desplazando el centro de gravedad del discurso hacia las instituciones.

6.2.2. Hilo 2. Poder y contrapoder: Juego de tronos

Otro de los argumentos que hemos trabajado a lo largo de esta investigación es el de cómo el reparto competencial actual genera distintos espacios de poder a partir de los que se gestionan las distintas parcelas de la política de servicios sociales en Euskadi. Estos espacios se determinan a partir de la propia configuración institucional, que puede ser además entendida sólo en clave de complejidad o, añadiéndole un matiz más, en clave de dificultad.

Respecto a la configuración institucional, las instituciones competentes y analizadas han sido tres: el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos.

En lo que se refiere al Gobierno Vasco, el análisis efectuado concluye que su papel y aportación en las competencias que tiene asignadas, de coordinación y planificación, no ha sido todo lo relevante que hubiera debido ser si se tiene en cuenta su trayectoria, aunque este papel se ha incrementado en los últimos años.

Esto puede ser debido a factores estructurales también mencionados en el análisis, como la falta de personal técnico en el propio Gobierno o su movilidad, que dificultan la continuidad en las políticas y hacen que se pierda el factor de la referencialidad. Otro de los factores estructurales también mencionados ha sido la ausencia de un cuadro de mando unificado o indicadores que muestren la situación del sistema en su conjunto lo que dificulta, para una institución que no gestiona servicios, la visión general del sistema.

Respecto a las Diputaciones Forales, representan una posición de fuerza dentro del entramado institucional, dotadas tanto de la competencia como de los instrumentos de gestión. Tal y como hemos podido ver en el capítulo 5, todas ellas poseen estructura y personal especializado suficiente para atender las demandas en su propio territorio. Además, Álava y Bizkaia cuentan con organismos autónomos encargados de la gestión de determinados servicios y Gipuzkoa también cuenta con uno aprobado recientemente⁴⁵. Poseen también recursos económicos a partir del presupuesto propio de cada una de las Diputaciones y, en los tres casos, suponen ya cerca del 50% del presupuesto foral anual.

⁴⁵ Por Norma Foral 12/2014 las Juntas Generales de Gipuzkoa aprobaron la creación del Organismo Autónomo 'Kabia' responsable a partir de ese momento de gestionar 5 residencias para personas mayores del Territorio Histórico y que irá acogiendo progresivamente otras 11 hasta llegar a gestionar 16.

Los Ayuntamientos han sido considerados durante mucho tiempo el eslabón débil del entramado institucional vasco. No es distinto en el caso del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Sin una normativa de referencia que acote sus competencias⁴⁶, los ayuntamientos se ven muchas veces obligados a implementar políticas que no les corresponderían en virtud de la legislación sectorial correspondiente. En otras ocasiones, el desarrollo de algunas políticas también es debido, precisamente, a esa arbitrariedad y a la voluntad de la persona que ostente la alcaldía o al equipo de gobierno correspondiente.

Otro de los elementos de debilidad del ámbito municipal es el referido a su representatividad. Hasta este momento, el papel de representación de los 251 municipios existentes en la CAE⁴⁷ lo ha ejercido EUDEL, asociación en la que se ha delegado esta función. Sin embargo, el papel de EUDEL se ha cuestionado en los últimos años sobre todo por parte de la coalición BILDU, que gobierna en la mayoría de ayuntamientos de Gipuzkoa.

El Sistema Vasco de Servicios Sociales no es ajeno a este debate ya que la representación municipal en los foros de coordinación y decisión tampoco es una cuestión baladí. En el Órgano Interinstitucional, es EUDEL la encargada de cubrir los tres espacios reservados a la representación municipal. En las opiniones recogidas para esta investigación, una de las cuestiones que preocupaba a las personas representantes del ámbito municipal, tanto a nivel técnico como político, era precisamente esa: cómo articular las demandas de una red de intereses tan plural y compleja y cómo hacer que eso se canalice a través de sólo tres personas.

Por último, y *'last but not least'*, es necesario mencionar, entre los actores no institucionales, el papel del tercer sector. El tercer sector es un ámbito que genera un gran consenso entre las personas entrevistadas, por lo que aporta de valor, de elemento crítico, y de elemento de cohesión para la sociedad. Es también, sin embargo un tercer sector *'territorializado'*, que opera en cada uno de los territorios históricos, con poca visión de conjunto, en la mayoría de los casos.

Así pues, son estas realidades las que configuran los espacios de poder existentes en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Espacios de poder que configuran, sin duda ninguna, su propia estructura y que actúan, en muchas ocasiones de contrapoder entre ellos mismos, y frente a los demás.

⁴⁶ Aunque, como ya hemos dicho anteriormente, se encuentra en tramitación en el Parlamento Vasco.

⁴⁷ A la espera de lo que suceda con casos como los de Igeldo o Usánsolo, esta sigue siendo la cifra oficial.

En este terreno de juego, las personas entrevistadas están de acuerdo en líneas generales al apostar por un terreno 'complejo'. La complejidad puede ser pues, un atributo compartido para la mayoría de ellas. Sin embargo, algunas añaden a este factor un elemento más: dificultad. Y, por lo tanto, si la complejidad dificulta ya no estamos ante el mismo diagnóstico. El terreno de juego se vuelve no sólo rico y plural, también difícil y complicado.

Este juego de poder y contrapoder puede hacer, tal y como sostienen Keating y MacEwen (Keating & MacEwen, 2005) que se desarrollen las garantías necesarias para el sostenimiento de la política de servicios sociales y que en ese tablero de juego, el ganador sea, en última instancia, la ciudadanía.

Sin embargo, en el caso del Sistema Vasco de Servicios Sociales, observamos que la consecuencia de este juego de poder y contrapoder no es necesariamente la garantía de desarrollo, sino el bloqueo constante en el desarrollo normativo fundamental. La existencia de estos espacios de poder, cada uno desde su realidad, permite que en situaciones de necesidad abocadas al consenso, cada cuál se pueda atrincherar en su propia guarida, esperando tiempos mejores, puesto que al fin y a la postre, es el dueño de la gestión de su propia parcela.

Lo mismo sucede con el tercer sector, cuyo nivel de interlocución está situado a escala territorial y que difícilmente establece miradas más allá, salvadas algunas excepciones, porque la situación está ya perfectamente tejida para establecer relaciones de este tipo.

Todo ello genera, en relación con lo ya mencionado en el punto anterior, una posición enormemente conservadora respecto al *statu quo* del sistema, y auto justificante, en cada uno de los casos de la posición de cada agente al respecto. El reparto de las parcelas de poder y el establecimiento de las relaciones de contrapoder, en el sentido en que éstas están establecidas en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, dan el margen necesario para ello.

6.2.3. Hilo 3. Identidad y sujeto político: 'No existe un país, existen tres'

El tercero de los hilos de los que tiramos en este apartado hace referencia a la definición del sujeto político y su efecto en la definición de la ciudadanía.

En el análisis efectuado hemos observado como tanto la propia definición de los servicios, como la forma en que éstos se articulan, descritas ambas cosas en el capítulo 5, tienen su origen y destino en el Territorio Histórico. Cada uno de los territorios tiene una manera de organizar los servicios, una

manera de gestionarlos, incluso un presupuesto diferente que destina a la implementación de los mismos.

Es a partir de esta realidad y de su contraste en la parte analítica del capítulo 6, desde la que parte la lectura de que existen, al menos tres países en lo que se refiere a la atribución de los servicios sociales en lugar de un único país. Y es aquí donde la lectura conecta con lo que teóricamente debiera ser la definición del sujeto político.

Es cierto que esta investigación nace de entrada condicionada por la elección del objeto de estudio que, en este caso, es la Comunidad Autónoma de Euskadi. Es, en cierta forma, una primera acotación del sujeto político, motivada por razones de legislación común en los últimos 36 años. Se obvian pues deliberadamente tanto el caso de Navarra como el caso de los territorios vascos de Iparralde, puesto que la realidad político – administrativa dista mucho de la de la CAE y los elementos de análisis, serían pues muy diferentes.

Así pues, dejando al margen deliberadamente el primer debate, muy presente en la sociedad vasca, respecto al sujeto político que debiera constituir o constituye la nación vasca, vemos como tampoco hay acuerdo en cuanto a cuál es el sujeto político que da cuerpo a lo que hoy en día conocemos como CAE. O tal vez sí.

Los elementos que desarrollan la definición del sujeto político pueden estar relacionadas con la voluntad del cuerpo social que las compone tal y como decía Renán en su afamada cita '*la nación es un plebiscito que se formula a diario*' (Renan, 2004). Pero dicha definición también puede estar determinada por el modo en que se formulan las políticas públicas y de esta manera, la forma en que éstas determinan la condición y la definición de la ciudadanía en la práctica.

En el caso de la CAE, ¿Cuáles son las políticas que pueden determinar esta condición? Pues siguiendo la definición de Marshall, que hemos visto en varias ocasiones, aquellas que afecten al desarrollo de los derechos civiles, políticos y sociales. En el caso de estos últimos, también se ha analizado en esta investigación, todos aquellos ámbitos en los que la CAE es competente, que a excepción de las políticas de servicios sociales se ofrecen de forma unitaria para todo el territorio. Esta realidad, nos lleva a formular una doble pregunta: O el marco que define la condición de ciudadanía y, por lo tanto, el

sujeto político son, en Euskadi, los territorios históricos o en su defecto, las políticas de servicios sociales no son consideradas un elemento a tener en cuenta en esta definición.

En el primero de los casos, una conclusión semejante nos llevaría a poner en cuestión el concepto propio de ciudadanía vasca, teniendo que llegar a la formulación de que una persona pudiera ser guipuzcoana, alavesa o vizcaína pero no vasca, al menos en términos de determinados derechos sociales.

En la segunda hipótesis, la conclusión sería que los servicios sociales no son considerados como elemento a tener en cuenta para esta definición, frente a otros elementos como la educación, la sanidad, la vivienda o incluso la garantía de ingresos, que sí son elementos constitutivos de la misma. Los servicios sociales serían pues políticas públicas de segunda división, cuyo desarrollo no influye a la hora de definir el marco general del resto. Serían como ese amigovio del que poder disponer en caso de necesidad, pero cuya opinión realmente no cuenta a la hora de la verdad.

Y, aunque reales, ninguno de estos dos escenarios parece realmente positivo. El primero, porque diluye la identidad en el territorio, creando así visiones en ocasiones provincialistas, con poca visión de conjunto de la que nuestro país no es ajeno, más allá del sistema de servicios sociales.

El segundo, porque supone no tener interiorizado el discurso del cuarto pilar, la necesidad de un sistema público de servicios sociales y porque nos retrotrae a la realidad, tantas veces descrita de que la red de protección familiar y vecinal es perfectamente capaz de hacer frente a las necesidades derivadas de los fallos producidos en las interacciones personales.

Así pues, la indefinición del sujeto político, mal casi endémico de nuestra sociedad, se muestra de una manera todavía más virulenta en el caso del Sistema Vasco de Servicios Sociales, añadiendo un elemento más al debate en torno a su concreción.

6.2.4. Hilo 4. Financiación.

Si los tres primeros hilos hacían referencia a variables y preguntas relacionadas con la variable federal, este cuarto hace referencia a la otra variable, también importante en términos de discurso: la financiación.

Tanto el análisis de la estructura institucional realizado en el capítulo 4, como el contraste de datos realizado en el capítulo 5 dejan en evidencia la capacidad de la CAE para recaudar y administrar sus propios recursos. Y también la capacidad de su sistema institucional para decidir el reparto de dichos recursos en función de las necesidades del momento. En cualquier

caso, queda también patente que el Sistema Vasco de Servicios Sociales carece hoy de los recursos que debiera tener en el escenario previsto por la propia Ley 12/2008 a los efectos de conseguir la plena universalización de los mismos para 2016.

Sucede, en cualquier caso, una extraña cuasi-unanimidad a la hora de señalar una cuestión clave a la hora de abordar la financiación del Sistema Vasco de Servicios Sociales: la ausencia de memoria económica en su aprobación. Casi todas las personas entrevistadas coinciden que este elemento por sí mismo puede explicar la situación en la que el Sistema se encuentra en estos momentos. Los que no lo creen así se apoyan en la falta de información y colaboración interinstitucional la ausencia de esta herramienta en diciembre de 2008. En cualquier caso, es un elemento central que planea en todo el discurso en torno a la financiación del sistema y que ha sido objeto de dimes y diretes interinstitucionales a lo largo de estos seis años de desarrollo (o no desarrollo) de la Ley 12/2008.

Hay, sin embargo, un elemento clave respecto a la financiación que se produce por el contexto en el que se ha desarrollado la última Ley de Servicios Sociales: la crisis económica. La lógica fácil podría llevar a concluir que un escenario de crisis como el que estamos viviendo es lo que provoca la imposibilidad de desarrollar el Sistema Vasco de Servicios Sociales. La mayoría de personas consultadas opinan sin embargo que, a pesar de la situación, con la bajada generalizada de recursos públicos y los duros años transcurridos, la crisis no es la variable principal del no desarrollo del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Hay muchas voces que afirman que con la crisis es posible que el desarrollo hubiera sido más lento, pero que se hubiera dado de la misma forma. Así las cosas, el elemento central de la cuestión vuelve a ser el sistema político y competencial, centrado en un concepto: el federalismo. Y dos son los elementos que se mencionan como claves en la resolución de esta cuestión: el Consejo Vasco de Finanzas Públicas y la Ley de Aportaciones.

En lo que se refiere al Consejo Vasco de Finanzas, su papel de órgano coordinador de las decisiones de ingresos y gastos de la CAE, agrupando a las tres haciendas y al propio Gobierno Vasco, deja en sus manos la capacidad de distribuir más recursos en función de las necesidades detectadas por una política concreta. En el caso del Sistema Vasco de Servicios Sociales, es un movimiento imprescindible a partir del nuevo

escenario que pudiera dibujar el Decreto de Cartera. Sin embargo, a pesar de los llamamientos realizados el CVFP no ha realizado movimientos sustanciales en esta cuestión, limitándose a encargar más y más estudios de costes, pero sin dar los pasos requeridos a este respecto.

En segundo lugar, la Ley de Aportaciones es la segunda herramienta que podría ordenar los flujos económicos entre las instituciones públicas en la CAE. Sin embargo, tal y como también hemos visto en el análisis, esta Ley está con su vigencia ya prorrogada y sin visos en este momento de ser renovada. La revisión de los coeficientes de reparto, a la vista de que el marco competencial es estable y las necesidades son más grandes, podría ser una de las cuestiones que su reforma debiera encarar.

Por lo tanto, ninguno de los dos 'elementos correctores' está, en este momento ejerciendo la función que le ha sido encomendada. Por acción o más bien, por omisión, están haciendo que la financiación se convierta también en una variable de importancia para la estructuración del sistema. Y esto es así porque es la propia posición conservadora derivada de la organización institucional (volviendo a lo ya mencionado en los hilos anteriores) la que hace que la situación se alargue y cronifique.

Así pues, la financiación se convierte en factor de importancia derivado, en forma y fondo, de la variable federal, de su forma de organización y de sus consecuencias.

6.2.5. Hilo 5. El efecto veto.

El quinto de los hilos destacados se refiere a la coordinación interinstitucional y los órganos definidos a tal efecto. Este hilo se encuadra dentro de la variable general gobernanza. Para examinar la coordinación es necesario mencionar el órgano interinstitucional, como herramienta destinada a ello en el Sistema Vasco de Servicios Sociales.

En primer lugar conviene subrayar la falta de acuerdo respecto a la función del órgano interinstitucional. Entre las personas entrevistadas, están aquellas que piensan que el órgano debiera ser sólo un espacio de encuentro, contraste y coordinación, pero respetando las funciones que tiene asignadas cada institución. Y están también las que ven este hecho como insuficiente y piensan que el órgano debería poder tener (si es que no las tiene ya) funciones decisorias, además de la coordinación de las políticas.

Esta falta de acuerdo en la propia definición del órgano hace también que la manera de evaluar el trabajo del mismo como principal herramienta para la coordinación interinstitucional se vea condicionada por la falta de concreción de sus funciones.

De manera general, el trabajo del órgano como espacio de trabajo y de coordinación es valorada positivamente. Se subrayan además las buenas relaciones entre sus participantes y el ambiente de cordialidad y camaradería reinantes en la mayoría de las reuniones.

No sucede lo mismo, sin embargo, a la hora de hablar del proceso de toma de decisiones dentro del órgano, siendo una misma palabra la que aparece en boca de todas las personas entrevistadas: el veto.

El veto, o la necesidad de consensuar con la institución competente el desarrollo de los servicios que ésta va a ofrecer es un planteamiento que sólo se recoge para la elaboración del Decreto de Cartera. Nació, en palabras de alguna de las personas entrevistadas, como una salvaguarda para que a nadie le fueran encomendadas competencias o desarrollos de las mismas que no pudiera asumir. En la práctica, seis años después, se ha convertido en el elemento de bloqueo que no permite aprobar el Decreto de Cartera y por lo tanto, seguir desarrollando el sistema.

Las razones del empleo del veto pasan, en primera instancia, por la insuficiencia financiera de las instituciones que asumen con el desarrollo de la Ley 12/2008 mayores labores competenciales, principalmente los ayuntamientos. Pero también las diputaciones, a la hora de asumir ciertos servicios que no tenían o tenían compartidos hasta este momento, aducen este tipo de dificultades. En un siguiente nivel, como hemos visto previamente, las dificultades de financiación están íntimamente ligadas con el reparto competencial y el modelo de país y por lo tanto, en última instancia, con la variable federal.

Es posible decir, que las dificultades para aprobar el Decreto de Cartera, con su consiguiente reequilibrio financiero no lo serían tanto de no existir para ello la variable interinstitucional, o que al equilibrio financiero se le una el equilibrio de poder y de contrapoder, mencionado también en el punto anterior.

Y de esta forma el veto se convierte, según todas las personas entrevistadas, en la herramienta perfecta, en la excusa más eficaz para detener y no abordar el verdadero problema de fondo, que no es ya la definición de los servicios, ni su intensidad, sino la organización del propio Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Así pues ¿está funcionando el Órgano Interinstitucional de forma correcta? Según las personas participantes entrevistadas lo está haciendo. El órgano se convoca cuando corresponde y las personas citadas acuden a la llamada. Incluso en talante y en formas, las relaciones parecen ser más que correctas. ¿Pero está cumpliendo el órgano sus funciones? En este caso la respuesta es negativa. No hay normativa importante que emane del órgano, tal y como hemos visto en el capítulo 4 y la situación de bloqueo se mantiene incluso con cambios políticos en el Gobierno y las Diputaciones Forales.

6.2.6. Hilo 6. Liderazgo: *voluntas, voluntatis*

El sexto de los hilos desarrollados en este apartado de conclusiones se refiere a la idea de liderazgo en el Sistema de Servicios Sociales. Por un lado a la propia definición del concepto, a cómo entienden que éste debiera ser para ser ejercido como tal en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Por otra parte al diagnóstico de la situación actual en términos de liderazgo.

El concepto de liderazgo es entendido de forma distinta en función de las personas a las que se les plantea la cuestión. Existen las que, desde una lectura de la realidad institucional que compone el Sistema Vasco de Servicios Sociales en la actualidad, abogan por un liderazgo compartido entre todas las instituciones públicas competentes en la materia. Un liderazgo compartido que supondría que cada institución lidera aquella parcela de la que es responsable y se corresponsabiliza del rumbo general del sistema.

Otras voces, partiendo también de la realidad institucional actual, abogan por un liderazgo ejercido por y desde el Gobierno Vasco. Subrayan la necesidad de que el Gobierno asuma las tareas que tiene encomendadas en la Ley 12/2008 de forma más proactiva y lidere la construcción del Sistema de Servicios Sociales por delante del resto de los agentes, con discursos y acciones que así lo demuestren.

Así pues, visto desde cualquiera de las dos concepciones que acabamos de describir, se puede afirmar que en este momento existe una carencia de liderazgo en el Sistema Vasco de Servicios Sociales. Carencia, como ya se ha dicho, en cualquiera de las modalidades en que queramos entenderlo.

No existe liderazgo compartido, porque las instituciones competentes no se preocupan en establecer una mirada general al Sistema y de, sea cual sea su espacio, promover una visión conjunta de todo ello. Existen ejemplos en cada una de las administraciones, de creación de prestaciones propias sin visión de conjunto o de cómo generar polémicas entre varias administraciones sin tener en cuenta la visión de conjunto o el interés

general. Para que un liderazgo compartido exista, el primer paso es que haya liderazgos que quieran compartir. Y esa es la premisa que no se cumple en la actualidad.

Y no existe liderazgo gubernamental porque, por un lado, sigue adoleciendo de las herramientas técnicas suficientes para llevarlo adelante, como ya hemos dicho en apartados anteriores. Pero también, y sobre todo, porque en el ordenamiento jurídico – institucional presente, tal y como está configurado, el Gobierno entiende que esa labor no le corresponde y por lo tanto tiene una apuesta propia por otro tipo de liderazgos, en este caso, el liderazgo compartido ya mencionado anteriormente.

Por lo tanto, la ausencia de liderazgo está también relacionada, en última instancia, con el componente federal del sistema político y, por lo tanto, con el reparto competencial e institucional derivado del mismo.

Es este reparto, y esta realidad presente, la que condiciona la construcción de un liderazgo sólido, incluso la que no permite generar un liderazgo compartido. Una y otra concepción del liderazgo parten de la premisa de la voluntad de los agentes para construirlo. En el Sistema de Servicios Sociales actual, esa voluntad no existe en ninguno de los dos casos, determinada por el propio reparto competencial y territorial.

6.2.7. Hilo 7. Los partidos y el modelo: en tierra de nadie, No man's land

Los partidos políticos son otro de los elementos clave para entender la estructuración y desarrollo actual del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Y la conclusión es clara: los partidos políticos no tienen modelo de servicios sociales. El análisis de las propuestas formuladas en los programas electorales nos lleva a pensar que se defiende una idea general, un concepto vinculado al bienestar, pero pocas veces implementado en la realidad de los servicios sociales en Euskadi. Esta idea se confirma al contrastar lo analizado en los programas electorales con las personas entrevistadas y al confirmar la premisa inicial: no existe un modelo de servicios sociales asumido por los partidos políticos.

Algunas personas afirman que, a pesar de que los partidos como estructura no tengan un modelo definido, hay personas, que ocupan o han ocupado cargos institucionales en posiciones vinculadas con el Sistema Vasco de Servicios Sociales, que tienen claro que modelo es el que hay que implementar. Es esta una ecuación repetida varias veces: puede que los partidos no tengan modelo, pero sin duda hay personas que lo tienen.

Desde esta posición, sin embargo, surge una de las preocupaciones que ya reflejábamos también en el análisis: no son los partidos los que fijan la posición en el debate en torno al modelo de servicios sociales, sino la institución en la que éstos estén. El hecho de que sea la pertenencia a una u otra institución la que condicione la mirada, más allá del partido, hace que en el mismo partido puedan converger distintas miradas en torno a cuestiones clave del sistema. Esta situación, que no es negativa por definición, puesto que puede suscitar el debate interno, genera, a la contra, una 'no posición' de los partidos con perspectiva general y una territorialización de sus planteamientos, en función del lugar y la situación en la que se encuentren.

Hay otra posición que defiende que si no hay confrontación de modelos entre los partidos, es porque en realidad todos coinciden en el modelo comunitario que define la Ley 12/2008 y que, por lo tanto, la discusión se produce en aquellos aspectos en los que no hay acuerdo: en el modelo de gestión, principalmente.

Esta posición también admite sus dudas, al no saber qué es lo que cada uno de los partidos entiende como modelo comunitario y como traduce el mismo en sus propuestas y actuaciones. Una cosa está clara: efectivamente hay debate en torno a los modelos de gestión, eso sí que es algo que todos los partidos tienen claro. Recientes debates como el generado en torno a Kabia⁴⁸ en Gipuzkoa demuestran que por encima del modelo de atención, existe un criterio general en cada uno de ellos respecto a cómo estos servicios debieran ser gestionados.

La ausencia de modelo determina otra de las cuestiones también mencionadas en el análisis: la ausencia de pugna electoral al respecto. La pugna electoral era mencionada por varias personas durante las entrevistas como justificante de la realidad competencial y como antídoto contra las inequidades. Es decir, si la ciudadanía con sus votos legitima y apuesta por una forma de hacer y priorizar las políticas de servicios sociales en el territorio, este es el medio por el que también habría que corregirlo. Este argumento, sin embargo, choca con la realidad que acabamos de describir y que también hemos analizado en el capítulo 6: la política de servicios sociales no forma parte de la pugna electoral. Y no lo hace por la inexistencia de elementos de debate en los partidos políticos. O porque no se considera un tema de gran interés para ello. En cualquier caso, no forma parte, por lo tanto, de la arena electoral.

⁴⁸ Instituto autónomo foral. El debate sobre su creación se produjo en Juntas Generales el 22 y 23 de octubre de 2014, pudiéndose escuchar argumentos, en líneas generales, referidos al modelo de gestión de las políticas públicas, más que al sistema de servicios sociales en particular.

Finalmente, existe también un último elemento que añadir a esta justificación de la importancia de los partidos políticos en la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales: EAJ – PNV. En el capítulo 6 hemos analizado la importancia de EAJ – PNV por el papel que ocupa y ha ocupado en el sistema político vasco. Los testimonios recogidos aseguran que EAJ – PNV no se ha ocupado seriamente del Sistema Vasco de Servicios Sociales, que no se lo ha creído desde su origen y que, por lo tanto, este elemento es también clave a la hora de explicar su situación actual. El debate interno en EAJ – PNV entre posiciones más ligadas a la socialdemocracia a la hora de explicar el modelo social o aquellas que se acercan más a las teorías comunitarias e incluso neoliberales, han podido tener su influencia en la no consideración del ámbito de los Servicios Sociales como un elemento estratégico para el país. En cualquier caso, es un factor que también conviene destacar.

Así pues, la falta de modelo de los partidos políticos y todo lo que ello supone es un factor importante que determina también la estructura del Sistema Vasco de Servicios Sociales. La ausencia de modelo, determina la ausencia de pugna electoral. En consecuencia, también la dirección y el rumbo que el Sistema pueda adquirir queda determinado por las personas que gestionan cada una de las instituciones, con criterio, pero determinadas más por el peso de las propias instituciones que por el modelo que habría que implementar respecto al Sistema en su globalidad.

Los partidos son agentes políticos de primer orden en una sociedad democrática representativa como la nuestra, y la ausencia de discursos o de ideas clave respecto al Sistema determina de manera importante el resultado del mismo. Es un factor, por lo tanto a tener en cuenta para el análisis final.

6.2.8. Hilo 8. El conocimiento: el desafío de la academia.

Decía una de las personas entrevistadas en el capítulo 6, que si juntáramos a todas las personas con criterio y reflexión en torno al Sistema de Servicios Sociales en Euskadi, podrían entrar, todas ellas, en un Txoko⁴⁹. Y no le falta razón.

El octavo y último hilo hace referencia al conocimiento. En dos claves distintas: el conocimiento que la población tiene respecto al Sistema Vasco de Servicios Sociales y el conocimiento científico, elemento básico para la consolidación y extensión de toda disciplina.

⁴⁹ Denominación de las sociedades gastronómicas en Bizkaia. Una sociedad gastronómica es un club privado de hombres (en su origen, aunque ahora también las hay mixtas) en el que se juntan para cocinar y comer juntos. De mucha tradición en Euskadi.

De nuestro análisis se extrae que el conocimiento de la ciudadanía respecto al Sistema Vasco de Servicios Sociales es escaso. Sin embargo, este elemento es clave para la construcción del sistema y explica junto con los ya mencionados su situación actual.

Este es un elemento importante por dos razones. En primer lugar, porque el reconocimiento social es una clave fundamental para la extensión de todo sistema de políticas públicas. La ciudadanía no sólo debe conocer las prestaciones y servicios que forman parte del mismo. Debe también reconocerse en ellas. Y esto hará que la presión en torno a la calidad de los servicios, al modelo existente, crezca introduciendo así la variable en la agenda política. Pero no es lo que sucede en la actualidad.

La falta de visibilización del sistema como conjunto puede ser una de las causas para este desconocimiento. La ciudadanía es capaz de identificar qué servicios ofrece la Diputación y cuáles el Ayuntamiento, pero no que todos ellos forman parte de un mismo sistema, con un mismo terreno de juego. Volvemos a la variable federal. En segundo lugar, como también se ha analizado en el capítulo 3, la complejidad del concepto 'servicios sociales' y el no acuerdo existente en torno a la necesidad a la que responde, también puede ser una de las dificultades para el desconocimiento sobre el mismo. Y esto mismo nos lleva a la segunda acepción de la variable: el conocimiento científico.

Ha sido también una de las cuestiones expuestas por las personas entrevistadas y no es menor en importancia a las mencionadas anteriormente. La falta de un corpus teórico de la disciplina y la falta de conocimiento científico en aquellos espacios dedicados para ello, principalmente universidades y fundaciones dedicadas a la investigación, son elementos que deberían influir de manera decisiva en la estructuración del Sistema.

La falta de corpus y recorrido teórico está relacionado, por un lado, con lo novedoso del ámbito. En comparación con los sistemas educativo y sanitario, el de servicios sociales ha llegado tarde y con mucho debate todavía pendiente en términos de necesidades y tipos de respuesta a las mismas.

Por otro lado, también tiene que ver con las personas y los perfiles que construyen esta disciplina. El sistema de servicios sociales ha estado históricamente vinculado con el perfil del trabajador y trabajadora social. Un perfil éste que, tradicionalmente ha entendido la realidad de la investigación

como un complemento a su actividad principal: la intervención⁵⁰. Y esto se visualiza como dificultad a la hora de construir la disciplina a la que va más íntimamente ligado. También es cierto que el estatus que el Trabajo Social ha tenido hasta el momento no le ha permitido incorporarse a las tareas vinculadas a la gestión e investigación de políticas.

En cualquier caso, por una razón o por otra, es constatable la metáfora del Txoko y las universidades vascas no son ajenas a esta realidad. También desde la universidad será necesaria una reflexión en torno a los porqués de la situación y al papel que le corresponde a la propia universidad en la construcción del conocimiento científico en materia de servicios sociales y, por lo tanto de su estructuración como sistema.

Así pues, el conocimiento es también, una variable fundamental para entender la configuración y estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

6.2.9. Desenredando...

De esta forma, podemos observar en conjunto los hilos o variables mencionadas en este apartado. Están recogidas en el Gráfico 28.

Gráfico 28 Variables destacadas en la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales



Fuente: elaboración propia

⁵⁰ Esta realidad ha cambiado en los últimos años a partir del reconocimiento del Grado en Trabajo Social como equiparable al resto de disciplinas y a la producción de investigación y tesis doctorales en este ámbito.

En este gráfico podemos observar como la variable federalismo, en sus distintas acepciones, es la variable principal, la que determina la composición del Sistema Vasco de Servicios Sociales, tal y como recogimos en nuestras hipótesis. Para elaborar estas conclusiones, hemos dividido el federalismo en tres hilos principales: foralidad y LTH, poder y contrapoder y territorio, con la reflexión en torno al sujeto político.

Es esta variable principal, la del federalismo, la que determina también los tres siguientes hilos que hemos expuesto. Así, se puede afirmar que existe un problema de financiación derivado de la estructura federal de la CAE. De la misma forma, el problema de gobernanza, que hemos resumido bajo la etiqueta 'veto' también viene derivado de esta misma variable. Finalmente, el problema del liderazgo es también una consecuencia de esta forma de organización.

Pero, como hemos dicho también al principio, la (des)estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales no es sólo causa de una única variable: el federalismo. Es un fenómeno multivariable que contempla también otros dos aspectos que hemos explicado previamente: el papel de los partidos políticos y las cuestiones relacionadas con el conocimiento.

Así pues, nos encontramos ante el triángulo de las variables principales, conformado por el federalismo, como factor de máxima importancia, seguido por los partidos políticos y el conocimiento. Debajo, como subvariables inherentes a la primera, tendríamos la financiación, la gobernanza, y el liderazgo.

Es pues, a partir de este esquema, el espacio donde hay que construir las propuestas finales. En este triángulo metafóricamente construido situaremos el apartado propositivo, que es el que vamos a desarrollar a continuación.

6.3. Reflexiones y propuestas finales.

El Sistema Vasco de Servicios Sociales es un instrumento de nueva hornada. No pocas de las personas entrevistadas afirmaban que hasta ahora, era imposible hablar de tal cosa y que, a partir de ahora, habría que ver si eso pudiera suceder.

Las previsiones excesivamente optimistas de 2008 (con un preámbulo de la Ley 12/2008 hablando de pleno empleo en Euskadi) dieron paso a una situación de crisis profunda. Con pocas oportunidades para el empleo, y la contención de gasto en las administraciones públicas aquello que nació como oportunidad, se fue convirtiendo poco a poco en amenaza. En España ya ni siquiera el Presidente que alumbró la Ley 39/2006 se la creía y el discurso del derecho subjetivo comenzó poco a poco a tener que ser matizado y limitado, en la aplicación de la Ley de la Dependencia.

En Euskadi, en un escenario de crisis similar, aunque más tardío, no hubo necesidad de limitar ningún derecho, porque éste no ha sido desarrollado. Es más, todas las discusiones, desacuerdos y peleas de los últimos años en torno al Decreto de Cartera y a su coste, no hacían más que alargar la necesaria puesta en marcha de la universalización, algo que, parecía, nadie se acababa de creer.

Pues bien, es en este contexto, y no en otro, en donde nacen las preocupaciones por desarrollar esta tesis doctoral. ¿Qué es lo que ocurre? ¿Por qué no se desarrolla la legislación? ¿Qué es lo que tiene Euskadi de diferente respecto a otras comunidades autónomas para que lo que aquí es un impedimento, no lo sea allí? La respuesta a esta pregunta también parecía clara. Hay un hecho diferencial entre la CAE y el resto de las autonomías, un hecho diferencial que incide, además, de pleno en el Sistema Vasco de Servicios Sociales: las Diputaciones Forales.

Las Diputaciones Forales, indicador principal del sistema político federal con el que funciona la CAE son agente activo en muchas facetas de las políticas públicas. Se encargan desde la promoción del euskara hasta la innovación, pasando por el deporte, el transporte público o la igualdad. Sin embargo, sólo hay cuatro ámbitos que les son verdaderamente propios: la hacienda, la gestión de las carreteras, la de los montes y la de los servicios sociales. Y si alguna hay en la que la legislación determine la gobernanza compartida y conjunta entre los distintos ámbitos institucionales, esa es, precisamente, la política de servicios sociales.

Nacen pues, a partir de ahí, las cuestiones claves que han guiado esta investigación. En primer lugar, el federalismo como variable principal. En segundo lugar su influencia en la estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales. En tercer lugar, su capacidad de generar un sistema de gobernanza fragmentado, donde interactúan diversos actores políticos. Finalmente, la constatación de que todo ello crea inequidades territoriales. Y a todas estas cuestiones ha querido dar respuesta esta investigación. En primer lugar, y comenzando por la última de las cuestiones, se ha

comprobado que el Sistema de Servicios Sociales, inspirado por una lógica federal, genera inequidades territoriales. En segundo lugar, también se ha observado que ello sucede en un espacio de gobernanza multinivel, espacio este fragmentado en tantas unidades como actores hubiera presentes. Finalmente ha quedado también corroborada la influencia del federalismo, en sus distintas acepciones, en la composición del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

Efectivamente, la influencia del sistema político federal en este sistema es innegable. Lo hemos podido ver y determinar en relación a sus propias variables internas (foralidad y LTH, sujeto político o contrapoder) e incluso en relación con otras variables identificadas a posteriori, como financiación, gobernanza o liderazgo.

Sin embargo, y a pesar de su gran influencia, esta investigación ha podido determinar que no es la única variable que por si misma explique el problema de la falta de estructuración del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Efectivamente, como casi todos los hechos sociales que se analizan desde la ciencia política, la sociología o el trabajo social, también este hecho tiene un origen multivariable a la hora de determinar sus causas.

Así pues, a la primera variable federalismo y todas las subvariables que le rodean o que con ella se relacionan, hemos de añadir otras dos más: la de los partidos políticos y la del conocimiento.

El federalismo influye, como ya hemos visto, en muchas áreas distintas, pero sobre todo en la determinación de las competencias y en su distribución interinstitucional. Esta es una de las primeras causas de la desestructuración y, desde luego, de las inequidades.

Los partidos políticos influyen más por omisión que por acción ya que una de las cuestiones que ha resultado más claramente comprobada en esta investigación es precisamente esa: los partidos políticos no tienen un modelo de servicios sociales que defender, con el que bregar y bajar a luchar a la arena política. Y la ausencia del mismo condiciona, y de que manera, también la propia estructura del sistema.

En tercer lugar la falta de conocimiento es otra de las notables influencias en la estructuración del Sistema. Más que la falta de conocimiento de la ciudadanía (que podemos definir más en términos de consecuencia, más que de factor) lo realmente preocupante aquí es lo que se ha llamado,

durante toda la investigación, 'el fenómeno Txoko'. Este fenómeno sintetiza en sí mismo la falta de referentes en materia de investigación en servicios sociales, así como la falta de clarificación y de definición del propio término.

Así pues, la aproximación causal multivariable exige también que la respuesta, o la propuesta que el autor se atreve a lanzar desde estas páginas, también deba serlo. No es suficiente con enunciar una única acción, en cualquiera de los ámbitos citados para que el problema que hemos formulado con anterioridad se ponga en vía de resolución. Tampoco hay garantía ninguna de que, si mañana comenzáramos a implementar lo aquí enunciado, éste se resolviera. Pero es la información recogida en estas páginas, así como el análisis de ella efectuado lo que lleva a formular la siguiente propuesta con un objetivo de que sirva, siquiera, para analizar en el debate público.

En primer lugar, respecto a la variable federalismo, las conclusiones han quedado claras y enunciadas más de una vez a lo largo de este capítulo. Esta lógica federal, aplicada en este ámbito de la política social, pero no en otros, genera inequidades en la CAE, lo que pone en duda, la propia concepción de ciudadanía, tal y como se ha referido también en otros apartados del texto.

Por lo tanto, en el ya clásico debate respecto a gestión centralizada o descentralizada respecto a las políticas de bienestar, también analizado en el marco teórico de este trabajo, esta investigación aboga por un cambio de rumbo en las formas de gestión. La gestión descentralizada, multinivel aporta mucha riqueza y cultura de gobierno compartido. Se ha mostrado, sin embargo, como un modelo de gobernanza bloqueado por los vaivenes del presente, sin capacidad de reacción para la aplicación de la propia normativa prevista y poco garantista en cuanto al resultado final, en términos de equidad entre la propia ciudadanía vasca.

Es por ello, siguiendo la lógica de lo ya analizado, se propone la centralización de todas las competencias de planificación, gestión y evaluación en una única institución. En la que puede, con perspectiva de país, implementar las mismas de forma equitativa para toda la comunidad: el Gobierno Vasco. Esta propuesta solucionaría de entrada algunas de las cuestiones que hemos mencionado previamente. Desde luego, aquellas referidas a la gobernanza. No habría ya que preocuparse de espacios de poder y contrapoder y de posibilidades de veto. Tampoco suscitarían dudas

las cuestiones referidas a la definición de ciudadanía y sujeto político⁵¹. Y desde luego, no existirían dudas a cerca de quién tiene que ejercer el liderazgo. En todos los casos está meridianamente claro.

Además, este sistema unificaría también la imagen y la entidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales. Cuestión esta que, aunque recogida en la presente Ley⁵², ninguna de las instituciones competentes urge en aplicar motivada, como ya se ha citado, por la distribución competencial fijada en la misma. Esta unificación de imagen, junto a la variable liderazgo, contribuiría a que el sistema fuera reconocido por más gente, haciendo así también posible su extensión y legitimación por parte de la ciudadanía.

Como elementos de crítica contra esta propuesta se podrían formular la pérdida de espacios de influencia o la dificultad de adaptar la senda ya transitada (path dependency) en la nueva dirección. También que puede ser difícil de esta forma garantizar la proximidad, que es uno de los principios que han de garantizar los servicios sociales. Las tres son matizables.

En primer lugar, respecto a la pérdida de espacios de poder (o influencia) es cierto que el unificar las competencias en una única institución puede hacer ésta más lejana o compleja. No parece, en cualquier caso, que esta sea una dificultad en un país de apenas dos millones de habitantes con una administración autonómica, ella misma, presente en los tres territorios históricos. Se difuminan los espacios de poder, pero no los de influencia e interlocución.

En segundo lugar, es cierto que la inercia de la senda transitada puede ser una dificultad a la hora de abordar un cambio de estas características. En cualquier caso, es importante tener claro el horizonte, y el objetivo que se quiere alcanzar y el cambio puede ser (y debe ser) progresivo, como así han existido también otros.

En tercer lugar, la proximidad no depende quién sea la institución que gestiona un servicio, sino de cómo es gestionado el mismo. No se siente más lejano un ambulatorio que un centro de servicios sociales de base a pesar de ser el primero gestionado por Osakidetza, de ámbito autonómico y el segundo por un ayuntamiento, de ámbito local. La proximidad reside en el modelo de gestión por el que apueste la institución competente. Y esto es perfectamente posible, y además deseable, en la propuesta aquí formulada.

⁵¹ Más allá, como hemos mencionado previamente del debate presente en todos los ámbitos de la CAE sobre la territorialidad y la relación con Navarra e Iparralde.

⁵² Artículo 81 de la Ley 12/2008 de Servicios Sociales de la CAE

¿Quiere esto decir que haciendo una política sectorial única desde las instituciones comunes se acabaría con la presencia de inequidades territoriales identificadas? Ciertamente, no es posible ser tan ingenuo como para pensar que se eliminaría de raíz el problema de la desigualdad social. Como ya decía Dahrendorf, la desigualdad social está siempre presente en las sociedades. Sin embargo, ello no nos exime para plantearse propuestas, desde una perspectiva ética, que mejoren al conjunto de la sociedad, tratando de reducir, en la medida de lo posible, las inequidades presentes en la misma.

Así pues, esta sería la primera de las patas de nuestro banco, el vértice de nuestro triángulo propositivo. Pero un triángulo no tiene sentido, y no puede llamarse tal, si no tiene otros paralelos que la acompañen. Pues bien, para que nuestro triángulo sea tal y no una línea, hay otras dos variables también que meter en el juego: la de los partidos políticos y la del conocimiento.

Respecto a los partidos políticos, no es sencillo articular una propuesta que parezca factible en el corto plazo. El descrédito que los propios partidos tienen en la sociedad, acrecentado durante los años de la crisis económica, se une en la mayoría de casos a una flagrante falta de democracia interna y a la ausencia de debate de ideas, cuando no a una descarnada lucha por el poder.

En este contexto, puede parecer inocente o iluso en exceso, pensar que los partidos van a formar a sus élites y debatir con seriedad lo que supone implementar un modelo de servicios sociales. Y a construir el suyo propio. Es cierto, es iluso, pero no hay otro camino. Los partidos tienen que ser conscientes de lo que las políticas sociales en general y las de servicios sociales en particular aportan a la cohesión social de este país y ponerse a debatir muy en serio al respecto.

No se busca una posición homogénea. Es más, serían deseables las discrepancias para conseguir también un segundo objetivo: que la política de servicios sociales se convierta en elemento de debate público. Pero discrepancias en torno al modelo de gestión público, concertado o privado. Cualquier ámbito de las políticas públicas puede tener ese debate y a cualquiera se le puede aplicar. Son deseables las discrepancias en torno al modelo, en torno a cómo vemos a la persona, cómo pensamos que ha de ser su cuidado o cuáles son las herramientas que queremos para ello.

Y no existe una varita mágica para ello o, al menos, los recursos imaginativos puestos al servicio de esta investigación no alcanzan a encontrarla. Esta solución debe venir de la concienciación, la formación y el debate de ideas

sosegado. Del contraste con el sector, la organización de seminarios de debate y la asunción de este tema como estratégico por parte de los partidos. Es clave que se pongan a trabajar en esta dirección. Pero sólo a ellos les corresponde determinar cuál es la metodología más adecuada. El objetivo está claro.

Finalmente, el tercer eje que compone nuestro triángulo propositivo es el del conocimiento. La falta de conocimiento científico o los pocos referentes existentes en el ámbito de servicios sociales son una cuestión altamente preocupante. Más si, como es el caso, esta aportación se realiza desde el ámbito académico, con fuertes vínculos en docencia e investigación en las áreas señaladas.

Es pues, necesario que las universidades hagan una apuesta decidida por la investigación y la transferencia en el ámbito de los servicios sociales. Es necesario contrastar, comparar y sobre todo proponer acciones e intervenciones que, derivadas de las mismas, puedan enriquecer el debate en torno a los servicios sociales.

La academia debe abandonar su torre de marfil, la atalaya supuestamente imparcial desde la que, como un científico enfundado en su bata blanca, analiza la realidad de los hechos sociales que suceden a su alrededor. Es necesario romper esta suposición para que, sin salir del rigor científico que las investigaciones y reflexiones académicas suponen, pueda ponerlas al servicio de la transformación social, al servicio de la construcción de una sociedad más justa, con justicia social.

Y para ello ha de hacer una reflexión integral. Desde la construcción y la definición de los grados, pasando por los postgrados y las líneas de investigación que se definen. En los grados, introduciendo y dando relevancia a lo que la investigación puede aportar. Subrayando, que sí en algo difiere una universidad de otro centro educativo es en esa capacidad de hacerse preguntas y tratar de buscar las respuestas. En postgrado, conectando con las necesidades reales de la sociedad, del Sistema de Servicios Sociales, trabajándolos codo con codo con los profesionales. Y en investigación, volcando y dotando de recursos a su personal docente e investigador no sólo para que hagan la mejor investigación posible, sino para que esta revierta y enriquezca el diseño de las políticas, del Sistema de Servicios Sociales y por ende, de las personas que hoy, o algún día, serán beneficiarios del mismo: de toda la sociedad.

La universidad debe ser la tractora del conocimiento en el ámbito de los servicios sociales, propiciando espacios de interacción entre agentes, lanzando propuestas para su debate, socializando el conocimiento. En

resumen, debe ser el motor generador de sinergias y la punta de lanza de la apuesta que es necesario hacer.

Y esta reflexión en torno a la universidad debe servir, de la misma forma, para las fundaciones o entidades que se dediquen a la investigación en el ámbito de los servicios sociales. Hay que salir, proponer, ir con la maleta de un lado a otro si fuera necesario, hacer que lo que se deba volcar en la sociedad, en la mejora o reformulación del Sistema, sea visto de esta forma en todos los ámbitos y se reconozca como tal.

Y todas las personas profesionales del sector, que en este momento trabajen tanto en la administración pública, como en entidades prestadoras de servicios; trabajadores y trabajadoras sociales, psicólogas, sociólogas y demás perfiles que puedan existir: la realidad ofrece herramientas maravillosas para investigar. No se puede entender la intervención sin investigación, sin saber cómo abordar un fenómeno o que hay que cambiar para que funcione mejor. Y para ello, empoderar a las profesionales del sector es no sólo necesario, sino imprescindible.

En suma, la forma de salir del Txoko, de ampliar la masa crítica necesaria y terminar en una comida popular en la plaza del pueblo, no es otra que creer, creernos, que este ámbito es estratégico, que la justicia social se consigue y se conquista a través de él y, a partir de ahí, poner todos los recursos, que son muchos, a trabajar de verdad.

Así pues, es la suma de estas tres variables, de estas tres patas, de los ejes que se unen en el triángulo, en opinión de quien firma estas líneas, lo que puede hacer la situación cambie, que lo que ahora llamamos desestructurado pueda algún día ser un sistema con todas las garantías.

Una de las personas entrevistadas decía, fuera ya de micrófono, que pensaba que era necesario un periodo de gestión de cuatro años en la administración pública, cualquiera que fuera, para emprender una buena investigación al respecto. Ha sido precisamente esa experiencia, junto con lo aquí hallado, la que me ha llevado a formular estas propuestas.

En este momento, sólo queda ver si esta investigación también consigue lo que era una de sus funciones latentes: la de conseguir remover algunos cimientos y de esta forma provocar algún cambio. Por pequeño que sea, siempre será un paso más en vías de conseguir ese objetivo que llamamos justicia social y que tan lejos esta todavía de ser alcanzado.

Universidad de Deusto, Donostia, diciembre de 2014

Bibliografía

- Adelantado, J. (2011). La dimensió simbólica en les polítiques autonòmiques de serveis socials i assistència social. In R. Gallego & J. Subirats (Eds.), *Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Adelantado, J., & Jiménez, A. (2003). Las políticas de servicios sociales en las comunidades autónomas. In R. Gallego, R. Gomá, & J. Subirats (Eds.), *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos.
- Adolph, C., Greer, S. L., & Massard da Fonseca, E. (2012). Allocation of authority in European health policy. *Social Science and Medicine*, 75(9), 1595–1603.
- Adorno, T. W. (1973). Sobre la lógica de las ciencias sociales. In T. W. Adorno (Ed.), *La disputa del positivismo en la sociología alemana* (pp. 121–138). Barcelona: Grijalbo.
- Aguilar Hendrickson, M. (2009). Servicios sociales: la tribulación de un sector emergente. In L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Aguilar, M., Llobet, M., & Pérez Eransus, B. (2010). Los servicios sociales frente a la exclusión. In M. Laparra & B. Pérez Eransus (Eds.), *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España* (pp. 407–438). Madrid: Caritas Española.
- Aja, E. (2014). *Estado Autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Alber, J. (2010). What the European and American Welfare States have in Common and Where the Differ: Facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States. *Journal of European Social Policy*, 20(2), 102–125.
- Alemán Bracho, C., Alonso Seco, J. M., & García Serrano, M. (2011). *Servicios Sociales públicos*. Madrid: Tecnos.
- Alguacil Gómez, J. (2012). La quiebra del incompleto sistema de Servicios Sociales en España. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 63–74.
- Antón Morón, A. (2012). Política social en tiempos de crisis. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 49–62.
- Ararteko. (2010). *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV. Informe extraordinario del Ararteko al Parlamento Vasco*. Vitoria - Gasteiz: Ararteko.
- Arenas, M. (2011). Crítica y razón de los servicios sociales de base. Atención y proactividad en el Estado Social. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, (49), 39–53.

- Arratibel Arrondo, A. (2011). Análisis de la naturaleza jurídica del Consejo Vasco de Finanzas Públicas. *Auditoría Pública*, 53, 71–84.
- Arrieta, F., & Etxezarreta, E. (2012). Análisis de la colaboración público-privada en el sector de los servicios sociales en Gipuzkoa: el modelo guipuzcoano de concertación con el tercer sector a debate. *Oñati Socio-Legal Series*, 2(4). Retrieved from <http://ssrn.com/abstract=2013101>
- Arrieta, F., & Etxezarreta, E. (2014). Euskadiko Gizarte Zerbitzuetan lankidetzeta publiko pribatuaren inguruko gogoetarako zenbait elementu. Donostia - San Sebastián.
- Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz. (2014). Memoria 2013. Gizarte Gaieta eta Adinekoen Saila Departamento de Asuntos Sociales y de las Personas Mayores. Vitoria - Gasteiz.
- Aznar, M. (1994). La legislación autonómica de acción social. Análisis jurídico. In D. Casado (Ed.), *Quinto informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- Baldwin, P. (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Banting, K. (2006). Social citizenship and federalism: Is a federal welfare state a contradiction in terms. In S. L. Greer (Ed.), *Territory, democracy, and justice: regionalism and federalism in western democracies*. New York: Palgrave MacMillan.
- Barinaga, R. (2011). La Gran Recesión y el mundo después de la crisis. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales*, (50), 129–141.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos: vivir en una época de incertidumbre*. Barcelona: Tusquets.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2012). *La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós.
- Bednar, J. (2005). Federalism as a public good. *Constitutional Political Economy*, 16(2), 189–205.
- Bednar, J. (2009). *The robust federation: Principles of design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Béland, D., & Myles, J. (2012). Varieties of federalism, institutional legacies, and social policy: Comparing old-age and unemployment insurance reform in Canada. *International Journal of Social Welfare*, 21, S75–S87. doi:10.1111/j.1468-2397.2011.00838.x
- Béland, D., & Waddan, A. (2012). *The Politics of Policy Change: Welfare, Medicare and Social Security reform in the United States*. Washington: Georgetown University Press.

- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2006). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Beveridge, W. H. (1942). *Social insurance and allied services*. London: Majesty's Stationery Office.
- Biela, J., Hennl, A., & Kaiser, A. (2012). Combining Federalism and Decentralization: Comparative Case Studies on Regional Development Policies in Switzerland, Austria, Denmark, and Ireland. *Comparative Political Studies*, 45(4), 447–476. doi:10.1177/0010414011421767
- Bilboko Udala. (2014). *Memoria 2013. Área de Acción Social y Vivienda*. Bilbao.
- Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: A Two Dimensional Approach. *Journal of Social Policy*, 26(3), 351–372.
- BOPV. Ley 6/1982, de 20 de mayo, sobre Servicios Sociales (1982). Parlamento Vasco.
- BOPV. Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. (1983). Parlamento Vasco.
- BOPV. Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales (1996). Parlamento Vasco.
- BOPV. Ley 12/2008 de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (2008). Parlamento Vasco.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., & Passeron, J.-C. (2013). *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Madrid: Siglo XXI.
- Brenan, G., & Buchanan, J. (1980). *Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Breuss, F., & Eller, M. (2004). The optimal decentralisation of government activity: Normative Recommendations for the European Constitution. *Constitutional Political Economy*, 27–76.
- Broschek, J. (2011). Historical Institutionalism and the Varieties of Federalism in Germany and Canada. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4), 662–687. doi:10.1093/publius/pjr040
- Calzada, I. (2011). *¿Hacia una ciudad vasca? Aproximación desde la innovación social*. Vitoria - Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Campbell, A. L., & Morgan, K. J. (2005). Federalism and the Politics of Old-Age Care in Germany and the United States. *Comparative Political Studies*, 38(8), 887–914. doi:10.1177/0010414005277575
- Casado, D. (2007a). Apunte histórico de la construcción de los servicios sociales. In D. Casado & F. Fantova (Eds.), *Perfeccionamiento de los*

servicios sociales en España: informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia. Madrid: Caritas Española.

Casado, D. (2007b). La rama de los servicios sociales. In D. Casado & F. Fantova (Eds.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. (pp. 35–47). Madrid: Caritas Española.

Castells, M. (2005). *La sociedad red*. Madrid: Alianza.

Castles, F. G. (1999). Decentralisation an the Post War Political Economy. *European Journal of Political Research*, 36(1), 27–53.

Castles, F. G., & Mitchell, D. (1993). Worlds of Welfare and Families of Nations. In F. G. Castles (Ed.), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies* (pp. 93–128). Aldershot: Dartmouth.

Castles, F. G., & Obinger, H. (2008). World, Families, Regimes: Country Clusters in European an OECD area Public Policy. *West European Politics*, 31, 321–344.

Colino, C., & Del Pino, E. (2013). Regímenes de bienestar liberales: orígenes, resultados y cambios. In E. Del Pino & M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*. Madrid: Tecnos.

Consejo de Estado. (2006). *Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Madrid.

Constitución Española (1978). Cortes Generales.

Cortajarena, E., & Las Heras, P. (1979). *Introducción al bienestar social*. Madrid: Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales.

Costa-Font, J., & Greer, S. L. (2013). *Federalism and decentralization in European health and social care*. London: Palgrave.

Costa-Font, J., & Rico, A. (2006). Devolution and the interregional inequalities in health and healthcare in Spain. *Regional Studies*, 40(8), 1–13.

Crespo González, J., & Pastor Albadalejo, G. (2002). *Administraciones públicas españolas*. Madrid: McGrawHill.

De la Serna, V. M. (1995). *Atribución de Competencias y asignación de recursos en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Donostia: Deusto.

Del Pino, E., & Rubio Lara, M. J. (2013). El estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología y temas de investigación. In E. Del Pino & M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada* (pp. 23–60). Madrid: Tecnos.

- DeSwaan, A. (1988). No In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the modern era. New York: Oxford University Press.
- Diputación Foral de Álava. DECRETO FORAL 162/2011 del Diputado General, de 19 de julio, por el que se determinan los Departamentos de la Diputación Foral de Álava para la legislatura 2011-2015 (2011). Vitoria - Gasteiz.
- Diputación Foral de Álava. DECRETO FORAL 3/2013, del Consejo de Diputados de 29 de enero, que regula los precios públicos de los servicios provistos por el Instituto Foral de Bienestar Social. (2013). Vitoria - Gasteiz.
- Diputación Foral de Álava. DECRETO FORAL 36/2014, del Consejo de Diputados de 22 de julio, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la calificación de discapacidad, la existencia de trastornos del desarrollo o del riesgo de padecerlo y el d (2014). Vitoria - Gasteiz.
- Diputación Foral de Álava. (2014b). Memoria 2013. Departamento de Servicios Sociales (p. 176). Vitoria - Gasteiz.
- Diputación Foral de Bizkaia. DECRETO FORAL número 145/2001, de 22 de agosto, regulador del sistema de acceso a centros de día para personas mayores dependientes de titularidad de la Diputación Foral de Bizkaia; a plazas convenidas o concertadas en centros de día para personas mayores (2001). Bilbao.
- Diputación Foral de Bizkaia. DECRETO FORAL de la Diputación Foral de Bizkaia 30/2009, de 24 de febrero, por el que se acuerda la aplicación y se regula el precio público por la prestación del servicio público foral de residencias en estancia permanente (2009). Bilbao.
- Diputación Foral de Bizkaia. DECRETO FORAL de la Diputación Foral de Bizkaia 70/2012, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia (2012). Bilbao.
- Diputación Foral de Bizkaia. DECRETO FORAL de la Diputación Foral de Bizkaia 100/2013, de 16 de julio, por el que se modifica el Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 30/2009, de 24 de febrero, por el que se acuerda la aplicación y se regula el precio público por la prestac (2013). Bilbao.
- Diputación Foral de Bizkaia. DECRETO FORAL de la Diputación Foral de Bizkaia 17/2014, de 25 de febrero, por el que se regula el régimen de acceso al servicio público foral de residencias para personas dependientes y las condiciones de prestación del servicio en estancia permanente. (2014). Bilbao.
- Diputación Foral de Bizkaia. (2014b). Departamento de Acción Social. Memoria 2013. Bilbao.

- Diputación Foral de Gipuzkoa. DECRETO FORAL 20/2002, de 30 de abril, por el que se regula el régimen de acceso y adjudicación de plazas para personas mayores dependientes en Gipuzkoa (2002). Donostia - San Sebastián.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. (2010). Bases del Escenario. Apuesta Gipuzkoa 2030. Donostia - San Sebastián.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. DECRETO FORAL 4/2011, de 30 de junio, de determinación de los departamentos de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de sus áreas de actuación y funciones. (2011). Donostia.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. (2014). Memoria 2013. Departamento de Política Social. Donostia.
- Donostiako Udala. (2014). Dirección de Bienestar Social. Memoria 2013. Donostia.
- Duchacek, I. (1987). Comparative federalism. The territorial dimension of politics. Lanham: University Press of America.
- Duque, J. M. (2012). Redescubrimiento de los servicios sociales de atención primaria : hacia un (nuevo) modelo de atención personal y comunitaria. Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales, 52, 23–44.
- Durkheim, E. (2007). Las reglas del método sociológico. Buenos Aires: Losada.
- EAJ-PNV. (2012). Compromiso Euskadi. Programa Electoral 2012. Bilbao.
- EH BILDU. (2012). Programa Electoral 2012. Donostia.
- Eleazar, D. J. (1990). Exploración del federalismo. Barcelona: Hacer.
- Eleazar, D. J. (1992). Federal systems in the world: A handbook of Federal, Confederal and Autonomy arrangements. Harlow: Longman.
- Elzo, J., & Silvestre, M. (2010). Un individualismo placentero y protegido. Bilbao: Deusto.
- Esping-Andersen, G. (1993). Los tres mundos del Estado del Bienestar. Valencia: Alfons el magnanim.
- Esping-Andersen, G., & Palier, B. (2010). Los tres grandes retos del Estado de Bienestar. Barcelona: Ariel.
- Etxeberria, X., De la Cruz, C., & Sasia, P. (2009). Marco ético del modelo de servicios sociales en Gipuzkoa. In Ponencias del proceso de reflexión. Hausnarketa prozesuaren txostenak (pp. 41–74). Donostia - San Sebastián: Gipuzkoako Foru Aldundia.
- Etxezarreta, E. (2012). Gizarte ekonomiaren aukera zaintzen krisiaren aurrean: Gipuzkoako pertsona nagusien alorra aztergai. UPV-EHU. Retrieved from

http://www.euskara.euskadi.net/appcont/tesisDoctoral/PDFak/Enekoitz_Etxezarreta_TESIA.pdf

- EUDEL. (2014). Reflexiones de la comisión ejecutiva de eudel tras la publicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local 1.- (pp. 5–7). Bilbao.
- Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco. (2005). El envejecimiento de la población vasca. Vitoria - Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco. (2011a). Elecciones Forales en Euskadi. 22 de mayo de 2011. Vitoria - Gasteiz.
- Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco. (2011b). Elecciones municipales en Euskadi. 22 de mayo de 2011. Vitoria - Gasteiz.
- Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco. (2011c). ESTADÍSTICA DE DEMANDA DE SERVICIOS SOCIALES - Encuesta de Necesidades Sociales 2010.
- Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco. (2013). El gasto público en servicios sociales 2011. Vitoria - Gasteiz.
- Fantova, F. (2006). Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco. Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales, 40, 7–20.
- Fantova, F. (2008). Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas. (serie Cuad.). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Fantova, F. (2009). Marco conceptual, normativo y estratégico para una política foral de servicios sociales en Gipuzkoa: hacia una comprensión, encaje y desarrollo de los servicios públicos en el ámbito de los servicios sociales. In Departamento de Política Social (Ed.), Hausnarketa prozesuaren txostenak. Donostia: Gipuzkoako Foru Aldundia.
- Filipow, M., Ordeshook, P., & Shvetsova, O. (2004). Designing Federalism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flora, P., & Alber, J. (1981). Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In P. Flora & J. Heidenheimer (Eds.), The Development of Welfare States in Europe and America (pp. 37–80). London: Transaction Books.
- Gallastegui, M. C., & Gallastegui, I. (1986). Un análisis económico de la Ley de Territorios históricos. Donostia: Eusko Ikaskuntza.
- Gallego, R., Gomá, R., & Subirats, J. (2003). Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas. Madrid: Tecnos.
- Gallego, R., & Subirats, J. (2011). Autonomies i desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social y polítiques de benestar. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- García Herrero, G. (2005). Ideas, argumentos y propuestas sobre los servicios sociales, la autonomía personal y la protección de las personas en situación de dependencia. *Trabajo Social Hoy*, 2, 17–66.
- García Herrero, G. (2013). X Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Madrid. Retrieved from http://issuu.com/directorasgerentes/docs/x_dictamen_/1?e=0
- García Herrero, G. (2014). XIII Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Retrieved from http://issuu.com/directorasgerentes/docs/xiii_dictamen_del_obsrvatorio/1?e=7134924/8616836
- Gibson, E. L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(01), 101–132. doi:10.1353/wp.2006.0018
- Goikoetxea, J. (2012). Nationalism and Democracy in the Basque Country (1979–2012). *Ethnopolitics*, 12(3), 268–289. doi:10.1080/17449057.2012.711049
- Guillén, E., & Vilá, A. (2007). Los cambios legislativos recientes en materia de servicios sociales. In D. Casado & F. Fantova (Eds.), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España: informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Fundación Foessa.
- Habermas, J. (1973). Teoría analítica de la ciencia y la dialéctica. In T. W. Adorno (Ed.), *La disputa del positivismo en la sociología alemana* (pp. 147–180). Barcelona: Grijalbo.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936–957.
- Hamilton, A. (2003). *The Federalist*. New York: Cambridge University Press.
- Hayek, F. (1937). Economics and knowledge. *Economica*, 4(13), 33–54.
- Herrera, M., & Gastón, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Herrero de Miñón, M. (2009). Los derechos históricos cara al siglo XXI. *Hermes: Revista de Pensamiento E Historia*, 32, 4–12.
- Hicks, A. M., & Esping-Andersen, G. (2005). Comparative and Historical Studies of Public Policy and the Welfare State. In T. Janoski, R. Alford, A. Hicks, & M. A. Schwartz (Eds.), *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization* (pp. 509–525). Cambridge: Cambridge University Press.

- Hicks, A. M., & Misra, J. (1993). Political resources and the growth of welfare in Affluent Capitalist Democracies, 1960-1982. *American Journal of Sociology*, 99(3), 668–710.
- Hicks, A. M., & Swank, D. H. (1992). Politics, institutions and Welfare spending in industrialized Democracies. *American Political Science Review*, 86(3), 658–674.
- Holzinger, K., Scheider, A., & Zimmermann, K. W. (2011). Minimizing the losers: regime satisfaction in multi-level systems. *Constitutional Political Economy*, 303–324.
- Hort, S., & Kuhnle, S. (2000). The Coming of East and South-East Asian Welfare States. *Journal of European Social Policy*, 10(2), 162–184.
- Huber, E., Ragin, C., & Stephens, J. D. (1993). Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structures and the welfare State. *American Journal of Sociology*, 99(3), 711–749.
- Hwang, G.-J. (2011). New global challenges and welfare state restructuring in East Asia: continuity and change. In G.-J. Hwang (Ed.), *New Welfare States in East Asia. Global challenges and restructuring* (pp. 1–14). Cheltenham: Edward Elgar.
- INE. (2013). *Cifras del Padrón Municipal 2013*. Retrieved June 06, 2014, from <http://www.ine.es>
- Inglehart, R. (1999). *Modernización y postmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jessop, B. (2002). Capitalism and the Capitalis Type of State. In *The future of the capitalist state* (pp. 11–54). Cambridge: Polity.
- Jover, P. (2002). Consideraciones en torno al Concierto Económico Vasco. *Azpilcueta*, 18, 325–337.
- Juaristi, P. (2003). *Gizarte ikerketarako teknikak. Teoria eta adibideak*. Leioa: UPV-EHU.
- Kahn, A. J., & Kamerman, S. B. (1977). *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional*. Madrid: Siglo XXI.
- Kaufmann, F.-X. (2001). Towards a Theory of the Welfare State. In S. Leibfried (Ed.), *Welfare State Futures* (pp. 15–36). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kautto, M. (2010). The Nordic countries. In F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, & C. Pierson (Eds.), *The Oxford Handbook of The Welfare State* (pp. 586–600). Oxford: Oxford University Press.
- Keating, M., & McEwen, N. (2005). Introduction: Devolution and public policy in comparative perspective. *Regional and Federal Studies*, 15(4), 413–421. Retrieved from <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597560500230516>

- Keynes, J. M. (1970). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kim, J. (2011). Political Institutions and Public R&D Expenditures in Democratic Countries. *International Journal of Public Administration*, 34(13), 843–857. doi:10.1080/01900692.2011.615051
- Kincaid, J. (2001). Economic policy-making: advantages and disadvantages of the federal model. *International Social Science Journal*, 85–92.
- Korpi, W. (1983). The Democratic Class Struggle. In W. Korpi (Ed.), *The Democratic Class Struggle* (pp. 7–25). Boston: Routledge.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, (16), 226–246.
- Krugman, P. (2009). *El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual*. Barcelona: Crítica.
- Kvist, J., & Greve, B. (2011). Has the Nordic Welfare Model Been Transformed? *Social Policy and Administration*, 45(2), 146–160.
- Lakoff, G. (2008). *The political mind. Why you cant't understand 21st-Century american politics with an 18th-Century brain*. New York: Viking.
- Lazarsfeld, P. (1975). La sociología. In J. Piaget, W. J. . Mackenzie, P. Lazarsfeld, & E. All (Eds.), *Tendencias de la investigación en ciencias sociales* (pp. 283–438). Madrid: Alianza.
- Leguina Villa, J. (1995). La Ley 13/1994 de 30 de junio, reguladora de la Comisión Arbitral y el Artículo 39 del Estatuto Vasco. *Revista Vasca de Administración Pública*, 251–260.
- Leibfried, S., & Mau, S. (2008). *Welfare States: Construction, deconstruction, reconstruction*. Northampton: Edward Elgar.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (2013). Madrid.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- Linz, J. J. (1997). *Democracy, multinationalism and federalism*.
- Lipovetsky, G. (2006). *Los tiempos hipermodernos*. Barcelona: Anagrama.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. *World Politics*, 4(16), 677–715.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change, ambiguity, agency and power* (pp. 1–37). Cambridge: Cambridge University Press.

- Marbán, V. (2009). Atención a la dependencia. In L. Moreno (Ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España* (pp. 207–238). Madrid: Siglo XXI.
- Marshall, T. H. (1997). Ciudadanía y clase social. *REIS*, 79, 297–344.
- Maturana, H. R. (1997). *La realidad: ¿objetiva o construida?*. Barcelona: Anthropos.
- Mishra, R. (1981). *Society and Social Policy: theories and practice of welfare*. London: Palgrave MacMillan.
- Mishra, R. (2000). Los límites del Estado de Bienestar. In S. Muñoz Machado, J. L. García Delgado, & L. Gozález Seara (Eds.), *Las estructuras del Bienestar en Europa* (pp. 487–506). Madrid: Civitas.
- Moreno, L. (2003). Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar (No. 03-08).
- Moreno, L. (2009a). La Federalización de la España Plural. *REAF*, 8, 119–143.
- Moreno, L. (2009b). *Reformas de las políticas del Bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.
- Moreno, L. (2013). *La Europa asocial*. Barcelona: Debate.
- Moreno, L., & Mari-Klose, P. (2013). Las transformaciones del Estado de Bienestar Mediterráneo: trayectorias y retos de un régimen en transición. In *Los Estados de Bienestar en la encrucijada* (pp. 126–146). Madrid: Tecnos.
- Moreno Márquez, G. (2003). *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. Vitoria - Gasteiz: Ararteko.
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Barcelona: Debate.
- Navarro, V. (2009, October 15). *El cuarto pilar del bienestar*. Público. Madrid.
- Novo, A. (2010). *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- Obinger, H., Leibfried, S., & Castles, F. G. (2005). *Federalism and the welfare state* (Vol. 2005). Cambridge: Cambridge University Press.
- Offe, C. (1984). Social Policy and the Theory of the State. In *Contradictions of the Welfare State* (pp. 88–118). Cambridge: MIT Press.
- Orloff, A. S. (1993). Gender and the social rights of citizenship. *American Sociological Review*, 58, 303–328.

- Ortí, A. (1994). La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. In M. García Ferrando, J. Ibáñez, & F. Alvira (Eds.), *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación* (pp. 189–222). Madrid: Alianza.
- Palier, B. (2013). El régimen de bienestar continental: de un sistema congelado a las reformas estructurales. In E. Del Pino & M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*. Madrid: Tecnos.
- Partido Popular. (2012). Programa Electoral. Elecciones Parlamento Vasco 2012. Bilbao.
- Pennock, J. R. (1959). Federal and unitary government - disharmony and frustration. *Behavioral Science*, 4, 147–157.
- Pérez Orozco, A., & López Gil, S. (2011). *Desigualdades a flor de piel: cadenas globales de cuidados: concreciones en el empleo de hogar y articulaciones políticas*. Madrid: ONU Mujeres.
- Peters, G. (1996). Political institutions, Old and New. In Oxford University Press (Ed.), *A New handbook of political science*. New York.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2001). *The New politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Piketty, T. (2013). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Popper, K. R. (1973). *Lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos.
- PSE-EE. (2012). *Estamos a lo que hay que estar. Programa Electoral 2012*. Bilbao.
- PSOE. (2004). *Programa electoral: merecemos una España mejor*. Madrid.
- Reich, S. (2000). The four faces of institutionalism: Public policy and a pluralistic perspective. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(4), 501–522. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0952-1895.00143/abstract>
- Renan, E. (2004). Zer da nazioa? In E. Antxustegi (Ed.), *Filosofía politikorako irakurketak*. Bilbao: UPV-EHU.
- Requejo, F. (2001). National Pluralism and Federalism. Four Potential Scenarios for Spanish Plurinational Democracy. *Perspectives on*

- European Politics and Society, 2(2), 305–327.
doi:10.1163/156802501317053995
- Requejo, F. (2010). Revealing the dark side of traditional democracies in plurinational societies: the case of Catalonia and the Spanish “Estado de las Autonomías.” *Nations and Nationalism*, 16(1), 148–168.
- Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Riker, W. (1975). Federalism. In F. I. Greenstein & N. W. Polsby (Eds.), *Handbook of Political Science*, volumen 5: Governmental institutions and processes (pp. 93–172). California: Addison.Wesley.
- Riker, W., & Schaps, R. (1957). Disharmony in Federal Government. *Behavioral Science*, 2, 276–290.
- Rodden, J. A. (2004). Comparative federalism and decentralisation: on meaning and measurement. *Comparative Politics*, 36(1), 481–500.
- Rodríguez Cabrero, G. (1996). Los límites del Estado de Bienestar y las tendencias en el desarrollo de la reforma social. In VVAA (Ed.), *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Fundación Argentaria.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004). *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos.
- Rodríguez Cabrero, G. (coord), Aguilar Hendrickson, M., Alfama, E., Arriba, A., Carrasco, C., Casado, D., ... Montserrat, J. (2014). Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. In Fundación Foessa (Ed.), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014* (pp. 300–393). Madrid: Caritas Española.
- Rodríguez, P. (2006). *El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia*. Madrid.
- Roldán, E., & García, T. (2006). *Políticas de servicios sociales*. Madrid: Síntesis.
- Rose-Ackerman, S. (1981). Does federalism matter? Political choice in a federal republic. *Journal of Political Economy*, 89(1), 152–165.
- Rubio Lara, M. J. (2013). Las transformaciones del Estado de Bienestar socialdemócrata. In E. Del Pino & M. J. Rubio Lara (Eds.), *Los Estados de Bienestar en la encrucijada* (pp. 107–125). Madrid: Tecnos.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Deusto.
- Sacanell, E. (2009). La situación actual de los servicios sociales en Euskadi. In EHUKo Uda Ikastaroak. Donostia - San Sebastián: UPV-EHU.

- Santos Martí, J. (2012). *El cuarto pilar*. Madrid: Paraninfo.
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap. Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*, 66(3), 239–278.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview: Boulder.
- Setién, M. L., & Arriola, M. J. (1997). Política Social y Servicios Sociales. In C. Alemán Bracho & J. Garcés Ferrer (Eds.), *Política Social* (pp. 323–353). Madrid: McGrawHill.
- SiiS. (2009). *Estimación del gasto en servicios sociales en Gipuzkoa en el horizonte del año 2020*. Donostia - San Sebastián.
- SiiS. (2011). *I Informe al Consejo Vasco de Servicios Sociales*. Vitoria - Gasteiz.
- SiiS. (2012). *II Informe del Consejo Vasco de Servicios Sociales*. Vitoria - Gasteiz.
- SiiS. (2014). *La demanda potencial de los servicios sociales en Gipuzkoa en 2017*. Donostia - San Sebastián.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In P. Evans & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Sobremonte, E. (2009). *Deshaciendo la madeja de los servicios sociales*. In EHUko Uda Ikastaroak. Donostia - San Sebastián: UPV-EHU.
- Sotelo, H. (2005). Marco normativo de los servicios sociales en la CAPV y propuesta de reordenación. In VVAA (Ed.), *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria - Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Sotelo, I. (2010). *El Estado Social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta.
- Standing, G. (2011). *El precariado*. Barcelona: Pasado & Presente.
- Stiglitz, J. (2010). *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Madrid: Taurus.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza cual es la pregunta. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 74, 16–35.
- Subirats, J. (2012). Bienes comunes y contemporaneidad. Algunas reflexiones desde la lectura de Karl Polanyi. *Documentación Social*, 165, 67–87.
- Swank, D. H. (2002). *Global capital, Political institutions, and policy Change in developed welfare states*. *Contemporary Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Tamayo, C., & Tamayo, V. (1985). Génesis de la Ley de Territorios Históricos (Fuentes documentales). Donostia: Gipuzkoako Foru Aldundia.
- Taylor-Gooby, P. (2002). The Silver Age of the welfare state: Perspectives on resilience. *Journal of Social Policy*, 31(3), 597–621.
- Taylor-Gooby, P. (2004). *New Risks, New Welfare: The transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–425.
- Titmuss, R. M. (1974). What is social policy? In B. Abel-Smith & K. Titmuss (Eds.), *Social Policy: An Introduction* (pp. 23–32). New York: Pantheon Books.
- Tribunal de Justicia (Gran Sala). Portuguese Republic vs Commission of the European Communities (2006).
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players. How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Universidad de Deusto. (2014). SeminarioS Sociales Gizarte Mintegiak 2013-2014. Azken Sintesia. (p. 47). Donostia.
- UPyD. (2012). Programa Electoral para las elecciones al Parlamento Vasco 2012. (p. 48). Vitoria - Gasteiz.
- Verney, D. V. (1995). Federalism, Federative Systems, and Federations: The United States, Canada, and India. *Publius: The Journal of Federalism*, 25(2), 81–97.
- Wallner, J. (2009). Beyond National Standards: Reconciling Tension between Federalism and the Welfare State. *Publius: The Journal of Federalism*, 40(4), 646–671. doi:10.1093/publius/pjp033
- Weinstock, D. (2001). Towards a normative theory of federalism. *International Social Science Journal*, 53(167), 75–83. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.00295>
- Wilensky, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality. Structural and ideological Roots of public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Zachary Taylor, M. (2007). Political Decentralization and Tchnological Innovation: Testing innovative Advantages of Decentralized States. *Review of Policy Research*, 24(3), 231–257.
- Zubiri, I. (2011). Un balance de la actividad de las Haciendas Forales. Mitos y realidades. In J. Agirreazkuenaga & E. Alonso Olea (Eds.), *Haciendas Forales: 30 años de Concierto Económico y perspectivas de futuro* (pp. 197–242). Bilbao: Ad Concordiam.

Anexo.

Guión de la entrevista

1. **Valoración** de los servicios sociales en la CAE. Positiva – negativa. ¿Por qué?
En una escala del 1 al 10 ¿qué nota le pondrías?
2. ¿Cómo viviste el **proceso de aprobación** de la ley 12/2008? ¿virtudes y deficiencias, lagunas, principales aportaciones, etc. del proceso?
3. Influencia de la distribución competencial en el sistema vasco de servicios sociales.
 - a. En su definición, es decir, el reparto de competencias tal y como viene recogido en las leyes de SS.SS, ¿Qué te parece cómo está recogido el reparto competencial?
 - b. En sus **mecanismos de gobernanza**: ¿qué valoración haces del papel de la comisión interinstitucional y de los procesos de toma de decisiones)
 - i. Se reúne
 - ii. con que periodicidad
 - iii. cómo son las relaciones
 - iv. como se solucionan los conflictos
 - v. ¿cumple la comisión sus funciones?
 - c. En su implementación: ¿qué opinas de su funcionamiento?
 - d. Te parece que los mecanismos de gobernanza están respondiendo en la práctica eficazmente? ¿organización-funcionamiento, ritmos y resultados?
4. ¿Cómo valoras el papel actual de los distintos agentes: Gobierno, Diputaciones, Ayuntamientos? ¿Cómo valoras lo que se está haciendo?
 - a. Responsables políticos
 - b. Personal técnico
 - c. Tercer sector
 - d. ¿territorial – administrativamente?
5. ¿Inequidades? ¿Existen diferencias en cuanto a la satisfacción de necesidades entre territorios que puedan ser evitables, modificables para que toda la población reciba el mismo servicio? Por ejemplo
 - a. Respecto a...
 - i. Condiciones de acceso
 - ii. Procedimientos
 - iii. Aportación del usuario
 - iv. Tarifas
 - b. ¿Qué las motiva?
 - c. Soluciones o alternativas para reducir las inequidades
6. Influencia de la crisis económica y condiciones de financiación
 - a. ¿Huevo o gallina?
7. Entonces, después de todo lo que hemos visto: ¿cambiarías algo o no?

Si, sí: ¿ qué medidas tomarías (imaginando que todo fuera posible)
introducirías alguna novedad?

8. Retos a futuro