

# ENTRE VISTA

La Viceconsejería de Bienestar y Seguridad Social del Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco presentó al Parlamento una ley que, en palabras del Viceconsejero de este área, dignificó al sector, y que fue aprobada el 2 de mayo de 1982. Posteriormente este mismo departamento ha creado el Consejo Vasco de Bienestar Social, de funciones consultivas, en el que están representadas de forma paritaria Gobierno, Diputaciones, Ayuntamientos, trabajadores del sector y usuarios.

De las dificultades que tiene la sociedad vasca en materia de bienestar social, como de las opiniones personales del Viceconsejero del Departamento, don José Luis Zubizarreta, se habla en la siguiente entrevista:

**La Ley de Servicios Sociales aprobada por el Parlamento Vasco en 1982 ha inspirado otras leyes autonómicas.**

—Sí, efectivamente, nuestra Ley de Servicios Sociales despertó en su día muchas expectativas en los sectores afectados de nuestra Comunidad y se difundió enseguida en otras Comunidades. De hecho, ha servido de inspiración para otras leyes autónomas que se han ido promulgando después, como la navarra, la catalana, la de la Comunidad Autónoma de Madrid, etc. Y me consta que está siendo tenida en cuenta por otras Comunidades. Incluso los responsables del Estado en esta materia están hablando insistentemente de aprobar una Ley de Servicios Sociales en todo el ámbito estatal, si bien no acabo de ver cuál es el espacio que le queda al Estado para legislar en una materia cuya competencia ha sido asumida en exclusiva por las Comunidades Autónomas, pero eso es otro asunto.

Yo creo que las expectativas y la buena aceptación hay que atribuir las a que el de los servicios sociales ha sido siempre un sector abandonado en este país y sus profesionales no tienen una identidad clara. El hecho mismo de que en un Parlamento se debata una norma sobre el tema parece que significa ya un intento de reconocimiento público, de dignificación del sector.

Por otra parte, la existencia de una Ley en una materia en que tan poco se había legislado y que estaba como abandonada a la buena voluntad de la sociedad y de los poderes públicos constituye como un primer marco de acción al que puede referirse el ciudadano: se habla ya de responsabilidad pública, de áreas de actuación, de niveles administrativos de responsabilidad, de financiación, del papel respectivo de la Administración y la iniciativa social, de órganos de participación, etc. Creo que todo ello, aunque en estadio todavía incipiente, repre-

senta un notable avance sobre el pasado.

No cabe duda, en fin, que la Ley -curiosamente, porque no suele ser éste el efecto típico de las leyes- ha contribuido, como un factor importante, a dinamizar un sector que estaba ya dando señales de dinamismo por otras razones. Y en este sentido, a pesar de sus defectos, creo que ha sido una ley útil.

Otra cosa es que el reto que suponía para la propia Administración no haya sido respondido con la misma intensidad a todos los niveles.

### **Valoración de la respuesta institucional**

La Ley distribuye responsabilidades en los tres niveles administrativos de nuestra Comunidad: Gobierno, Diputaciones y Ayuntamientos. Yo creo que los dos primeros, bien que mal, han intentado responder a esas responsabilidades. Y ello es un hecho, incluso, en el orden presupuestario, donde las Diputaciones, excepción hecha de la de Álava que estaba ya en un nivel muy alto de

esfuerzo presupuestario, han multiplicado por dos y por tres sus recursos.

Sin duda la respuesta ha sido más desigual en los Ayuntamientos. Y las razones para explicarlo no faltan.

Bueno, en primer lugar está la económica. Todo el mundo sabe que la financiación municipal es ya escasa para hacer frente a las obligaciones que venían atendiendo. La Ley de Servicios Sociales les ha echado una carga —no nueva, por lo demás— sin haberles dotado claramente de una nueva fuente de financiación. Y prueba de ello es que aquellos Ayuntamientos de Euskadi con financiación más saneada, como el de Vitoria, han asumido gustosos las responsabilidades que les impone la Ley y han entrado de lleno en el tema.

Pero la financiación no es todo. Con financiación escasa los Ayuntamientos Vascos han acometido, en estos últimos años, una serie de servicios en otros campos, como la cultura, el deporte, la sanidad incluso, para los que no tenían una fuente de finan-



ciación adicional. Existen, creo yo, dos factores ulteriores a tener en cuenta.

Uno de ellos es la desorientación. Los Ayuntamientos —y en esto no hacen sino reflejar lo que ocurre en la sociedad en general— no acaban de saber a qué se refiere uno cuando habla de servicios sociales. E incluso cuando lo saben de un modo genérico y estarían dispuestos a hacer algo, carecen de criterios claros sobre su funcionamiento, organización, dependencia, finalidad... En este sentido, tendremos que intensificar la labor de asesora miento técnico, que, si bien se está realizando en casos concretos, deberá generalizarse más sistemáticamente. Por de pronto, hemos comenzado ya con unas jornadas técnicas sobre servicios sociales municipales dirigidas a los tres Ayuntamientos de las capitales. Veremos qué dan de sí y cómo pueden extenderse a otros.

Pero hay otro factor que influye en la pasividad de muchos Ayuntamientos y es, si se puede utilizar la expresión, que los servicios sociales "no venden bien". Como decía antes, los Ayuntamientos no han reparado demasiado en la financiación cuando se trataba de servicios más vendibles como la cultura o el deporte. Me gustaría saber cuánto están pesando sobre las arcas municipales los gastos corrientes de las casas de cultura y los polideportivos que se están inaugurando. Pero esos servicios, además de necesarios, son vistosos, "lucidos", dan imagen. No así los servicios sociales, sobre todo si siguen entendiéndose como caridad o beneficencia, que parecen no representar más que una carga y, además, empleada en ciertos colectivos poco rentables.

En fin, que queda mucho por hacer todavía en este terreno. Pero puedo decir que uno de nuestros objetivos principales en esta legislatura, compartido además con las tres Diputaciones Forales, que en este campo tienen mucho que decir, es precisamente la implantación en la Comunidad Autónoma de una red municipal de servicios sociales claramente identificable como tal. Y ahí hemos de ser sinceros y no echar toda la culpa de la pasividad a los Ayuntamientos, sino

reconocer que son los otros dos niveles de la Administración los que tenemos que contribuir, a través sobre todo del asesoramiento y la financiación, a dinamizar este sector imprescindible de los servicios sociales. Una buena red municipal sería la quedaría coherencia y cohesión a esa multitud de servicios sociales que, de hecho, existen ya en nuestra Comunidad.

### **Papel de los órganos de participación previstos por la Ley**

El Consejo Vasco de Bienestar Social y los correspondientes Consejos Territoriales constituyen un foro de participación en el que los diversos miembros, procedentes de ámbitos muy diferentes, tendrán oportunidad de poner en común sus problemas y preocupaciones. Yo creo que podrán contribuir precisamente a crear un concepto de globalidad en una materia que en la actualidad está terriblemente compartimentada. El hecho de que en torno a una misma mesa se sienten representantes de sectores tan distintos podrá tener un efecto aglutinador. Y en este aspecto creo que los Ayuntamientos deben ser precisamente los que den cohesión a este conjunto ahora tan disperso, en cuanto que todos los servicios deberían pasar de algún modo por sus manos.

Todavía es pronto para juzgar la eficacia de estos Consejos, porque algunos de ellos llevan aún poco tiempo. Y tengo la impresión de que existe en el entorno una mezcla de curiosidad y escepticismo sobre su papel. Yo, por mi parte, quiero concederles, al menos, el beneficio de la duda. El temor de la gente reside a veces en la heterogeneidad de sus miembros, que, para mí, es precisamente su mayor potencialidad, en tanto en cuanto cada uno de ellos va a tener que oír lo que tiene que decir el otro, a quien hasta ahora ha tenido muy poca oportunidad de escuchar. Aquí cada subsector habla entre sí, pero raramente se comunica con los otros, con el peligro de segregación y especialización que esto conlleva. Si los Consejos sirven para romper esa incomunicación y contribuyen a crear una red integrada de servicios, creo que habrán hecho una gran labor.

## De la caridad a los derechos: El Estado Benefactor

Ni la Administración ni la Sociedad parece que tengan claros cuáles son los derechos del ciudadano. Por ejemplo ante el problema tan frecuente del anciano necesitado, no es infrecuente echar toda la responsabilidad de su cuidado sobre su familia. En este sentido yo diría que en nuestra sociedad la familia, en su sentido amplio de clan familiar, tiene todavía un gran arraigo, pero, a veces, en detrimento del individuo. De la llamada "solidaridad familiar" se ha hecho incluso ideología barata con el fin de compararnos con otros países donde la familia estaría, supuestamente, destruida. En fin, yo creo que en este punto hay que ser claros. Una cosa son las obligaciones de la familia para con sus miembros, que dependen de muchas variables económicas, sociales, culturales e, incluso, religiosas, y otra los derechos que un ciudadano pueda exhibir ante el Estado o la Administración. En mi opinión, el hecho de que un hijo tenga la obligación de atender a su padre no debería interferir con el derecho que tenga ese padre anciano de recabar ciertos servicios del Estado. Para éste deben contar más los derechos de este último que las obligaciones de sus familiares. Porque, además, el anciano tiene derecho a no depender de sus familiares. Y esto es aplicable a otros tipos de ciudadanos.

Lo que pasa es que, en una situación de escasa oferta de servicios, es natural que, a la hora de distribuirlos, se tengan en cuenta ciertas situaciones como el entorno familiar para que se beneficien los más necesitados. Pero no se puede perder de vista el hecho de que esta situación es coyuntural y que el objetivo debería ser el que la Administración se fije en la situación del ciudadano independientemente de su entorno familiar. Y esto a la hora tanto de ofertar servicios como de determinar la participación de los usuarios en su financiación. Porque el Estado debe tratar de atender a las necesidades de sus ciudadanos, pero no puede hacer que funcionen los lazos de solidaridad familiar o social.

Ya sé que esta actitud, llevada al extremo, desemboca necesariamente en el llamado "Estado Benefactor" o como quera-



mos denominar el "welfare state" que, dicho sea de paso, es muy cuestionado en los países más avanzados.

Sin embargo a mí me preocupa que en este país nos acerquemos a Europa a la hora de cuestionar el "welfare state" cuando nos mantuvimos tan alejados en los momentos de crearlo. Yo creo que el Estado Benefactor pueden cuestionarlo aquéllos que lo han vivido, difícilmente nosotros, que nos encontramos en unos niveles muy bajos de protección social.

Pero, en fin, defender los derechos del ciudadano frente al Estado -me refiero a los derechos del ciudadano que paga impuestos, porque ésa es otra- o las obligaciones del Estado para con el ciudadano no es, en absoluto, contradictorio con defender el derecho de la sociedad a, por así decirlo, ayudarse a sí misma al margen del Estado. De hecho, son precisamente las sociedades que han creado modelos de "welfare states" las que más reivindican su autonomía con respecto al Estado a la hora de organizar y prestar servicios del tipo de los que comentamos. No hay más que pensar, por ejemplo, en las sociedades anglosajonas, que, a pesar de la

omnipresencia en ellas de las estructuras del Estado, son muy celosas de su propia autonomía. En el campo de los servicios sociales, que es al que ahora nos referimos, los movimientos asociacionistas privados en las áreas de minusválidos, ancianos, etc., son mucho más fuertes y dinámicos que entre nosotros, a pesar de que la presencia de servicios públicos es mucho mayor entre ellos. Y lo mismo cabe decir de los movimientos "voluntarios". Existe en esas sociedades una especie de orgullo por no quedar totalmente absorbidas por el aparato público.

Entre nosotros tengo la impresión de que el movimiento es el inverso: "Que lo haga la Administración", se dice. Lo cual no deja de ser natural teniendo en cuenta que ésta se ha mostrado tan reticente a hacerlo. Pero no deja de ser significativo que allí donde ha habido disponibilidad económica la sociedad ha tendido a deshacerse de los servicios y adjudicárselos directamente al ente público. Me refiero, por ejemplo, a Álava, donde la mayor parte de los servicios a que nos referimos está en manos de la Diputación.

En fin, no ignoro que este tipo de discurso puede resultar muy ambiguo. Lo que pretendo decir es que el reconocimiento tajante y claro de la responsabilidad pública en este campo no debe asfixiar nunca el derecho de la sociedad a ayudarse a sí misma a través de sus propias organizaciones. Más aún, el que la iniciativa social no pública tenga cabida e, incluso, amplia cabida en la red de servicios sociales no debe interpretarse necesariamente como un signo de "tercermundismo", con tal, naturalmente, que la Administración haya asumido todas sus responsabilidades, que, dicho sea de paso, no son sólo de financiación, sino también de planificación y programación.

Una cosa que todos debemos reconocer es que entre nosotros los Servicios Sociales no han llegado aún a constituir una red o un sistema propiamente dicho, sino que son aún un conglomerado residual, es decir, una serie de servicios que cubren lo que dejan abandonado los grandes sistemas institucionales como la sanidad, cultura, educación, trabajo, etc. Lo que estos sistemas no hacen pero deberían hacer queda para los llamados Servicios Sociales. Un ejemplo

ilustrativo a este respecto podría ser el caso de la Sanidad: cubre la asistencia hospitalaria y ambulatoria, pero aún no está claro si debería extenderse a la geriátrica o a la rehabilitación de minusválidos, que aún sigue estando, muchas veces, en manos de los Servicios Sociales.

### **Papel de los movimientos asociativos en el sector**

Este país nuestro se ha caracterizado siempre por un asociacionismo privado relativamente fuerte e incluso ahora los movimientos de padres y de usuarios desempeñan un papel importante en la prestación de muchos servicios sociales, sobre todo en el área de los minusválidos. Y esto vuelve a ser la demostración de que la sociedad, o ciertos sectores de ella, suele adquirir conciencia de sus necesidades y de sus responsabilidades mucho antes que los órganos de la Administración. Pero el fenómeno no es exactamente idéntico al que he querido describir. Yo quería referirme antes a la pervivencia de los movimientos sociales en Estados con sistemas de servicios públicos muy desarrollados. El fenómeno en nuestro país tiene más bien origen en una situación de vacío casi total de servicios públicos. En esa situación la sociedad se moviliza para cubrir lo que el Estado no llega a hacer. Y, efectivamente, nuestra sociedad es pionera en este tipo de asociaciones, que, en los últimos veinte años, han creado y mantenido servicios contra viento y marea. Y éste es el hecho verdaderamente positivo.

Lo que pasa ahora es que la Administración parece querer abandonar su abandono y se crea una pequeña crisis en la situación, con cada uno tratando de reencontrar el espacio que le corresponde. Porque de lo que no cabe duda es de que estos movimientos sociales se habían visto obligados a invadir terrenos que debían haber sido ocupados hace ya tiempo por el ente público y, ahora que éste parece querer actuar, se encuentra con que le resulta a veces difícil hacerlo sin pisar a nadie. Yo creo que estamos atravesando un período de redistribución de espacios y esto resulta siempre complicado. Las iniciativas sociales comenzaron como movimientos reivindicativos y de

mentalización. Hoy en día, las que aquí tenemos, se han convertido con el tiempo en organizaciones planificadoras y gestoras de servicios, dejando de lado algunos de sus caracteres originarios. Los padres han dado paso a los profesionales con el resultado de que aquéllos han perdido su papel originario y éstos corren el peligro de convertirse en una agencia de servicios. La Administración, por su parte, después de tanta dejación de responsabilidades, empieza a querer hacer algo más que financiar unos servicios que ni creó en su día ni ahora controla del todo. Y, naturalmente, surgen las tensiones. Yo, personalmente, pienso que son tensiones coyunturales debidas a intentos de reajuste, pero que con mucho diálogo entre las partes, quizá, con una especie de "pacto de caballeros" podrán llegar a superarse en no mucho tiempo. Pero para que lleguemos a la situación de que antes hablaba al referirme a los países anglosajones tendremos que atravesar una fase previa de objetivación de las relaciones, reajuste de espacios y redistribución de roles.

Porque creo que todos estamos de acuerdo en que algo de esto hay que hacer. Sin quitar nada de su mérito a estos movimientos, no cabe duda de que arrojan ciertos defectos que deberían ser corregidos por el bien de todos. Por ejemplo, estas iniciativas sociales suelen atender a la compartimentación, es decir, a crear servicios completos para sus clientes, sin tener en cuenta los que ya existen o van creándose en otros sistemas públicos o incluso en otras iniciativas privadas paralelas, con la consiguiente du-

plicidad de recursos. O, en otro sentido, tienden a la descoordinación y pueden caer en el peligro de crear redes muy desequilibradas de servicios según sea la fuerza social de quienes los promueven. Basta ver, a este respecto, el desequilibrio existente entre los servicios de deficientes mentales o paralíticos cerebrales de Gipuzkoa y Bizkaia, desequilibrio que tiene mucho que ver con la distinta fuerza de cada una de las asociaciones promotoras en los dos Territorios. Y no digamos nada de la desigualdad de servicios entre el grupo de minusválidos físicos y el de los psíquicos y sensoriales, que de nuevo tiene mucho que ver con la debilidad o fortaleza de sus respectivas asociaciones representativas, que en el fondo actúan, en este pequeño sector, como grupos de presión. No cabe duda de que estas situaciones necesitan corrección y que algo tiene que decir al respecto la Administración.

Y, queriendo ser optimista, algo creo que se va haciendo en este sentido. Por ejemplo, se ha intensificado mucho la comunicación entre los diversos colectivos a través de reuniones conjuntas, mesas de trabajo, jornadas técnicas, etc., de manera que hoy cada grupo sabe lo que hace el vecino. Y este conocimiento, independientemente de otras medidas, conduce, sin duda, a la homologación de los servicios, indispensable en un país. Yo creo que se va avanzando notablemente en esa fase previa de que hablaba y que pronto podremos entrar en unas relaciones más objetivas y neutrales, donde cada parte haya reencontrado el espacio que le corresponde.



José Luis Zubizarreta es actualmente Viceconsejero de Planificación y Administración de la Consejería de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social del Gobierno Vasco.