

**Oñati Socio-Legal Series, v. 2, n. 4 (2012) – Private-Public Partnerships as new approaches to the Social Economy / Los partenariados privado-públicos; nuevos enfoques en Economía Social / Pribatu-Publiko Partenariaduak, Ekonomia Sozialaren adierazpen berriak**  
ISSN: 2079-5971

## **El modelo de partenariado como respuesta a nuevos riesgos producidos por el envejecimiento de la población (Partnership model in response to new risks caused by the aging of the population)**

IKER NABASKUES\*

Nabaskues, I., 2012. El modelo de partenariado como respuesta a nuevos riesgos producidos por el envejecimiento de la población. *Oñati Socio-legal Series* [online], 2 (4), 118-129. Available from: <http://ssrn.com/abstract=2060926>

### **Abstract**

The Provincial Council of Gipuzkoa has jurisdiction over the care of elderly dependents in the territory. The implementation and management of specialized services in this sector in collaboration with social initiatives is one of its foundations. This article describes the public-private partnerships in the province of Gipuzkoa and tests the potential of the partnership model as a tool for adaptation of public administration to new needs arising from increased life expectancy in the population

### **Key words**

Partnership; social services model; aging; dependency; welfare; Gipuzkoa; Basque Country.

### **Resumen**

La Diputación Foral de Gipuzkoa tiene la competencia sobre la atención de las personas mayores dependientes en el territorio. La puesta en marcha y gestión de los servicios especializados en este sector tiene como uno de sus fundamentos la colaboración con la iniciativa social. Este artículo tiene como objeto la descripción de la colaboración público-privada en el territorio de Gipuzkoa, y testar las potencialidades del modelo del partenariado, como instrumento de adecuación de la administración pública ante el surgimiento de nuevas necesidades derivadas de una mayor esperanza de vida en la población.

---

Artículo presentado en el Congreso La Economía Social. Responsabilidad Corporativa, Propiedad Privada y Partenariados. Derechos Laborales y Cooperativas, celebrado en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, en el marco del programa de Cursos de Verano de la UPV/EHU, del 6 al 8 de julio de 2011.

\* Iker Nabaskues es Doctor en Filosofía del Derecho del Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de Donostia. Ha trabajado en la administración pública en el área de servicios sociales durante casi una década. Se especializó en políticas del estado del bienestar y es autor de la obra "*Globalización y nueva política local*" (IVAP, 2003), sobre el papel de los gobiernos locales como creadores de nuevas políticas sociales en la era de la globalización. Actualmente imparte docencia en la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Facultad Derecho. Despacho 302. Paseo Manuel Lardizábal s/n. 20018 Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa) Spain. [iker.navascues@ehu.es](mailto:iker.navascues@ehu.es)

**Palabras clave**

Partenariado; modelo servicios sociales; envejecimiento; dependencia; bienestar; Gipuzkoa; País Vasco.

**Índice**

|   |     |
|---|-----|
| 1. Introducción .....   | 121 |
| 2. El modelo de servicios sociales en Gipuzkoa: factores histórico-culturales ..... | 122 |
| 3. La evolución del marco normativo en servicios sociales .....                     | 122 |
| 4. El progresivo envejecimiento de la población en Gipuzkoa .....                   | 123 |
| 5. Gasto social que implica el proceso de envejecimiento de la población .....      | 124 |
| 6. Tendencias del sistema de servicios sociales en Gipuzkoa para el futuro .....    | 124 |
| 7. Conclusiones .....   | 126 |
| Bibliografía .....  | 128 |

## 1. Introducción

Estamos inmersos en una fase de desarrollo de la sociedad moderna donde los riesgos sociales, políticos, y económicos tienden a escapar al control y protección de las instituciones que nacieron en el contexto de la sociedad industrial (Beck 2002). No es extraño por ello, que la crisis del Estado del bienestar haya ocupado el centro del debate sobre las políticas públicas durante los últimos años.

Nos hallamos ante el retorno de la incertidumbre y el riesgo como rasgos comunes de una sociedad global y postindustrial ante las cuales las políticas del Estado del bienestar parecen no estar preparadas para dar respuesta (Beck, Giddens, Lash 2008). Las incertidumbres que crea el fenómeno del envejecimiento poblacional en occidente son en gran medida, nuevas. No se les pueden aplicar viejos remedios, pero tampoco responden a la receta de antaño, de a más conocimiento, más dominio de las nuevas situaciones. La autoridad burocrática, en términos *weberianos*, una condición necesaria para la eficacia organizativa de las políticas del bienestar, se ve superada en una sociedad ordenada en base a criterios más reflexivos, que funcionan en el contexto de la incertidumbre fabricada (Giddens 1999).

Anthony Giddens (1996) emplea el término de "incertidumbre fabricada" para referirse a las consecuencias de las políticas del bienestar y para llamar la atención sobre el resultado de la intervención humana en las condiciones de vida. Según Giddens, las políticas del bienestar ejercen su acción en un doble sentido. En primer lugar como correctoras de situaciones de riesgo. En este sentido las políticas sociales han sido enormemente eficaces puesto que cumplen a la perfección su función redistributiva y restitutiva. Pero de manera paradójica, las políticas sociales generan problemas de nuevo cuño desconocidos para la administración. Así, cuanto más eficaces son muchos programas de acción social, estarían abriendo la puerta, según Giddens, a nuevos riesgos y a nuevas "incertidumbres". Al ser estas incertidumbres producto de la intervención de la política en su génesis se trataría de una "incertidumbre fabricada".

La incertidumbre fabricada a la que se refiere Giddens es fácilmente visible en el éxito de las políticas sanitarias, que junto a los nuevos avances en el campo de la dietética y la medicina han propiciado que la esperanza de vida de la población se haya alargado de manera notable en las sociedades occidentales. Hoy nadie pone en duda que el alargamiento de la esperanza de vida se debe precisamente al éxito de las políticas del bienestar. Paradójicamente la mayor longevidad de la ciudadanía ha traído como consecuencia el hecho de que el sistema de bienestar debe afrontar políticas públicas dirigidas a un segmento de población que antes era casi inexistente. Nos referimos al sector de las personas mayores.

La necesidad de implementar políticas públicas en el ámbito de las personas mayores ha sido señalada como uno de los factores de gasto más claros en las instituciones políticas de los países de la Unión Europea. En nuestro entorno más cercano como Gipuzkoa, la transformación de la pirámide de edad en esta provincia se produce como consecuencia del fuerte incremento de la población de personas mayores, crecimiento que porcentualmente es mayor al del resto de las provincias del Estado y que propiciará que para el año 2020 el porcentaje de personas mayores en la población guipuzcoana aumente de manera sensible (Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa 2001).

Por ser la provincia que más va a sufrir el proceso de envejecimiento de la población, es interesante hacer un análisis del modo en el que afrontará la institución foral esta situación en Gipuzkoa. Las contradicciones surgidas en la sociedad como consecuencia de la crisis del Estado social se manifiestan con una mayor claridad en el ámbito local y la Diputación es la institución que tiene la competencia exclusiva para la acción política en el campo de las políticas sociales en virtud de la distribución de competencias del Estatuto de Autonomía. El modo en

que la administración pública afronte el problema del progresivo proceso de envejecimiento de la sociedad guipuzcoana, va a poner a prueba a la institución foral como agente capaz de adaptarse a una nueva situación socio-demográfica novedosa.

Este artículo analiza por ello, el modelo de partenariatio de la Diputación Foral de Gipuzkoa como estrategia de política social y como forma de encarar el envejecimiento de la población y los problemas que generará. Tal y como se desarrolla en este trabajo, la fórmula del partenariatio para la gestión de los servicios sociales es una opción con un fuerte arraigo en la provincia, pero al mismo tiempo deben considerarse los pros y contras del modelo de partenariatio y de iniciativa público-privada, cuestión que se desarrollará en el último apartado dedicado a conclusiones.

## **2. El modelo de servicios sociales en Gipuzkoa: factores histórico-culturales**

La asistencia social comienza en Gipuzkoa con el papel desempeñado por las organizaciones religiosas. Las redes de beneficencia articuladas en el territorio constituyeron en siglos anteriores un germen donde se fue asentando el modelo. En el siglo XIX se establecieron las principales iniciativas de las Cajas de ahorros en la provincia que tenían en su cometido una "obra social" que incluía un catálogo diferente de acciones de intervención social, que aunque modestas supusieron el sedimento de lo que posteriormente sería la acción social en un sentido moderno del término. Esta circunstancia junto a la labor pionera desempeñada por una serie de empresarios particulares en Gipuzkoa como José Ignacio Eguía-Careaga<sup>1</sup>, hicieron de la provincia un modelo a seguir por su capacidad de innovación en ciertos segmentos de intervención social (María Carmen Pérez, entrevista personal, abril 2011, Donostia-San Sebastián).<sup>2</sup>

En el comienzo de la etapa democrática la administración pública comenzó a diseñar los primeros planes de bienestar social de la mano de una red de intervención del tercer sector caracterizado por un fuerte compromiso económico y motivación personal. En esta incipiente etapa democrática, el marco normativo estaba constituido por la Ley de Servicios Sociales de 1982, que fue modernizada años después con la Ley de Servicios Sociales de 1996 (M.C. Pérez, entrevista personal, abril 2011, Donostia-San Sebastián).

Esta fuerte interacción entre voluntariado, beneficencia y empresariado privado propició que Gipuzkoa creciera conforme al modelo del Estado del bienestar liberal-anglosajón, en terminología de Gosta Esping-Andersen (1993), con una fuerte carga de labor social realizada desde la misma sociedad o tercer sector. De esta forma, muchos de los servicios provienen hoy en día en Gipuzkoa de organizaciones privadas con un predominio fuerte de las fundaciones. El modelo de organización social se basó en la provincia en la interacción entre la administración y organizaciones privadas y entidades de voluntariado sin ánimo de lucro con un fuerte arraigo social en Gipuzkoa.

## **3. La evolución del marco normativo en servicios sociales**

En los últimos años se ha producido una destacable evolución en el marco normativo relativo a los servicios sociales. La Ley estatal 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y la Ley vasca 12/2008 de Servicios sociales, marcan un nuevo estadio en el cual el sistema de servicios sociales se enfrenta al reto de adaptar sus recursos y programas a una nueva situación.

<sup>1</sup> <http://www.observatoriodeladis capacidad.es>

<sup>2</sup> Trabajadora social y responsable del Área social del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián entre los años 1979-1987.

Pero hay un aspecto específico en el que la Ley de Servicios Sociales de 2008 marca un nuevo horizonte en la gestión y organización de los servicios sociales. Si las leyes anteriores basaban la relación entre administración y ciudadano en unos servicios que aquella proveía a la generalidad de la ciudadanía, la nueva ley del 2008 va a suponer una gran transformación en la relación que se establece entre administración y ciudadano, al plantear ya no una serie de servicios que la administración puede poner en funcionamiento, sino derechos subjetivos de naturaleza social que le corresponden a toda la ciudadanía por el mero hecho de serlo.

De esta manera, la Ley vasca de Servicios Sociales de 2008, establece el *derecho subjetivo* de la ciudadanía, a ser atendida por el sistema de servicios sociales en el momento en que cualquier persona considere que precisa de ellos. Este reconocimiento del derecho subjetivo es básicamente lo que marca un antes y después en la comprensión de cómo se articula el sistema de protección social hoy en día. La ley abre la puerta expresamente a que los servicios que corresponden a la ciudadanía provengan de lo que la ley llama una red articulada de servicios. Tal y como se recoge en su exposición de motivos: *"La ley concibe el Sistema Vasco de Servicios Sociales como una red articulada de atención de responsabilidad pública, e integrada por prestaciones, servicios y equipamientos de titularidad pública y de titularidad privada concertada"*.

#### **4. El progresivo envejecimiento de la población en Gipuzkoa**

Según las proyecciones de la Diputación Foral, el número de *personas mayores* de 65 años crecerá para el próximo año 2020, en un 26%, pasando de unas 128.000 personas a más de 163.000. En este incremento tiene mucha influencia el crecimiento sostenido de la esperanza de vida al nacer, que en Euskadi alcanzará en el año 2020 los 81,2 años en los hombres y los 87,2 años en las mujeres. Entre las personas de mayor edad se producirán situaciones contrapuestas: por un lado, se incrementa el número de personas mayores activas, autónomas y que gozan de estándares de calidad de vida y buena salud (entre 65 y 75-80 años), y por otro lado, al mismo tiempo se da un incremento de personas dependientes, como consecuencia de la mayor longevidad y de las enfermedades asociadas al proceso natural de envejecimiento (mayores de 75-80 años) (Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa 2010).

De esta forma, en un periodo de diez años, el grupo de mayores de 65 años pasará del 18% al 23% de la población, aproximadamente, pero debe sobre todo subrayarse el crecimiento relativo de la población mayor y, sobre todo, de la población *muy mayor* (con más de 80 años), que crecerá en un 42% y superará en 2020 las 50.000 personas (Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa 2010).

El factor principal que incide sobre los cambios en el número de personas en situación de dependencia se relaciona con los cambios en el volumen y en la estructura por edad de la población. En la medida en que la sociedad guipuzcoana envejece como consecuencia del continuo incremento de la esperanza de vida y crece la población en edades maduras y avanzadas, la proporción de personas con algún tipo de discapacidad y en situación de dependencia también aumenta ya que dichas condiciones afectan en mayor medida a la población de mayor edad.

Por todo lo dicho en este breve apartado, Gipuzkoa será en 2020 una sociedad más envejecida y más dependiente, con todas las implicaciones sociales y económicas que ello supone. Dentro de las implicaciones económicas más graves estará el déficit de la población en edad de trabajar, aunque esto tiene implicaciones que exceden a este artículo.

## 5. Gasto social que implica el proceso de envejecimiento de la población

La Diputación Foral de Gipuzkoa dedicó más del 40% de su presupuesto para el 2009 a partidas correspondientes a Política Social. Pero esto no será suficiente en el futuro ante el escenario que acabamos de describir. La aplicación en el Territorio Histórico del modelo de Servicios Sociales sobre la base del escenario sociodemográfico previsto para 2020, requiere un gasto corriente total de 866,2 millones de euros, incluyendo tanto el gasto público como el privado. Dado que el gasto corriente total estimado para 2008 fue de 397,5 millones de euros, el incremento requerido será del 118% o, en otros términos, será necesario multiplicar por 2,2 el gasto corriente que en la actualidad se realiza para el sostenimiento de los Servicios Sociales. Si tal incremento se realizara de manera regular a lo largo de los próximos doce años, sería necesario mantener un incremento interanual medio constante del 6,7%, al margen obviamente del incremento adicional que resultara de las subidas en el IPC (Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa 2009).

Además, producto del proceso de envejecimiento, dentro del destino del gasto del presupuesto se van a producir cambios sustanciales en el peso de cada sector de atención. Así, más de dos terceras partes de esa cantidad adicional, un 70% de los 468 millones adicionales que harían falta, deberán destinarse exclusivamente al sector de las personas mayores (Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa 2009).

Dentro del apartado de las personas mayores, se van a producir también cambios importantes en el peso de cada prestación. La prestación que va a requerir un gasto más importante será la de atención residencial a las personas mayores, con un coste de 263 millones de euros; le seguirán las dos modalidades de Servicio de Atención Domiciliaria para personas mayores, con cerca de 124 millones de euros, y los Centros de día para personas mayores con 41 millones. El modelo de servicios sociales elaborado requerirá además, de una dotación de personal de unas seis mil personas a dedicación que se sumarán a las cerca de ocho mil que en la actualidad prestan sus servicios en este ámbito (Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa 2009).

## 6. Tendencias del sistema de servicios sociales en Gipuzkoa para el futuro

Del análisis del documento de la Diputación Foral, *Modelo de futuro para los servicios sociales de Gipuzkoa* de 2009, podemos atisbar una serie de rasgos que prevalecerán en el sistema de acción social en la provincia los próximos años.

La gestión pública directa de servicios será minoritaria. Se percibe que la administración foral asumirá como de gestión pública aquellas funciones que la Ley del 2008 considera indelegables, evitando la gestión pública directa de servicios similares a los que gestiona la iniciativa privada en el marco del sistema público.

Cobra fuerza la idea del contrato social entre los ciudadanos y los poderes públicos. En esta relación se atisba que los procesos fundamentales (planificación, evaluación y gestión de las relaciones, imagen y conocimiento) quedarán en manos de la administración pública, lo que permite a la administración guardarse para sí los aspectos más centrales de la intervención política para negociar después con los agentes privados las formas más concretas de ejecución de su planificación.

La Diputación va a ir conformando un único sistema o red pública que integre los servicios de gestión directa y que evitará las redes paralelas. Esto implica la asunción de una nueva política en relación a la iniciativa social, lo que implicará que muchas entidades sociales con mucho peso deberán adaptarse a una menor autonomía en la gestión de servicios, colaborar y aliarse con otras organizaciones, y compartir el mercado con empresas mercantiles.

El sistema de servicios público centrará su actuación sobre una nueva realidad: el incremento de la demanda de servicios, debido al crecimiento en el número de personas dependientes, al previsible debilitamiento de la red informal y a la mayor disposición social a recurrir a los Servicios Sociales. También se producirán cambios en la oferta, que se derivan fundamentalmente del incremento en los costes laborales y la aplicación de nuevas regulaciones legales que establecen el derecho subjetivo a la percepción de Servicios Sociales por parte de las personas que acrediten los niveles de necesidad exigidos por la administración pública.

De todo lo dicho se deduce claramente que la Diputación foral opta por un modelo de colaboración público-privada en el futuro para los servicios sociales de Gipuzkoa. El sistema asistencial, al igual que el de los países del entorno europeo, se encuentra ante un nuevo paradigma estructural al que debe hacer frente las instituciones políticas: la necesidad de responder a una gran presión de demanda de servicios, con usuarios más exigentes y en un escenario de limitación de recursos financieros motivado por la profunda crisis económica. Desde instancias forales se incide en que el sistema se halla ante el gran reto de la sostenibilidad del sistema de servicios sociales, tanto financiera como organizativa. La Diputación se apoya en el documento citado al inicio de este apartado, en recomendaciones de una serie de expertos para hacer frente al reto de la sostenibilidad financiera y organizativa del sistema, que inciden en la búsqueda de un espacio compartido entre el sector público y el privado para la prestación de los servicios.

Para crear este espacio compartido existen diversas fórmulas de colaboración para la prestación de servicios sociales con medios ajenos. En este sentido, al efecto de articular la participación de la iniciativa privada, la Ley de Servicios sociales del 2008 establece en su artículo 60, que *"las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, podrán organizar la prestación de los servicios a través de cuatro fórmulas: gestión directa, régimen de concierto previsto en la presente Ley, gestión indirecta en el marco de la normativa de contratación de las administraciones públicas, y convenios con entidades sin ánimo de lucro"*.

En relación a este artículo de la ley, es preciso señalar que la apuesta fundamental de la Diputación Foral de Gipuzkoa es la concertación. El concierto se convierte en el cauce de referencia para la participación de la iniciativa social y privada en el sistema de servicios sociales guipuzcoano.

La ley de Servicios Sociales estipula en su artículo 62 los límites de la fórmula del concierto cuando expresa: *"podrán ser objeto de concierto: la reserva y ocupación de plazas para su uso exclusivo por personas beneficiarias cuyo acceso al servicio venga autorizado por las administraciones públicas mediante la aplicación de los criterios de acceso previstos al efecto por estas últimas"*.

De esta forma, El 85% de la gestión de las plazas de residencia para personas mayores dependientes en Gipuzkoa son concertadas (Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa 2010). La Diputación Foral también emplea otras fórmulas jurídicas que la propia Ley de servicios sociales prevé, como el convenio y los acuerdos marco de colaboración con entidades sin ánimo de lucro para la gestión de otros programas, fórmula que también es empleada por la Diputación puesto que los convenios con entidades privadas tienen una gran fuerza en el modelo Gipuzkoa.

Otra forma de intervención privada del tercer sector que se realiza de forma directa es mediante la red informal de cuidadores. El modelo de la Diputación, tiene como principal objetivo el mantenimiento de la persona mayor en su domicilio y su entorno sociocomunitario más cercano, por lo que en la mayorías de los casos los familiares de las personas mayores son las personas que tienen que soportar las cargas de trabajo que suponen los mayores (Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa 2010).

## 7. Conclusiones

La fórmula del partenariado es la opción de los responsables políticos forales para el caso de Gipuzkoa, pero cabe preguntarse sobre los pros y contras de esta opción elegida por la Diputación. Los responsables políticos y técnicos del modelo de Gipuzkoa plantean que no existe un modelo donde haya más partenariado que aquí y muestran esta característica del modelo como un elemento axiomático. No ven la elección del modelo concertado como un fracaso y plantean que la titularidad pública del servicio no es condición *sine qua non* para el éxito o la gestión más eficaz de los servicios sociales.

Desde este punto de vista, la apuesta de Gipuzkoa por el partenariado y la colaboración público-privada puede tener unos elementos positivos. El partenariado puede permitir superar el corporativismo, la concentración de poder y la compartimentación. Puede ser una respuesta entre las posibles a los nuevos retos de las políticas del bienestar, porque las necesidades sociales de las personas mayores son multidimensionales y deben tratarse abordando simultáneamente dimensiones como la laboral, cultural, sanitaria, educativa, etc. En la acción social, la utilidad del partenariado radicará en responder a las necesidades de manera no compartimentada, evitando de esa manera la concentración de poder. Desde este punto de vista la opción público-privada puede suponer una oportunidad.

El alto número de organizaciones de voluntariado y la creciente profesionalización y especialización que se atisba en el sector de las personas mayores puede obedecer a que las tendencias demográficas antes aludidas están siendo interiorizadas por el mercado como una forma de prepararse ante el futuro próximo. La fuerte demanda de centros residenciales y de su gestión en el futuro próximo supone también una oportunidad de generación de nuevos nichos de empleo y de especialización que tendrá como consecuencia directa la posibilidad de aumentar considerablemente la oferta de trabajo en el sector de las personas mayores.

Tampoco hay que cerrar los ojos al hecho de que la elección de este modelo debe relacionarse con el alto coste de las políticas sociales, lo que permitiría la sostenibilidad financiera del sistema. Desde instancias forales se piensa que una apuesta por la gestión directa que supondría la ampliación de la plantilla pública en base al convenio actualmente en vigor en las administraciones públicas de Euskadi (*Udalhitz*) sería insostenible.

Otro de los argumentos esgrimidos para apostar por el modelo de partenariado es el de la especialización: los responsables forales entienden que hay que dejar a quien por vocación desea dedicarse a la acción social. La Diputación apuesta por un modelo público-privado porque los grupos privados aportan también un valor añadido. Desde instancias forales se piensa que a lo público le permite corresponsabilizar, poner en práctica un tipo de administración relacional y materializar el concepto de la participación de forma que aumente su credibilidad en la gestión de resolución de problemas. Al tercer sector, disponer de un espacio de reconocimiento e interlocución, donde poder influir en las políticas locales y ver favorecidos sus objetivos, y a los agentes sociales les permite tener una visión más amplia entrando en dinámicas de corresponsabilidad en la búsqueda y aplicación de soluciones.

A pesar de lo expresado hasta ahora, el modelo de partenariado crea una serie de interrogantes que es necesario reflejar en este artículo. La apelación al tercer sector como elemento transversal a las políticas sociales se hace desde instancias forales, desde una perspectiva filosófica. Se asume como un valor que participe la ciudadanía pero todavía no se han medido las aportaciones de una acción social partenariada que carece todavía de indicadores medibles concretos y cuantificables que puedan justificar la apuesta de la Diputación de una manera concluyente y de

la que pueda concluirse que el modelo de partenariatio es el idóneo para la gestión de los servicios sociales en el territorio.

Otro de los interrogantes que se plantean en relación al modelo partenariatio, es el que está relacionado con las redes de apoyo informal que actualmente atiende a la mayoría de las personas en situación de dependencia. La Diputación mantiene que es fundamental que la ciudadanía esté en el entorno del domicilio, pero no articula respuestas ni piensa en dotar de recursos a la red de cuidado para que el mantenimiento en el domicilio no sea a expensas de hipotecar la vida de las cuidadoras (mayormente la red de cuidado está formada de manera exclusiva por mujeres). Es necesario el reforzamiento de programas como los de apoyo a las personas cuidadoras y los de asistencia domiciliaria. En Bélgica y en Suecia ya han empezado a dar pasos en este ámbito,<sup>3</sup> pero son aspectos que en nuestro territorio están lejos de consolidarse.

Otro de los interrogantes que plantea la estrategia partenariatio de la Diputación está relacionado con las debilidades que acompañan al sistema de servicios sociales en Euskadi desde su nacimiento. El modelo Gipuzkoa se basa en la concertación frente a otros modelos como el de Bizkaia que basa su estrategia en ayudas económicas a las familias para que las personas mayores puedan ser atendidas en el domicilio. Los convenios que está llevando a cabo la Diputación de Gipuzkoa son en mayor número con fundaciones y además está promoviendo la construcción de nuevas residencias.

Siguiendo el modelo antes mencionado de Esping-Andersen, Álava se asemeja al modelo nórdico o socialdemócrata, mientras que Gipuzkoa se asemejaría al modelo liberal-anglosajón, basado en la concertación con la iniciativa social privada. Desde este punto de vista, puede plantearse que ni Bizkaia ni Álava cuentan con las empresas del entorno social con las que cuenta Gipuzkoa, lo que podría crear el contrasentido que los mismos problemas son gestionados de manera muy diversa según el territorio histórico al que pertenezca la persona que acude al sistema de servicios sociales, quebrando así la universalidad en la calidad del servicio a la que aspira la Ley de Servicios Sociales del 2008.

Otra cuestión interesante se atisba en el hecho de la positiva valoración que lleva a cabo la Diputación del entramado empresarial de la provincia en el campo de los servicios sociales. Si en el pasado las empresas sociales más conocidas en Gipuzkoa contaban con una legitimidad incuestionable, ganada a base de tesón y calidad en el servicio y la investigación, las empresas que se han ido creando en estas últimas décadas no poseen los mismos rasgos y este parece un hecho que la Diputación no entra a valorar.

Ya se ha apuntado la gran experiencia y tradición histórica como promotores y gestores de los servicios sociales que han tenido las organizaciones privadas en la provincia. En ocasiones estas organizaciones se han mostrado en la gestión de las políticas sociales más eficientes que la propia administración pública. Para la Diputación, la fortaleza de las organizaciones privadas reside en el importante conocimiento de la realidad social del territorio y de las necesidades sociales de la población diana, pero volvemos a recalcar que no se detiene en el nuevo perfil de empresas creadas en los últimos tiempos con un perfil sensiblemente diferente al de las empresas más emblemáticas de la provincia.

Otro problema puede ser el hecho de que la Diputación no entra a valorar en sus documentos el sempiterno conflicto de los servicios sociales de la falta de fijación de los estándares de calidad de los servicios sociales y retributivos del sistema. La apuesta por el modelo partenariatio puede implicar en este sentido, la no responsabilización de la Diputación de implicarse en la solución de estas cuestiones

---

<sup>3</sup> En Bélgica se comenzó en año 2008 la creación de un "estatuto legal del cuidador familiar". En Suecia se dan programas de intervención de respiro de 24 horas y fines de semana a la red de cuidadores. OCDE (2011).

y supone de hecho la asignación a las empresas privadas de la responsabilidad de fijar estándares retributivos y de calidad, cuestión que debería ser responsabilidad de los actores políticos forales.

Finalmente, otro interrogante lo plantea el hecho de la carencia de un espacio sociosanitario en el sistema de servicios sociales. La mayor esperanza de vida ha provocado que las estancias hospitalarias se cronifiquen, produciéndose una ruptura del proceso ingreso-tratamiento-alta, lo que genera no pocos problemas. Estos problemas de nuevo cuño deberían ser tratados de manera estratégica por parte de la administración foral creando itinerarios de intervención que deberían ser atendidos por la iniciativa privada solamente tras la configuración de espacios sociosanitarios sólidos que no impliquen dejar en mano de las empresas la solución de problemas que competen a la administración pública.

Por todo lo expresado, la apuesta por la iniciativa público-privada, apuesta que parece muy sólida en los responsables políticos y técnicos forales, presenta unos pros y contras que merecen un pormenorizado estudio y análisis sosegado, puesto que aunque pueden suponer una forma de encarar los problemas de la ciudadanía en el contexto de la nueva Ley de Servicios Sociales, no parece que puedan resolver los problemas estructurales de fondo que afectan al sistema desde su nacimiento y que se han acentuado durante los últimos años con el progresivo envejecimiento de la población y la crisis del Estado del bienestar.

### **Bibliografía**

- Beck, U., 2002. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Madrid: Paidós Ibérica.
- Beck, U., Giddens, A., Lash, S., 2008. *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Editorial.
- Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2001. *Proyecciones población Gipuzkoa 1995-2020* [en línea]. Vitoria-Gasteiz: EUSTAT. 2001. Disponible en: [http://www.gipuzkoa.net/g2020/docum/G2020-Contexto-EUSTAT\\_3\\_es.pdf](http://www.gipuzkoa.net/g2020/docum/G2020-Contexto-EUSTAT_3_es.pdf) [Acceso 16 mayo 2012].
- Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2008. *II Mapa Foral de Servicios Sociales de Gipuzkoa 2008-2012* [en línea]. Disponible en: <http://www.gizartepolitika.net/archivos/publicaciones/IIMapaForal.pdf> [Acceso 16 mayo 2012].
- Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2009. *Modelo de futuro para los servicios sociales de Gipuzkoa* [en línea]. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa. Disponible en: [http://www.gizartepolitika.net/archivos/publicaciones/Modelo%20servicios%20sociales\\_azken%20totxoa.doc](http://www.gizartepolitika.net/archivos/publicaciones/Modelo%20servicios%20sociales_azken%20totxoa.doc) [Acceso 16 mayo 2012].
- Departamento Política Social, Diputación Foral de Gipuzkoa, 2010. *Proceso de reflexión estratégica para la definición de un modelo de servicios sociales en Gipuzkoa. Conclusiones* [en línea]. Donostia-San Sebastián: Diputación Foral de Gipuzkoa. Disponible en: <http://www.gizartepolitika.net/archivos/publicaciones/Modelo.doc> [Acceso 16 mayo 2012].
- Esping-Andersen, G., 1993. *Tres mundos del estado del bienestar*. Valencia: Alfons El Magnánim.
- Giddens, A., 1996. *Más allá de la izquierda y la derecha*. Madrid: Cátedra.
- Giddens, A., 1999. *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.

Ley de Servicios Sociales. Exposición de Motivos. BOPV Miércoles 24 diciembre de 2008 [en línea]. Disponible en: [http://www.euskadi.net/cgi-bin/k54/bopv\\_20?c&f=20081224&s=2008246](http://www.euskadi.net/cgi-bin/k54/bopv_20?c&f=20081224&s=2008246) [Acceso 16 mayo 2012].

Observatorio Estatal de la Discapacidad. *Observatorio Estatal de la Discapacidad* [en línea]. Disponible en: <http://www.observatoriodeladiscapacidad.es> [Acceso 16 mayo 2012].

OCDE, 2011. *Help wanted? Providing and paying for long-term care* [en línea]. Paris: OCDE. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en\\_2649\\_37407\\_47659479\\_1\\_1\\_1\\_37407,00.html](http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en_2649_37407_47659479_1_1_1_37407,00.html) [Acceso 16 mayo 2012].