

A articulación da protección social nas comunidades autónomas. Unha especial referencia á participación na formulación da política de promoción da autonomía persoal e asistencia ás persoas en situación de dependencia



O desenvolvemento da articulación do sistema de atención á dependencia no Estado das autonomías formula múltiples interrogantes sobre a xestión multinivel, é dicir, entre os diferentes axentes que forman parte do sistema de atención á dependencia. Nas próximas páxinas pódese observar un panorama diversificado de axentes con posturas distintas respecto á formulación desta política, panorama que pon de manifesto a urxente necesidade de articular unhas relacións intergubernamentais para a implementación dos programas sociais de atención á dependencia.&

& Palabras clave: protección social, servizos sociais, relacións intergubernamentais, participación, formulación de políticas

INTRODUCCIÓN

O cambio actual das políticas de servizos sociais require dun novo marco operativo con participación de múltiples unidades de goberno e outros axentes non públicos, fundamentalmente do chamado *terceiro sector*, así como de novas pautas de actuación entre todos eles.

As últimas decisións aprobadas con relación á política de atención á dependencia evidencian unha necesaria posta en marcha das relacións intergubernamentais entre os actores involucrados na política. O preámbulo da Ley 39/2006¹ di así

A propia natureza do obxecto desta lei require un compromiso e unha actuación conxunta de todos os poderes e institucións públicas, polo que a coordinación e cooperación coas comunidades autónomas é un elemento fundamental. Trátase, pois, de desenvolver, a partir do marco competencial, un modelo innovador, integrado, baseado na cooperación interadministrativa e no respecto ás competencias.

Nas próximas páxinas esbozaremos un mapa da protección social nas comunidades autónomas. Atenderemos aos axentes intervinientes no ámbito dos servizos sociais e, concretamente, no que se refire á articulación da atención á dependencia que, como observaremos, vén formulando posturas discrepantes entre os axentes inmersos nesta política desde o momento mesmo da súa elaboración.

1. A REESTRUTURACIÓN DO SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL E AS SÚAS IMPLICACIÓNS OPERATIVAS

Existen diferentes funcións ou tipos de actividade con especial e directa incidencia no benestar ou protección social da poboación que se desenvolven nas seguintes áreas: educación, sanidade, intervención no ámbito do emprego, intervención no ámbito da vivenda, garantía de rendas e servizos sociais. Nestas operan tanto o sector público como o privado e o chamado *terceiro sector*. Se nos referimos á intervención pública nestes ámbitos, falaremos do *sistema público de benestar* ou *protección social*; este compoñese de varios subsistemas, entre os que se atoparía o subsistema de *servizos sociais*. O certo é que estes subsistemas non constitúen compartimentos estancos: o benestar non entende de fronteiras competenciais (entre diferentes niveis de goberno e administración) nin sectoriais. As políticas de servizos sociais non poden elaborarse nin se implementar á marxe do resto de políticas sociais.

Ao concepto servizos sociais déuselle un significado amplo e outro restrinxido; o amplo comprendería as funcións anteriormente expostas nos ámbitos da sanidade, a educación, etc., e os chamados *servizos sociais persoais* que teñen por obxecto as prestacións técnicas relacionadas coas necesidades de determinados colectivos: infancia, anciáns, discapacitados, drogadictos, marxinados, etc.; o significado restrinxido consideraría o subsistema servizos sociais como parte do sistema de protección social e non como sistema de protección social na súa globalidade. Neste estudo entenderemos este concepto no seu sentido restrinxido.

En torno ao significado do subsistema de servizos sociais atopamos posturas diferentes. Para algúns autores este subsistema ocupa un espazo residual respecto aos outros; mesmo chegan a considerar que non ten cometidos propios como, por exemplo, os subsistemas de saúde ou de educación, senón que a súa misión é a de prover a acción social pública dirixida a suplir as carencias de determinados individuos ou colectivos que os outros sistemas de protección social non cobren. Non obstante, a posición máis estendida e aceptada no seo da comunidade científica, institucional e profesional defende que os servizos sociais non se ocu-

pan do que outros subsistemas non fan, senón que teñen os seus propios labores. Fantova defíneos en termos de

Prestacións técnicas e outras actividades nas que se brinda axuda ou apoio, fundamentalmente relacional e de proximidade, para a cobertura de carencias e o desenvolvemento de potencialidades no que ten que ver coa autonomía (ou dependencia) persoal e a integración (ou exclusión) comunitaria e social en xeral (2005: 11).

Este mesmo autor recorda que non ha de equipararse servizos sociais unicamente con servizos sociais de responsabilidade pública. As actividades que levan a cabo os servizos sociais poden ser ofrecidas polo sector privado ou o chamado terceiro sector². Isto levaríanos entón a preocuparnos, segundo a formulación deste traballo, non só das relacións entre os diferentes niveis de goberno e administración en relación cos servizos sociais, senón tamén doutras organizacións non públicas sen as cales hoxe en día sería impensable entender o funcionamento dos servizos sociais.

Esta acepción sobre os servizos sociais, concretamente, ha de poñerse en relación co devir do Estado do benestar no noso país, onde a década dos oitenta supuxo o inicio dun modelo de servizos sociais sinónimo de servizos sociais persoais. Segundo Roldán e García (2006) na súa delimitación máis estrita foron determinantes tres factores:

- A consolidación, coa denominación específica de servizos sociais, dunhas estruturas administrativas (consellerías, concellerías, institutos públicos ou organismos autónomos) nas comunidades autónomas e nas corporacións locais; así se colabora a unha mellor identificación fronte aos outros subsistemas.
- A aparición na década dos oitenta das leis das comunidades autónomas sobre servizos sociais; as autonomía comezaron a exercer as súas competencias na materia, competencias recoñecidas pola Constitución e os estatutos de autonomía.
- De forma paralela, na formación dos traballadores sociais adoptouse o significado máis estrito do termo servizos sociais, o que lexitimou, segundo estas autoras, a práctica política, administrativa e social.

O sentir das comunidades autónomas respecto a que entendían por servizos sociais foi recollido nas súas lexislacións propias sobre esta materia; nelas reúnen maioritariamente os tipos de servizos e os colectivos que atenden. Ademais, nas leis autonómicas obsérvase unha evolución en canto á concepción dos servizos sociais; por un lado, deixan de ser o que antano supoñían: unicamente un ámbito para a solidariedade e a beneficencia externo á acción pública; por outro, algunhas leis sobre servizos sociais recoñécenos como un sistema máis que se debería ir equiparando a outros sistemas como o de sanidade, educación, etc.

Os servizos sociais das comunidades autónomas veñen experimentando cambios nos últimos anos. Os cambios sociais reflectidos no envellecemento da poboación, as novas estruturas sociais, laborais e familiares provocaron a aparición de programas sociais emerxentes. Á súa vez, produciuse unha expansión dos servizos sociais no seo das comunidades autónomas cunha cada vez maior participación do ámbito municipal (Brugué e Gomá, 1998). Non obstante, a pesar dos importantes logros e avances en prol de dar ao sistema de servizos sociais unha posición equiparable a outros sistemas dentro do conxunto da protección social, existe unanimidade en recoñecer a falta aínda de pasos significativos neste percorrido. Roldán e García (2006) recoñecen, así, a existencia dunha serie de problemas que atinxen ao sistema de servizos sociais na actualidade como por exemplo: o falso discurso de universalismo respecto aos seus destinatarios que, segundo estas autoras, oculta a realidade dos que usan estes

servizos, sectores en exclusión ou sectores sociais de risco; a falta de autonomía financeira que conduce a non poder ofrecer unha cobertura real a determinados sectores da poboación e a que o conseguinte baleiro asistencial sexa enchido pola cobertura a través da familia e das organizacións voluntarias³.

Nesta liña, no que respecta á Comunidade Autónoma do País Vasco, abriuse un debate sobre o futuro dos servizos sociais, onde, tal como recolle Fantova (2005), algúns aspectos deberían ser abordados de cara a un futuro se se quere falar de «sistema» de servizos sociais, como é o caso de querer garantir unha estrutura organizativa para prover tales servizos. Se ben é certo, como cita este autor, que o devandito sistema estará en parte condicionado por variables macro como son a Lei vasca de territorios históricos, o esquema de financiamento municipal ou a regulación estatal dalgunha materia (como pode ser o caso da dependencia), tamén é certo que é posible dar determinados pasos no seo da comunidade autónoma de cara a introducir melloras no sistema. En opinión deste mesmo autor⁴, os ditos cambios, que afectarían ás relacións intergubernamentais nos servizos sociais, irían na seguinte liña:

- Repensar a actual repartición de funcións e servizos entre deputacións e concellos e potenciar que sexan asumidos pola institución que mellor vaia responder ás necesidades dos cidadáns.
- Creación de órganos de coordinación interinstitucional.
- Reflexionar sobre a actual distribución de responsabilidades relacionadas con servizos sociais no Goberno vasco.
- Optar pola xestión indirecta, a través da iniciativa privada, con ou sen ánimo de lucro que vai supoñer á administración reforzar as tarefas de seguimento e avaliación.
- Revisión das fórmulas de colaboración co terceiro sector.
- Revisión do modelo de financiamento dos servizos que ofrece cada nivel de goberno e administración.

Nieto utilizou a expresión *cuadrilátero organizativo* para referirse aos axentes involucrados na provisión do benestar social. Esta locución representa dunha forma visual moi doada de comprender o panorama da rede de actores que se tece en torno aos servizos sociais. Este autor descríbete do seguinte xeito

pode reflectirse xeometricamente na superficie dun paralelogramo, limitado ao norte pola Administración xeral do Estado, ao leste polas comunidades autónomas, ao sur polos municipios (e, en todos estes casos, cunha dobre liña correspondente á administración directa e á institucional) e ao oeste polo sector privado (2000: 566).

Seguindo este concepto utilizado por Nieto, cada actor dos descritos anteriormente atoparíase nalgún lugar do interior do cuadrilátero, pero en movemento continuo. De feito, o máis característico do cuadrilátero, explica este autor, é a mobilidade dos seus actores; é dicir, estes non permanecen na mesma posición e en moitas ocasións achéganse aos outros actores. Desta forma explicaríanse as relacións intergubernamentais entre todos eles, onde cada un non actúa case nunca de forma exclusiva nun programa social, senón que, pola contra, se dá unha continua participación de distintos actores nos programas sociais; isto resulta visible en aspectos como o financiamento ou a xestión. A tendencia predominante nesta mobilidade dos actores é, por razóns funcionais, un achegamento cara aos entes municipais desde o nivel da Administración xeral do Estado, o das comunidades autónomas e o do ámbito non público.

Este autor tamén indica que a nosa organización administrativa pública do Estado do benestar non responde a un sistema funcional de eficacia óptima, senón que é consecuencia dunha repartición conxuntural xurdida a partir do establecido na Constitución. Nesta organización, os diferentes actores públicos foron desenvolvendo de forma desigual un sistema de protección social non exento de conflitos entre eles, nalgúns casos cunha duplicación de servizos (así como de gastos e persoal) que produce certo grao de desconcerto no cidadán destinatario dos servizos, posto que obviamente non entende a armazón organizativa, pero si demanda un sistema eficaz e, por suposto, dotado de eficiencia, eficiencia que como afirma Nieto «é a mellor lexitimación das prestacións asistenciais públicas» (Nieto, 2000: 557).

Esta «rede», non obstante, ha de entenderse de forma positiva, como unha consecuencia dos modelos descentralizados. Neles trátase de ir achegando os servizos públicos ao cidadán, mesmo facéndoo partícipe dos procesos de elaboración das políticas como se pode ver, de forma incipiente, nalgunha comunidade autónoma. Non obstante, non podemos rematar a descrición desta rede sen facer alusión a outro aspecto que mostran as nosas organizacións públicas neste ámbito do benestar social: a opción por unha nova vía de xestión pública; aquela baseada na colaboración con outras organizacións, fundamentalmente do chamado terceiro sector, e que permite configurar o que Rodríguez Cabrero (2004) chamou a *xestión pluralista do Estado do benestar*.

Este enredado panorama fai necesario un entendemento a través das relacións intergubernamentais ou interorganizativas e a práctica da xestión intergubernamental (Agranoff, 1997). A dimensión «interorganizacional» aparece hoxe en día como un dos aspectos máis específicos da xestión pública. A súa análise proporcionáanos unha visión da participación de diferentes niveis de goberno e administración e outras organizacións e axentes na actuación pública, en calquera dos ámbitos político-administrativos que tomemos como escenario para o seu estudo.

Neste contexto, o esbozo dun mapa da protección social nas comunidades autónomas no que se atende aos axentes intervinientes no ámbito dos servizos sociais presenta, entre outras, as seguintes características:

- **A multiterritorialidade ou articulación multinivel na área dos servizos sociais** onde operan conxuntamente dous niveis de goberno e administración: o autonómico e o local, coas súas diferentes particularidades en función das comunidades autónomas.
- **A excesiva parcelación nas estruturas de goberno respecto á actuación no ámbito social.** Podemos falar dunha atomización horizontal entre departamentos ao observarse nalgunhas comunidades autónomas que os criterios funcionais á hora de deseñar as súas estruturas de goberno deixaron paso a criterios políticos e económicos, criterios que quebraron a materia *asuntos sociais* en diferentes departamentos gubernamentais⁵.
- **A complementariedade entre administracións públicas e sociedade civil.** As administracións públicas competentes na área dos servizos sociais colaborarán coa iniciativa social na prestación destes servizos. Os preámbulos das leis que regulan os servizos sociais das comunidades autónomas contemplan esta colaboración.
- **O financiamento insuficiente para as administracións que prestan os servizos ao cidadán.**

A descentralización en materia de servizos sociais supuxo que os entes locais foran asumindo competencias neste ámbito. Non obstante, esta delegación de competencias

non veu acompañada por un cambio no sistema de financiamento municipal. É evidente, polo tanto, que a descentralización administrativa e/ou política formulada nas leis de servizos sociais para asegurar o acceso do cidadán aos servizos e prestacións sociais ten que ir acompañada dunha descentralización financeira. Sen os recursos económicos suficientes os concellos non poden facer fronte aos gastos que supoñen as prestacións e servizos que asumiron.

— **A incipiente participación da cidadanía no proceso decisorio.**

Ao obxecto de facilitar a coordinación dos axentes do sistema de servizos sociais, así como para posibilitar a participación social na súa dirección e xestión, as administracións públicas crearon órganos de encontro e participación. Non obstante, existen voces críticas respecto a esta participación; no fondo cuestiónase a participación real e efectiva do cidadán nos órganos creados a tal fin. Tal e como di Gutiérrez (2005) a forma en que estes procedementos se están a levar a cabo non proba unha especial motivación institucional cara ao valor da participación cidadá. Os mecanismos de participación cidadá terían que conxugar as formas institucionais de participación con outras non institucionais⁶.

2. A ATENCIÓN Á DEPENDENCIA NO ESTADO DAS AUTONOMÍAS. UN ANTES E UN DESPOIS DA XESTIÓN MULTINIVEL?

A dependencia como situación de necesidade obriga aos poderes públicos a definir políticas de cobertura social que aseguren ás persoas ás que afecte un sistema de protección que lles axude a realizar as actividades da vida diaria. Cuestión distinta é, como veremos nas seguintes páxinas, como se articule a devandita política.

Os anos 90 foron escenario do inicio dun debate sobre o problema da dependencia. O recoñecemento dos dereitos das persoas en situación de dependencia foi posto de relevo por numerosos documentos e decisións de organizacións internacionais como a Organización Mundial da Saúde, o Consello de Europa e a Unión Europea. En 2002, baixo a presidencia española, a Unión Europea decidiu tres criterios que debían rexer as políticas de dependencia dos estados membros: universalidade, alta calidade e sostenibilidade no tempo dos sistemas que se implanten.

En outubro de 2003 aprobouse no Pleno do Congreso dos Deputados a Renovación do Pacto de Toledo cunha recomendación adicional terceira que expresa

Resulta polo tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde desde a perspectiva de globalidade do fenómeno da dependencia e a Comisión considera necesaria unha pronta regulación na que se recolla a definición de dependencia, a situación actual da súa cobertura, os retos previstos e as posibles alternativas para a súa protección.

No *Acordo sobre competitividade, emprego estable e cohesión social*, de xullo de 2004, o Goberno e as organizacións sindicais e empresariais expresaron a vontade de abordar un proceso de diálogo no ámbito da protección social. Tal proceso tería como finalidade adaptar a protección social ás novas realidades que configuran novas necesidades e converter en prioritaria a atención ás situacións de dependencia.

A finais de 2004 viu a luz o Libro Branco sobre a Atención ás Persoas en Situación de Dependencia en España que recolle un exhaustivo traballo sobre a situación actual, as múltiples dimensións do fenómeno da dependencia, así como unha serie de propostas e retos aos que un sistema integral de atención á dependencia tería que facer fronte.

Na exposición de motivos da citada Lei 39/2006 indícase que a Constitución, nos seus artigos 49 e 50, se refire á atención a persoas con discapacidade e da terceira idade e a un sistema de servizos sociais promovido polos poderes públicos para o benestar dos cidadáns. Se en 1978 os elementos fundamentais dese modelo de Estado do benestar se centraban, para todo cidadán, na protección sanitaria e da seguridade social, o desenvolvemento social experimentado polo noso país desde entón veu a situar os servizos sociais (desenvoltos fundamentalmente polas comunidades autónomas —con colaboración especial do terceiro sector— para a atención ás situacións de dependencia) a un nivel de importancia fundamental.

Recorda, tamén, a exposición de motivos que, por parte das administracións públicas, as necesidades das persoas maiores e, en xeral, dos afectados por situacións de dependencia foron atendidas ata agora fundamentalmente desde os ámbitos autonómico e local no marco do Plan concertado de prestacións básicas de servizos sociais (no que participa tamén a Administración xeral do Estado e dentro do ámbito estatal no marco dos Plans de acción para as persoas con discapacidade e para persoas maiores.

Finalmente, indica esta exposición que o Sistema de Seguridade Social veu asumindo algúns elementos da atención, tanto na asistencia a persoas maiores como en situacións vinculadas á discapacidade: grande invalidez; complementos de axuda a terceira persoa na pensión non contributiva de invalidez; prestación familiar por fillo a cargo con discapacidade; asistencia ás persoas maiores e prestacións de servizos sociais en materia de reeducación e rehabilitación a persoas con discapacidade.

Nalgunhas comunidades autónomas estase a conceder unha atención específica ao grupo das persoas dependentes como colectivo que precisa dunha protección separada da dos maiores e discapacitados, o que xera un sistema de axudas axeitado ás súas necesidades. Este é o caso das Comunidades de Cantabria e Madrid que aprobaron normas en materia de dependencia e lograron un sistema de protección específico. Cantabria, ademais, aprobou unha Lei de protección ás persoas dependentes⁷ que a fixo pioneira en articular unha norma de atención á dependencia máis alá dos servizos e prestacións sociais regulados ata o momento. Na Comunidade Autónoma de Madrid, a atención á dependencia vén recollida na Lei de servizos sociais⁸; no Principado de Asturias⁹ e na Comunidade Foral de Navarra¹⁰, aínda que en menor medida, tamén existe un apartado específico nas súas leis reguladoras de servizos sociais que fai referencia ao colectivo de persoas dependentes.

O resto das comunidades autónomas caracterízase por posuír un sistema que reflicte a disgregación que en materia de dependencia se vive na maior parte delas

A devandita protección expresa un cúmulo de accións plurais que proxectan unha imaxe desestruturada e asistemática. Percíbese certa ausencia de articulación que despidе como efecto perverso unha tutela fragmentaria e moi dispar no seu conxunto (Blázquez e Muñoz, 2004: 228).

Tal e como observamos, as persoas dependentes non conforman un colectivo específico de atención na maioría das comunidades autónomas. É máis, aínda no caso das comunidades autónomas cuxas normas puideran recoñecer a autonomía deste colectivo, este grupo segue enmarcado dentro dunha vertente ou área de actuación das leis de servizos e asistencia social (a excepción da Comunidade de Cantabria).

Polo tanto, a articulación entre niveis de goberno e administración especificamente para a atención á dependencia ha de situarse nun contexto marcado pola disgregación e a variedade de actuacións; non existe, polo tanto, un sistema integral para a atención deste colectivo¹¹. Isto supón que non podemos plasmar coa transparencia necesaria o mapa de articulación de

todos os órganos e actores que participan na xestión dos programas e medios dispoñibles para a atención á dependencia. Non obstante, ao igual que outros grupos e actuacións que se producen no marco dos servizos sociais, as relacións e a articulación entre os diferentes actores e órganos réxense polos principios de coordinación e descentralización en tres eixes distintos:

- O eixe político-administrativo entre a administración autonómica e a local, baixo a premisa dunha maior definición das tarefas e o achegamento ao cidadán.
- O eixe entre diferentes sectores de actuación que resalta a necesaria coordinación entre os servizos sociais e outras áreas do benestar social como a sanidade, a educación, a vivenda, etc., e que tende a unha intervención integral e globalizada das necesidades sociais.
- O eixe sector público, sector privado e terceiro sector, baixo un principio de colaboración recoñecido nas leis de servizos sociais das comunidades autónomas.

Podemos concluír, polo tanto, que a xestión da atención á dependencia se ve enmarcada nun contexto disgregado pola falta de definición e a heteroxeneidade das medidas adoptadas nas comunidades autónomas. Ante este escenario formulouse a necesidade dunha regulación que coordine todos estes factores e que permita unha asistencia mínima a todas as persoas dependentes, de acordo coas necesidades deste novo risco social. É neste contexto no que se vai configurar unha nova política de atención á dependencia que, como se recordou desde diferentes sectores, non nace de cero, dado o traballo xa iniciado desde comunidades autónomas e entes locais.

En decembro de 2005, o Consello de Ministros aprobou un anteproxecto de lei co obxectivo de garantir aos cidadáns, e ás propias comunidades autónomas, un marco estable de recursos e servizos para a atención á dependencia; este tipo de atención configurábase, así, como unha nova modalidade de protección social que ampliaba e complementaba a acción protectora do Estado e do Sistema da Seguridade Social. Este último ten por finalidade principal garantir o dereito das persoas en situación de dependencia a acceder, en condicións de igualdade, ás prestacións e servizos previstos no texto da lei.

Esta iniciativa desde o Goberno central contou, como se verá nas seguintes páxinas, con posturas escépticas e discrepantes sobre o feito de crear un sistema nacional de atención á dependencia ao non estar claro que na nova lei se establezan as condicións para a configuración sólida e sostible de novos dereitos subxectivos, un contido prestacional claro e distinto, unha cantidade de financiamento suficiente e ampliable, uns mecanismos seguros de financiamento, uns requisitos claros para procedementos áxiles que faciliten o acceso e a posibilidade de recurso ante instancias xurisdiccionais (Fantova, 2006).

O soporte constitucional da lei ampárase, segundo os seus formuladores, na propia noción de Estado social e democrático de Dereito e na obriga dos poderes públicos de promover as condicións para que a igualdade do individuo e dos grupos en que se integra sexan reais e efectivas (artigos 1 e 9 da Constitución española). O artigo 10 establece a dignidade da persoa como fundamento da orde política e da paz social.

A equidade interterritorial como obxectivo da lei, ao establecer a definición e as condicións comúns de acceso aos servizos e prestacións, responde así mesmo ao establecido no artigo 139 como principio xeral da organización territorial do Estado. Por outro lado, e aínda que de xeito disperso, a Constitución contén diversos obxectivos, formulacións e compromisos dos poderes públicos que engarzan co contido da lei, como a obriga de garantir a todos

os cidadáns «a asistencia e prestacións sociais suficientes en caso de necesidade» mediante o mantemento dun réxime público de Seguridade Social (art. 41), o compromiso dunha política de «previsión, tratamento, rehabilitación e integración» en favor dos diminuídos físicos, sensoriais e psíquicos, aos que haberá que prestar «a atención especializada que requiran» (art. 49), así como a promoción do benestar dos cidadáns durante a terceira idade, con independencia das obrigas familiares, «mediante un sistema de servizos sociais que atenderán os seus problemas específicos de saúde, vivenda, cultura e ocio» (art. 50).

O Goberno xustifica como base competencial desta lei a facultade que lle confire o artigo 149.1 da Constitución, segundo o cal é competencia do Estado establecer as condicións básicas que tendan a garantir a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e o cumprimento dos deberes constitucionais. É neste punto onde aparecen posturas discrepantes que poderíamos resumir en torno a:

1. Diversidade de opcións á hora de «situar» o modelo de atención á dependencia.

No informe do Consello de Estado alúdese á preferencia manifestada en distintos ámbitos por unha norma básica estatal inserta no ámbito de protección da Seguridade Social. Indícase tamén que o acordo subscrito polo Goberno cos axentes sociais o 21 de decembro de 2005 recollía a necesidade de que a lei tivese a condición de norma básica e de que ampliase a acción protectora da Seguridade Social: sen a forza dunha lexislación básica, dise, o Sistema Nacional que se constrúe adoece de nominalismo e déixase a posibilidade, na práctica, de 17 subsistemas distintos, un por comunidade autónoma.

Por parte de expertos na materia atopamos tamén posturas que formulan outras posibilidades

Non sería mellor considerar a dependencia como unha continxencia contemplada pola Seguridade Social, na súa versión non contributiva, e que logo a xestión das prestacións e servizos se fixese por parte dos sistemas de servizos sociais das comunidades autónomas? (Fantova, 2006).

Non rematan aí as posibilidades doutras opcións para a súa regulación. O Libro Branco da Dependencia expón no seu capítulo XI diversos modelos de protección existentes en Europa (e noutros países, como Estados Unidos e Australia, ou O Xapón e Suíza) como o de protección universal e financiamento mediante impostos (países nórdicos, Holanda), o modelo bismarckiano de protección a través do Sistema da Seguridade Social (Alemaña, Austria) e o modelo asistencial, dirixido esencialmente a cidadáns carentes de recursos (países do sur de Europa).

2. Quebranta o sistema deseñado na lei o actual protagonismo das comunidades autónomas? Desde diferentes sectores formuláronse dúbidas sobre se o sistema que se diseña na futura lei quebranta o protagonismo das comunidades autónomas e concede un papel menor aos seus servizos sociais, cando non contribúe a crear nestes confusión, fragmentación e fragilidade (Fantova, 2006).

O mapa da articulación da atención á dependencia no Estado das autonomías a partir da Lei 39/2006 recoñece un sistema de atención á dependencia co fin de promover a autonomía persoal e garantir a atención e protección ás persoas en situación de dependencia en todo o territorio do Estado; conta para iso coa colaboración e participación de todas as administracións públicas no exercicio das súas competencias. A lei establece un nivel mínimo de protección, definido e garantido financeiramente pola Administración xeral do Estado. Así mesmo, como un segundo nivel de protección, a lei considera un réxime de cooperación e

financiamento entre a Administración xeral do Estado e as comunidades autónomas mediante convenios para o desenvolvemento e aplicación das demais prestacións e servizos que se consideran na lei. Finalmente, as comunidades autónomas poderán desenvolver, se así o estiman oportuno, un terceiro nivel adicional de protección aos cidadáns.

A propia natureza do obxecto desta lei, din os seus responsables, require un compromiso e unha actuación conxunta de todos os poderes e institucións públicas, polo que a coordinación e cooperación coas comunidades autónomas é un elemento fundamental. Por iso, a lei establece unha serie de mecanismos de cooperación entre a Administración xeral do Estado e as comunidades autónomas, entre os que destaca a creación dun Consello Territorial. No seu seo deben desenvolverse, a través do pacto entre as administracións, as funcións de acordar un marco de cooperación interadministrativa, a intensidade dos servizos do catálogo, as condicións e contía das prestacións económicas, os criterios de participación dos beneficiarios no custo dos servizos ou o baremo para o recoñecemento da situación de dependencia, aspectos que deben permitir o posterior despregamento do sistema a través dos correspondentes convenios coas comunidades autónomas. Trátase, pois, de desenvolver, a partir do marco competencial, un modelo innovador, integrado, baseado na cooperación interadministrativa e no respecto ás competencias, segundo expoñen os seus defensores.

Non obstante, a creación dun Consello Territorial como instrumento de cooperación para a articulación do sistema no que se definirá o marco da cooperación interadministrativa que se desenvolverá, di a lei, mediante os correspondentes convenios formula serias interrogantes sobre o papel que han de xogar nel as comunidades autónomas, como así o fixeron ver diversos grupos parlamentarios.

Así mesmo o sistema garantirá a participación das entidades que representan as persoas en situación de dependencia e as súas familias nos seus órganos consultivos. Recoñecerase tamén a participación dos beneficiarios no sistema e a complementariedade e compatibilidade entre os diferentes tipos de prestacións nos termos que determinen as normas de desenvolvemento. O sistema configurarase como unha rede de utilización pública, diversificada, que integre de forma coordinada centros e servizos públicos e privados debidamente acreditados.

Por outro lado, constituirase o Comité Consultivo para facer efectiva a participación institucional das organizacións sindicais e empresariais, ademais dos diferentes niveis de goberno e administración e outros axentes.

3. AXENTES E EIXES DE INTERACCIÓN NA FORMULACIÓN DA POLÍTICA DE ATENCIÓN Á DEPENDENCIA

3.1. Eixe de interacción político-institucional

— Goberno e Administración central

En abril do 2006, o Consello de Ministros, por proposta do ministro de Traballo e Asuntos Sociais, aprobou un proxecto de Lei de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia. En maio deste mesmo ano, o ministro presenta o proxecto ante o Parlamento; nesta presentación destaca que o texto responde ao compromiso fixado no programa electoral sobre a creación dun sistema nacional de atención ás persoas dependentes e é, ademais, consecuencia dun consenso e dun diálogo social. Non obstante, das posturas que se recollen a continuación doutros actores tanto políticos como sociais

dedúcense certas situacións, senón de conflito, de discrepancias respecto ao proxecto e, en definitiva, á política de atención á dependencia, polo menos nesta fase de elaboración. Discrepancias que no que respecta a esta investigación limitaremos a aquelas relativas á configuración dun sistema a nivel de Estado para atender as situacións de dependencia e a promoción da autonomía e ao seu «encaixe» no actual sistema existente desde os servizos sociais das comunidades autónomas para tal fin.

— Órganos consultivos

Neste punto imos tratar as posturas manifestadas nos informes que elaboraron o Consello de Estado e o Consello Económico e Social respecto ao anteproxecto de Lei de promoción da autonomía persoal e atención ás persoas en situación de dependencia.

O primeiro deles, o Consello de Estado, formula, en primeiro lugar, as posibles alternativas de regulación dun sistema a nivel do Estado de atención á dependencia tendo como referencia os principais sistemas existentes en Dereito Comparado. Sinala que a elección feita polo Goberno do Estado seguiu o modelo de protección universal e financiamento mediante o sistema impositivo. Elixiuse, polo tanto, unha regulación á marxe do Sistema da Seguridade Social. Esta opción trouxo consigo unha serie de posturas enfrontadas desde varios partidos políticos, fundamentalmente nacionalistas, como veremos no segundo punto.

O certo é que desde o Goberno e os seus representantes, fundamentalmente o ministro de Traballo e Asuntos Sociais nas diversas comparecencias no Congreso, ben en Comisión ou no Pleno, non deixou claro por que se descartou esta opción cando, por exemplo, no acordo suscrito polo Goberno e os axentes sociais do 21 de decembro de 2005 se recolle a idea de que a atención á dependencia se «configura como unha nova modalidade de protección social que amplía e complementa a acción protectora da seguridade social e do Estado»¹².

En segundo lugar, este mesmo informe do Consello de Estado trata a articulación da competencia estatal e das competencias autonómicas; nel recoñécese que

Os efectos positivos que pode xerar unha técnica lexislativa orientada, en boa medida a potenciar os instrumentos de colaboración e coordinación entre as distintas administracións públicas, [...] pero que resulta especialmente necesaria cando se trata de funcións ás que todos os poderes públicos han de contribuir¹³

No informe faise unha chamada de atención sobre a necesidade de articular as vías para que esa colaboración se faga efectiva, non só a través de intercambios de información, senón tamén delimitando o alcance das funcións que, na súa aplicación, corresponde aos distintos poderes públicos

que se defina con claridade onde empezan e ata onde alcanzan as atribucións que se encomendan a cada un dos mecanismos —orgánicos e funcionais que articulan a colaboración e coordinación entre eles, así como unha precisa engrenaxe entre todos eles, avalada mesmo por previsións específicas para o caso de desaxustes ou disfuncións.¹⁴

Respecto á postura manifestada polo segundo dos órganos consultivos, o Consello Económico e Social (CES) resalta a necesaria coordinación entre recursos de todos os niveis; non obstante, fai mención a un tipo de *coordinación horizontal*, en concreto, á coordinación con outros sectores como o sanitario. Mesmo destaca que o anteproxecto non prevé a creación dun órgano similar á Inspección Sanitaria que cumpra coa función de garantía e verificación do cumprimento das competencias estatais e das CC. AA.

Valora positivamente o proceso de participación aberto para a elaboración desta lei que, segundo o informe, reforza a súa lexitimidade social. Proceso de participación sobre cuxos

membros participantes se falará en puntos posteriores. En opinión do CES é fundamental para o sistema unha axeitada articulación do réxime de cooperación e financiamento entre a Administración xeral do Estado e as CC. AA.

— **Goberno e Administración das comunidades autónomas**

Falar do Goberno como actor político é facelo dun actor complexo, pois comprende no seu seo a diferentes departamentos. A súa posible unicidade deriva dun marco legal que prescribire a adopción de decisións de goberno (Galego et al., 2003: 65). Non obstante, ha de contemplarse a súa pluralidade interna que deriva, por un lado, dos intereses sectoriais ou departamentais e a súa presenza nas políticas públicas e, polo outro, da composición política dos gobernos cando estes son coalicións, onde se albiscan posturas diverxentes entre os seus membros ante unha mesma política pública. É neste contexto onde hai que entender as diferenzas fronte ao deseño desta lei no seo do actual Goberno vasco. O ministro expuxo na presentación do proxecto de lei na Comisión Parlamentaria de Tráballo e Asuntos Sociais¹⁵ que o texto contaba co consenso das CC. AA. nas conferencias sectoriais de asuntos sociais¹⁶ nas que se tratara. Non obstante, no caso da CAPV (Comunidade Autónoma do País Vasco) non se compartía este punto de vista ou polo menos poderíamos dicir que coexistiron dous puntos de vista. Por un lado, a través dunha declaración conxunta das administracións públicas vascas (Asociación de Municipios Vascos; Goberno vasco; Deputación Foral de Álava; Deputación Foral de Biscaia; Deputación Foral de Guipúscoa), de marzo de 2006, dábase a coñecer un receo ante o anteproxecto de lei por considerar que invadía un ámbito material que é de competencia exclusiva da Comunidade Autónoma vasca. Así mesmo, desde a Administración xeral vasca, desde a Dirección de Política Autonómica e Desenvolvemento Estatutario emitíuse un informe no cal basicamente se manifestaba que o anteproxecto invadía a competencia exclusiva da CAPV en asistencia social.

Esta actitude contrasta coa posición manifestada polo responsable do Departamento de Vivenda e Asuntos Sociais do Goberno vasco a través da sinatura dun acordo co Ministerio de Tráballo e Asuntos Sociais en virtude do cal as prestacións para as persoas dependentes débense descontar da cota e que implicitamente foi interpretado como un apoio para sacar adiante a lei.

— **Entes locais**

As entidades locais manifestaron o seu desexo de estar presentes na elaboración desta lei, dado que se recoñecen como a porta de entrada ao sistema e a administración máis próxima ao administrado. A través da Federación Española de Municipios e Provincias, as entidades locais mostraron o seu parecer sobre o contido da lei. Nas alegacións presentadas ao proxecto de lei¹⁷ insisten na coordinación dos servizos sociais e sanitarios, na prestación dos servizos aos usuarios do sistema de dependencia que crea a lei, e nas correspondentes normas das CC. AA.

Así mesmo reclaman a presenza das entidades locais no Consello Territorial que crea a lei por ser este o órgano de decisión e definición do sistema que logo as entidades locais van aplicar no seu ámbito de competencia. Esixen un recoñecemento dos servizos que xa existen no ámbito municipal como punto de partida, xunto cun financiamento suficiente para a súa cobertura. Insisten en aproveitar os servizos existentes máis próximos ao cidadán, creados pola administración local, e non tender a crear unha rede paralela nin duplicar esforzos.

Por último, recordan a especificidade dalgúns administracións locais como os cabidos insulares e deputacións forais¹⁸. Respecto a estas últimas, no informe conxunto, citado anteriormente, que elaboraron as administracións vascas expresan unha preocupación ante o que textualmente chaman «ausencia de claridade na regulación e definición dos compromisos e mecanismos financeiros», tanto na comunidade autónoma como nos seus territorios históricos, dado o protagonismo destes na recadación fiscal e na provisión de servizos sociais para as persoas en situación de dependencia.

3.2. Eixe de interacción político-social

— Partidos políticos

Veremos a continuación o posicionamento dos distintos partidos representados no Congreso dos Deputados respecto á iniciativa presentada polo Goberno do Estado que poderíamos resumir como un apoio de todos os grupos políticos, salvo os grupos nacionalistas, ao proxecto. Isto volve poñer de manifesto unha desconformidade en canto ao contido, non tanto substantivo, senón operativo, que recolle o proxecto de lei respecto ao papel que van desempeñar, por un lado, o Goberno central e, por outro, as comunidades autónomas.

Se nos preguntásemos ata que punto os partidos políticos operaron como factor determinante do contido desta futura lei, a cuestión non tería unha resposta sinxela, pero si poderíamos apuntar algunhas tendencias en función da postura dos diferentes partidos políticos manifestada a través dos grupos parlamentarios do Congreso durante a tramitación do proxecto de lei nesta cámara. Primeiro na Comisión Parlamentaria de Traballo e Asuntos Sociais e posteriormente no seu debate en Pleno, onde foi aprobada pola maioría da cámara e onde se rexeitaron as emendas presentadas polos grupos nacionalistas: Nafarroa Bai, Eusko Alkartasuna, Partido Nacionalista Vasco e Convergencia e Unión.

Vexamos pormenorizadamente as posturas dos grupos, para o cal podemos establecer dous apartados: o primeiro fai referencia á postura dos grupos maioritarios (PSOE e PP) e o segundo recolle a postura do resto dos grupos parlamentarios.

A postura do grupo socialista confirmaba o contido do proxecto do Goberno e recoñecía que houbera melloras respecto ao texto do anteproxecto, froito do acordo con outros grupos parlamentarios, das achegas de ditames e recomendacións e do posicionamento do resto de administracións e colectivos.

Respecto á articulación competencial, o voceiro deste grupo, con ocasión do debate en Pleno do proxecto de lei, expuxo o seguinte

trátase de desenvolver nesta lei un marco competencial do Estado innovador dentro do modelo de protección social baseado na cooperación interadministrativa e respectando as competencias de cada administración. Esta lei é respectuosa e está inspirada en modelos avanzados, o modelo do federalismo cooperativo, destinados a garantir e impulsar o Estado do benestar, como están a facer outros países da Unión Europea.¹⁹

O grupo popular mostrou a súa preferencia por regular o dereito á atención á dependencia encadrándoo a través da Seguridade Social e non a través da vía elixida no proxecto de lei. Este grupo presentou un importante número de emendas (143 emendas parciais) ao proxecto e chegou a un acordo co grupo socialista polo cal se aceptaron unha grande parte delas (55 emendas incorporadas ao proxecto).

Respecto ás cuestións da *articulación territorial*, o grupo popular nun principio obxectou o funcionamento desta por entender que supoñía un claro retroceso do papel que xogan as

comunidades autónomas. Non obstante, unha vez aceptadas as emendas do grupo popular, o seu voceiro recoñecía que no texto se reforzara a representación das comunidades autónomas no Consello Territorial onde terán maioría.

Ademais destes dous grupos parlamentarios, os grupos: Coalición Canaria-Nova Canarias, Grupo Mixto, Esquerda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds e Esquerra Republicana de Catalunya apoiaron o proxecto, non sen antes mostrar certas obxeccións manifestadas ao longo da tramitación parlamentaria; é o caso de:

- O grupo Esquerda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds mantíña que a atención á dependencia se debería regular desde a Seguridade Social, o cal para este grupo non significaba que tivese que ter un financiamento exclusivamente polo sistema contributivo, senón por un sistema mixto. Podería deseñarse como unha prestación non contributiva da Seguridade Social con financiamento de impostos xerais. Deste xeito, di este grupo, a súa inclusión no marco protector da Seguridade Social é plenamente compatible coa xestión exclusiva e directa do sistema de atención á dependencia por parte das comunidades autónomas. Non obstante, expoñen que o modelo deseñado no proxecto opta por unha vía con fortes elementos de imprecisión e mesmo de discrecionalidade na fixación dos dereitos, prestacións e financiamento. Así se achegan ao que este grupo chama «un plan concertado con soporte legislativo».
- O Grupo Mixto destaca as modificacións que se levaron a cabo ao longo da tramitación parlamentaria en canto á composición do Consello Territorial, no sentido de que a maioría da súa composición debe estar integrada por representantes das comunidades autónomas; tamén participarán as entidades locais.
- O grupo Esquerra Republicana sinala que o actual proxecto do Consello Territorial un carácter de coordinación interadministrativa, con maioría autonómica.
- O grupo de Coalición Canaria-Nova Canarias pon tamén o punto de atención na necesidade de manexar con habilidade todo o proceso de relacións de cooperación coas comunidades autónomas e coas corporacións locais porque son estes entes os responsables de poñer en marcha as políticas ás que se refire a futura lei.

A oposición ao proxecto desde o grupo nacionalista vasco e Convergencia e Unión centrábase nos aspectos competenciais do proxecto. Estes grupos formulaban que segundo este proxecto as competencias exclusivas das comunidades autónomas en materia de servizos sociais rematarían converténdose en competencias compartidas²⁰.

Segundo a postura do grupo de Convergencia e Unión, baseándose na xurisprudencia do Tribunal Constitucional, o artigo 149.1 non permite crear un sistema como se formula no proxecto, unicamente permite crear un «marco organizativo». Non é o caso, insisten, do que sucede co ámbito sanitario onde o Estado, amparado nunha competencia sectorial, entra en ordenar o sistema sanitario. Para Convergencia e Unión, a creación dun sistema determinaría a concepción de fondo dun modelo e acabaría coa diversidade normativa de cada unha das comunidades autónomas.

O Partido Nacionalista Vasco expresa a súa posición nesta mesma liña de preocupación polo que chama a «transmutación competencial» que convertería competencias exclusivas en competencias compartidas. Este grupo entende o contido do artigo 149.1 da Constitución como a garantía que corresponde ao lexislador estatal para establecer as condicións que garantan a igualdade entre todos os cidadáns; non obstante, cre que a vía non ha de ser unha lei (como se indica no proxecto de lei), posto que unha vez elixida esta vía é imposible que

se dea unha regulación acabada, detallada e pormenorizada (*Diario de Sesións do Pleno do Congreso dos Deputados* do 5 de outubro de 2006, n.º 207). O voceiro deste grupo puxo de manifesto que algunhas comunidades autónomas, como é o caso da Comunidade Autónoma do País Vasco, veñen desenvolvendo programas e servizos aplicados desde as deputacións forais e entidades municipais en atención á dependencia; segundo a formulación do proxecto deixan moitas preguntas abertas sobre como van afectar, por exemplo, as prestacións básicas que han de ser atendidas pola Administración do Estado para garantir o principio de igualdade ante a lei, como di o proxecto, ás competencias que xa están a exercer as deputacións forais.

— Sindicatos e organizacións empresariais

Os acordos que se levaron a cabo entre sindicatos, empresarios e Goberno central reflicten dinámicas de concertación en canto á atención á dependencia a partir do cal poderíamos falar de implicación sindical e empresarial nesta política pública.

Mediante o *Acordo sobre competitividade, emprego estable e cohesión social*, de xullo de 2004, asinado entre o Goberno do Estado e as organizacións sindicais e empresariais, expresouse a vontade dos subscritores de abordar un proceso de diálogo no ámbito da protección social. En decembro de 2005 deuse un paso máis ao asinarse o *Acordo sobre a acción protectora da atención ás situacións de dependencia*.

Neste último acordo decidiuse impulsar un sistema nacional de dependencia mediante lei que tería a condición de norma básica. Nel configuraríase un sistema de dependencia como unha nova modalidade de protección social que ampliaría e complementaríase a acción protectora da Seguridade Social do Estado²¹; á vista da redacción final da lei cabe dicir que este último tivo unha incidencia importante nos contidos decisivos do proxecto de lei.

— Organizacións do terceiro sector

A posta en marcha do sistema de atención á dependencia, que dúbida cabe, abre un horizonte amplo de oportunidades para o terceiro sector. As organizacións do terceiro sector social tamén manifestaron a súa opinión e as súas preocupacións e contribuíron ao debate con numerosas achegas, algunhas das cales foron incorporadas ao texto de lei.

A través da Comisión non Permanente de Seguimento e Avaliación dos Acordos do Pacto de Toledo leváronse a cabo unha serie de comparecencias en materia de políticas de dependencia, ás que acudiron representantes de organizacións como: a Confederación Española de Organizacións de Maiores; o Comité Español de Representantes de Persoas con Discapacidade (CERMI); o Foro de Vida Independente; a Confederación Española de Familiares e Persoas con Enfermidades Mentais; a Confederación da Dependencia e o presidente de Idade & Vida; a Confederación Española de Familiares de Enfermos de Alzheimer e outras Demencias; Unespa (Unión Española de Entidades Aseguradoras e Reaseguradoras) e a Cruz Vermella Española. Esta última valoraba positivamente a iniciativa legislativa e recoñecía que supoñía unha importante mellora do sistema de protección social en España. Afirmaba que esta iniciativa vai dirixida a atender as necesidades das persoas dependentes que requiren asistencia ou coidados para realizar actividades da vida cotiá (para permitirles exercer os seus dereitos de cidadanía) e que ofrece un soporte aos que os coidan

Consideramos moi xustificada e oportuna a aprobación dunha lei que recoñeza o dereito das persoas dependentes e das súas familias a unha vida digna, mediante un catálogo de prestacións que lles permita desenvolver unha vida plena, superando algunhas das dificultades que agora afrontan.²²

Así mesmo esta organización do terceiro sector reclama unha maior atención aos aspectos do proxecto relativos á participación das entidades do terceiro sector na atención ás persoas dependentes e, en concreto, nos seguintes puntos:

- Recoñecer explicitamente o papel e o labor que ao longo de moitos anos desempeñaron as entidades do terceiro sector na atención ás persoas dependentes e ás súas familias.
- Posibilitar que as entidades do sector poidan continuar participando na prestación de servizos ás persoas dependentes e garantir que poidan concorrer, polo menos en igualdade de oportunidades con outras entidades do sector lucrativo, aos concursos que se convoquen para a prestación do servizo.
- Permitir que as entidades do sector poidan seguir participando na formación e cualificación dos profesionais e coidadores: da lectura do artigo 36 do proxecto deducimos que aparentemente quedarían excluídas ao estar mencionadas expresamente as universidades, sociedades científicas e organizacións sociais e profesionais.
- Favorecer a participación das entidades do terceiro sector nos órganos consultivos en pé de igualdade con outros actores sociais.

Convén recordar que, ademais de prestar servizos de calidade, as entidades do terceiro sector achegan un conxunto de valores intanxibles —a creación de redes sociais, o fomento do voluntariado e da cidadanía, a flexibilidade na prestación dos servizos e a capacidade de innovación, entre outros— que engaden valor á súa participación e que contribúen a atenuar o risco de exclusión social dos sectores vulnerables cos que traballan. Por iso, a participación das entidades do terceiro sector, entre outros actores, nas políticas de protección social considérase totalmente fundamental.

— Outros axentes sociais

Finalmente, esta iniciativa governamental recibiu críticas desde outros sectores que se consideraron ignorados no proceso de elaboración da lei, como foi o caso do sector sanitario. Os servizos sociais e os sanitarios veñen reclamando unha necesaria coordinación para a súa prestación. En relación coa iniciativa de poñer en marcha un sistema de atención á dependencia escoitáronse opinións desde sectores como o sanitario que lamentan a pouca presenza sanitaria na futura lei²³. En consecuencia, para este sector esta norma adoece, por exemplo, dos aspectos médicos da atención á dependencia. Esta carencia, na súa opinión, faise máis grave cando se considera previsible que o aumento da demanda asistencial obriegue á reforma das estruturas sociosanitarias.

Desde o Ministerio de Traballo e Asuntos Sociais contestouse esta postura afirmando que «esta é unha lei de coidados persoais no ámbito sociosanitario, non unha lei sanitaria. De persoas que non son enfermos no sentido clásico, son persoas que van perdendo a súa capacidade»²⁴.

Sen dúbida, o que pon de manifesto esta reclamación é a necesidade dunha coordinación entre ambos os dous sectores: o de atención á dependencia vía servizos sociais e o sanitario²⁵.

Finalmente, ha de recoñecerse que o proceso a través do cal unha determinada política é obxecto de mediacións, negociacións e axustes non se detén no momento da súa formulación ou adopción legal, senón que continúa recibindo influencias susceptibles de modificar os obxectivos iniciais a través da actuación dos executores e da reacción dos axentes sociais afectados (Morata, 1991). O método de análise para o estudo das relacións intergubernamentais, a partir deste momento, deberá basearse no seguimento da actuación dos axentes

implicados e dos grupos sociais destinatarios das políticas, verificando na práctica o modelo organizativo para a implementación da política. A partir de aquí deberíase, desde estes datos, comprobar como se foron configurando as relacións entre outros axentes e os diferentes niveis de goberno e administración; trataríase de responder así á dimensión operativa elixida ou aos modelos de xestión adoptados.

Notas

- 1 Lei 39/2006, do 14 de decembro, de promoción da autonomía personal e atención ás persoas en situación de dependencia (BOE n.º 299, do 15 de decembro de 2006).
- 2 Véxase a este respecto o traballo realizado por Roldán e García (2006) sobre o recoñecemento da participación doutros sectores como o privado ou o terceiro sector nas CC. AA. segundo se recolle na lexislación autonómica sobre servizos sociais.
- 3 Roldán e García poñen como exemplo desta situación a aparición da lexislación sobre dependencia como resposta á demanda de maior reacción política ante as necesidades de determinados colectivos (persoas maiores e discapacitados) que permitiu recoñecer dereitos e accesibilidade a servizos e actuacións (Roldán e García, 2006: 110).
- 4 O traballo de Fantova (2005) publicado no documento editado polo Departamento de Vivenda e Asuntos Sociais do Goberno vasco co título: *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco* recolle o sentir dun grupo de persoas involucradas nos servizos sociais acerca da situación e as perspectivas dos servizos sociais na CAPV.
- 5 Esta situación é a actual na estrutura do Goberno vasco na oitava lexislatura, onde a materia *inserción social* corresponde a un departamento distinto do que engloba a materia *asuntos sociais*. Véxase a este respecto Mondragón (2006: 80-81).
- 6 Neste sentido temos que facer fincapé na iniciativa posta en marcha no País Vasco: *Eraiki*. Esta iniciativa, dirixida a todas as persoas interesadas nos servizos sociais da Comunidade Autónoma do País Vasco, aspira a converterse nun espazo para o encontro, o contraste e o debate. Configúrase como unha ferramenta de participación social que, xunto a outras actividades, tanto presenciais como virtuais, recollerán e socializarán os sucesivos avances neste proceso de construción dun sistema de servizos consolidado.
- 7 Lei 6/2001, do 20 de novembro, de protección ás persoas dependentes.
- 8 Lei 11/2003, do 27 de marzo, de servizos sociais da Comunidade de Madrid.
- 9 Lei 1/2003 do 24 de febreiro de 2003.
- 10 Lei foral 15/2006, do 14 de decembro, de servizos sociais de Navarra.
- 11 A citada lei cántabra articula as competencias e instrumentos de coordinación necesarios para unha xestión máis efectiva da atención á dependencia e define o papel e as competencias dos actores e organismos:
 - A Administración autonómica xestionará a atención á dependencia a través da Consellería de Sanidade, Consumo e Servizos Sociais.
 - A Administración local; no caso de Cantabria son os entes municipais os que xestionarán e desenvolverán os servizos e recursos para a atención a persoas en situación de dependencia. Ademais, prestarán apoio ás asociacións e entidades que desenvolvan actividades no municipio, de acordo coas directrices do plan de atención á dependencia da comunidade autónoma.
- 12 Véxase o *Acordo sobre a acción protectora da atención ás situacións de dependencia*, subscrito o 21 de decembro de 2005 na Mesa de Diálogo Social entre os representantes das organizacións: UXT, CCOO, CEOE, CEPEME e o Goberno do Estado (p. 5), en http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_snd.html.
- 13 Véxase o anterior acordo citado (p. 21).
- 14 Véxase o anterior acordo citado (p. 21).
- 15 *Diario de Sesión da Comisión de Trabajo e Asuntos Sociais* do 4 de maio de 2006, en http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_snd.html.
- 16 Conferencias sectoriais de asuntos sociais do 18 de xaneiro e do 30 de marzo de 2006, en http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_snd.html.
- 17 Véxase http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_snd.html.
- 18 As deputacións vascas entraron a formar parte do Consello Territorial do Sistema da Dependencia. A incorporación das deputacións forais permítelles ter voz, pero non a opción do voto.
- 19 *Diario de Sesións do Pleno do Congreso dos Deputados*, n.º 207 do 5 de outubro de 2006 (p. 10377).
- 20 O representante de Convergencia e Unión chegou a cualificala de LOAPA dos servizos sociais (*Diario de Sesións do Pleno do Congreso dos Deputados* do 5 de outubro de 2006, n.º 207).
- 21 Véxase o *Acordo sobre a acción protectora da atención ás situacións de dependencia*, en http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_pcd.html.
- 22 Véxase http://www.seg-social.es/imsero/dependencia/dep_pcd.html.
- 23 Véxase o artigo «Carencias médicas en la ley de dependencia» no xornal *El País* do 24 de xaneiro de 2006.
- 24 Véxase o artigo «La Ley de Dependencia es un importante yacimiento de empleo» no xornal *El Correo Español- El Pueblo Vasco* do 29 de xaneiro de 2006.
- 25 Nesta liña, o Departamento de Sanidade do Goberno vasco acaba de presentar no Parlamento vasco o Plan estratéxico para o desenvolvemento da atención socio sanitaria no País Vasco que senta as bases deste tipo de asistencia desde 2005 ata 2008.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. 1997. «Las relaciones y la gestión intergubernamental», en R. Bañón e E. Carillo. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Blázquez, E. e Muñoz, A. 2004. «La protección de la dependencia en las Comunidades Autónomas: un panorama disperso», *Relaciones Laborales: Revista Crítica de Teoría y Práctica*, 2, p. 226.
- Brugué, Q. e R. Gomá (eds.). 1998. *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Fantova, F. 2005. «Introducción», en Fantova et al. *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria: Departamento de Vivenda e Asuntos Sociais, Gobierno vasco.
- 2006. «Algunas notas sobre el Anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», en <http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Intervención%20social/index.asp>.
- Gallego, R.; Gomá, R. e Subirats, J. 2003. *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas*. Madrid: Tecnos-Universidade Pompeu Fabra.
- Gutiérrez, M. 2005. *La participación en los servicios públicos de bienestar*. Madrid: Consello Económico e Social.
- Mondragón, J. 2006. *Análisis de Políticas Públicas contra la pobreza y la exclusión en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1986-2003)*. Bilbao: IVAP.
- Morata, F. 1991. «Políticas públicas y relaciones intergubernamentales», *Documentación Administrativa*, pp. 224-225.
- Nieto, A. 2000. «La organización de las Administraciones públicas para el servicio del bienestar», en Muñoz Machado et al. *Las estructuras del Bienestar en Europa*. Madrid: Escuela libre editorial.
- Rodríguez, G. 2004. *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Roldán, E. e García, T. 2006. *Políticas de servicios sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.