

La articulación de la protección social en las Comunidades Autónomas. Una especial referencia a la participación en la formulación de la política de promoción de la autonomía personal y asistencia a las personas en situación de dependencia.



El desarrollo de la articulación del sistema de atención a la dependencia en el Estado de las Autonomías plantea múltiples interrogantes sobre la gestión multinivel, es decir, entre los diferentes agentes que forman parte del sistema de atención a la dependencia. En las próximas páginas se puede observar un panorama diversificado de agentes con posturas distintas respecto a la formulación de esta política, panorama que pone de manifiesto la urgente necesidad de articular unas relaciones intergubernamentales para la implementación de los programas sociales de atención a la dependencia.&

& Palabras clave: protección social, servicios sociales, relaciones intergubernamentales, participación, formulación de políticas

INTRODUCCIÓN

El cambio actual de las políticas de servicios sociales requiere de un nuevo marco operativo con participación de múltiples unidades de gobierno y otros agentes no públicos, fundamentalmente del llamado *tercer sector*, así como de nuevas pautas de actuación entre todos ellos.

Las últimas decisiones aprobadas con relación a la política de atención a la dependencia evidencian una necesaria puesta en marcha de las relaciones intergubernamentales entre los actores involucrados en la política. El preámbulo de la Ley 39/2006¹ dice así

La propia naturaleza del objeto de esta Ley requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental. Se trata, pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias.

En las próximas páginas esbozaremos un mapa de la protección social en las Comunidades Autónomas. Atenderemos a los agentes intervinientes en el ámbito de los servicios sociales y, concretamente, en lo que se refiere a la articulación de la atención a la dependencia que, como observaremos, viene planteando posturas discrepantes entre los agentes inmersos en esta política desde el momento mismo de su elaboración.

1. LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES OPERATIVAS

Existen diferentes funciones o tipos de actividad con especial y directa incidencia en el bienestar o protección social de la población que se desarrollan en las siguientes áreas: educación, sanidad, intervención en el ámbito del empleo, intervención en el ámbito de la vivienda, garantía de rentas y servicios sociales. En estas operan tanto el sector público como el privado y el llamado *tercer sector*. Si nos referimos a la intervención pública en estos ámbitos, hablaremos del *sistema público de bienestar o protección social*; este se compondría de varios subsistemas, entre los que se encontraría el subsistema de *servicios sociales*. Lo cierto es que estos subsistemas no constituyen compartimentos estancos: el bienestar no entiende de fronteras competenciales (entre diferentes niveles de gobierno y administración) ni sectoriales. Las políticas de servicios sociales no pueden elaborarse ni implementarse al margen del resto de políticas sociales.

Al concepto servicios sociales se le ha dado un significado amplio y otro restringido; el amplio comprendería las funciones anteriormente expuestas en los ámbitos de la sanidad, la educación, etc., y los llamados *servicios sociales personales* que tienen por objeto las prestaciones técnicas relacionadas con las necesidades de determinados colectivos: infancia, ancianos, minusválidos, drogadictos, marginados, etc.; el significado restringido consideraría el subsistema servicios sociales como parte del sistema de protección social y no como sistema de protección social en su globalidad. En este estudio entenderemos este concepto en su sentido restringido.

En torno al significado del subsistema de servicios sociales encontramos posturas diferentes. Para algunos autores este subsistema ocupa un espacio residual respecto a los otros; incluso llegan a considerar que no tiene cometidos propios como, por ejemplo, los subsistemas de salud o de educación, sino que su misión es la de proveer la acción social pública dirigida a suplir las carencias de determinados individuos o colectivos que los otros sistemas de

protección social no cubren. Sin embargo, la posición más extendida y aceptada en el seno de la comunidad científica, institucional y profesional defiende que los servicios sociales no se ocupan de lo que otros subsistemas no hacen, sino que tienen sus propios cometidos. Fantova los define en términos de

Prestaciones técnicas y otras actividades en las que se brinda ayuda o apoyo, fundamentalmente relacional y de proximidad, para la cobertura de carencias y el desarrollo de potencialidades en lo que tiene que ver con la autonomía (o dependencia) personal y la integración (o exclusión) comunitaria y social en general (2005: 11).

Este mismo autor recuerda que no ha de equipararse servicios sociales únicamente con servicios sociales de responsabilidad pública. Las actividades que llevan a cabo los servicios sociales pueden ser ofrecidas por el sector privado o el llamado tercer sector². Esto nos llevaría entonces a preocuparnos, según el planteamiento de este trabajo, no solo de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y administración en relación con los servicios sociales, sino también de otras organizaciones no públicas sin las cuales hoy en día sería impensable entender el funcionamiento de los servicios sociales.

Esta acepción sobre los servicios sociales, concretamente, ha de ponerse en relación con el devenir del Estado de bienestar en nuestro país, donde la década de los ochenta supuso el inicio de un modelo de servicios sociales sinónimo de servicios sociales personales. Según Roldán y García (2006) en su delimitación más estricta han sido determinantes tres factores:

- La consolidación, con la denominación específica de servicios sociales, de unas estructuras administrativas (consejerías, concejalías, institutos públicos u organismos autónomos) en las Comunidades Autónomas y en las corporaciones locales; así se colabora a una mejor identificación frente a los otros subsistemas.
- La aparición en la década de los ochenta de las leyes de las Comunidades Autónomas sobre servicios sociales; las autonomías comenzaron a ejercer sus competencias en la materia, competencias reconocidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.
- De forma paralela, en la formación de los trabajadores sociales se adoptó el significado más estricto del término servicios sociales, lo que legitimó, según estas autoras, la práctica política, administrativa y social.

El sentir de las Comunidades Autónomas respecto a qué entendían por servicios sociales ha sido recogido en sus legislaciones propias sobre esta materia; en ellas se reúnen mayoritariamente los tipos de servicios y los colectivos a los que atienden. Además, en las leyes autonómicas se observa una evolución en cuanto a la concepción de los servicios sociales; por un lado, dejan de ser lo que antaño suponían: únicamente un ámbito para la solidaridad y la beneficencia externo a la acción pública; por otro, algunas leyes sobre servicios sociales los reconocen como un sistema más que debería ir equiparándose a otros sistemas como el de sanidad, educación, etc.

Los servicios sociales de las Comunidades Autónomas vienen experimentando cambios en los últimos años. Los cambios sociales reflejados en el envejecimiento de la población, las nuevas estructuras sociales, laborales y familiares han provocado la aparición de programas sociales emergentes. A su vez, se ha producido una expansión de los servicios sociales en el seno de las Comunidades Autónomas con una cada vez mayor participación del ámbito municipal (Brugué y Gomá, 1998). Sin embargo, a pesar de los importantes logros y avances en pro de dar al sistema de servicios sociales una posición equiparable a otros sistemas dentro del conjunto de la protección social, existe unanimidad en reconocer la falta todavía de

pasos significativos en este recorrido. Roldán y García (2006) reconocen, así, la existencia de una serie de problemas que atañen al sistema de servicios sociales en la actualidad como por ejemplo: el falso discurso de universalismo respecto a sus destinatarios que, según estas autoras, oculta la realidad de quienes usan estos servicios, sectores en exclusión o sectores sociales de riesgo; la falta de autonomía financiera que conduce a no poder ofrecer una cobertura real a determinados sectores de la población y a que el consiguiente vacío asistencial sea llenado por la cobertura a través de la familia y de las organizaciones voluntarias³.

En esta línea, en lo que respecta a la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha abierto un debate sobre el futuro de los servicios sociales, donde, tal como recoge Fantova (2005), algunos aspectos deberían ser abordados de cara a un futuro si se quiere hablar de «sistema» de servicios sociales, como es el caso de querer garantizar una estructura organizativa para proveer tales servicios. Si bien es cierto que dicho sistema estará en parte condicionado por variables macro, como son la Ley Vasca de Territorios Históricos, el esquema de financiación municipal o la regulación estatal de alguna materia (como puede ser el caso de la dependencia), también es cierto que es posible dar determinados pasos en el seno de la comunidad autónoma en aras de introducir mejoras en el sistema. En opinión de este mismo autor⁴, dichos cambios, que afectarían a las relaciones intergubernamentales en los servicios sociales, irían en la siguiente línea:

- Repensar el actual reparto de funciones y servicios entre diputaciones y ayuntamientos y potenciar que sean asumidos por la institución que mejor vaya a responder a las necesidades de los ciudadanos.
- Creación de órganos de coordinación interinstitucional.
- Reflexionar sobre la actual distribución de responsabilidades relacionadas con servicios sociales en el Gobierno Vasco.
- Optar por la gestión indirecta, a través de la iniciativa privada, con o sin ánimo de lucro que va a suponer a la administración reforzar las tareas de seguimiento y evaluación.
- Revisión de las fórmulas de colaboración con el tercer sector.
- Revisión del modelo de financiación de los servicios que ofrece cada nivel de gobierno y administración.

Nieto ha utilizado la expresión *cuadrilátero organizativo* para referirse a los agentes involucrados en la provisión del bienestar social. Esta locución representa de una forma visual muy fácil de comprender el panorama de la red de actores que se teje en torno a los servicios sociales. Este autor lo describe de la siguiente manera

puede reflejarse geoméricamente en la superficie de un paralelogramo, limitado al norte por la Administración General del Estado, al este por la de las comunidades autónomas, al sur por los municipios (y, en todos estos casos, con una doble línea correspondiente a la administración directa y a la institucional) y al oeste por el sector privado (2000: 566).

Siguiendo este concepto utilizado por Nieto, cada actor de los descritos anteriormente se encontraría en algún lugar del interior del cuadrilátero, pero en movimiento continuo. De hecho, lo más característico del cuadrilátero, explica este autor, es la movilidad de sus actores; es decir, estos no permanecen en la misma posición y en muchas ocasiones se acercan a los otros actores. De esta forma se explicarían las relaciones intergubernamentales entre todos ellos, donde cada uno no actúa casi nunca de forma exclusiva en un programa social, sino que, por el contrario, se da una continua participación de distintos actores en los programas sociales; esto resulta visible en aspectos como la financiación o la gestión. La tenden-

cia predominante en esta movilidad de los actores es, por razones funcionales, un acercamiento hacia los entes municipales desde el nivel de la Administración General del Estado, el de las Comunidades Autónomas y del ámbito no público.

Este autor también indica que nuestra organización administrativa pública del Estado de bienestar no responde a un sistema funcional de eficacia óptima, sino que es consecuencia de un reparto coyuntural surgido a partir de lo establecido en la Constitución. En esta organización, los diferentes actores públicos han ido desarrollando de forma desigual un sistema de protección social no exento de conflictos entre ellos, en algunos casos con una duplicación de servicios (así como de gastos y personal) que produce un cierto grado de desconcierto en el ciudadano destinatario de los servicios, puesto que obviamente no entiende el entramado organizativo, pero sí demanda un sistema eficaz y, por supuesto, dotado de eficiencia, eficiencia que como afirma Nieto «es la mejor legitimación de las prestaciones asistenciales públicas» (Nieto, 2000: 557).

Esta «red», sin embargo, ha de entenderse de forma positiva, como una consecuencia de los modelos descentralizados. En ellos se trata de ir acercando los servicios públicos al ciudadano, incluso haciéndole partícipe de los procesos de elaboración de las políticas, como se puede ver, de forma incipiente, en alguna comunidad autónoma. Sin embargo, no podemos acabar la descripción de esta red sin hacer alusión a otro aspecto que muestran nuestras organizaciones públicas en este ámbito del bienestar social: la opción por una nueva vía de gestión pública; aquella basada en la colaboración con otras organizaciones, fundamentalmente del llamado tercer sector, y que permite configurar lo que Rodríguez Cabrero (2004) ha llamado la *gestión pluralista del Estado de bienestar*.

Este enredado panorama hace necesario un entendimiento a través de las relaciones intergubernamentales o interorganizativas y la práctica de la gestión intergubernamental (Agranoff, 1997). La dimensión «interorganizacional» aparece hoy en día como uno de los aspectos más específicos de la gestión pública. Su análisis nos proporciona una visión de la participación de diferentes niveles de gobierno y administración y otras organizaciones y agentes en la actuación pública, en cualquiera de los ámbitos político-administrativos que tomemos como escenario para su estudio.

En este contexto, el esbozo de un mapa de la protección social en las Comunidades Autónomas en el que se atiende a los agentes intervinientes en el ámbito de los servicios sociales presenta, entre otras, las siguientes características:

- **La multiterritorialidad o articulación multinivel en el área de los servicios sociales** donde operan conjuntamente dos niveles de gobierno y administración: el autonómico y el local, con sus diferentes particularidades en función de las comunidades autónomas.
- **La excesiva parcelación en las estructuras de gobierno respecto a la actuación en el ámbito social.** Podemos hablar de una atomización horizontal entre departamentos al observarse en algunas Comunidades Autónomas que los criterios funcionales a la hora de diseñar sus estructuras de gobierno han dejado paso a criterios políticos y económicos que quebraron la materia *asuntos sociales* en diferentes departamentos gubernamentales⁵.
- **La complementariedad entre administraciones públicas y sociedad civil.** Las administraciones públicas competentes en el área de los servicios sociales colaborarán con la iniciativa social en la prestación de estos servicios. Los preámbulos de las leyes que

regulan los servicios sociales de las comunidades autónomas contemplan esta colaboración.

— **La financiación insuficiente para las administraciones que prestan los servicios al ciudadano.**

La descentralización en materia de servicios sociales ha supuesto que los entes locales hayan ido asumiendo competencias en este ámbito. Sin embargo, esta delegación de competencias no ha venido acompañada por un cambio en el sistema de financiación municipal. Es evidente, por tanto, que la descentralización administrativa y/o política planteada en las leyes de servicios sociales para asegurar el acceso del ciudadano a los servicios y prestaciones sociales tiene que ir acompañada de una descentralización financiera. Sin los recursos económicos suficientes los ayuntamientos no pueden hacer frente a los gastos que suponen las prestaciones y servicios que han asumido.

— **La incipiente participación de la ciudadanía en el proceso decisorio.**

Al objeto de facilitar la coordinación de los agentes del sistema de servicios sociales, así como para posibilitar la participación social en su dirección y gestión, las administraciones públicas han creado órganos de encuentro y participación. Sin embargo, existen voces críticas respecto a esta participación; en el fondo se cuestiona la participación real y efectiva del ciudadano en los órganos creados a tal fin. Tal y como dice Gutiérrez (2005) la forma en que estos procedimientos se están llevando a cabo no prueba una especial motivación institucional hacia el valor de la participación ciudadana. Los mecanismos de participación ciudadana tendrían que conjugar las formas institucionales de participación con otras no institucionales⁶.

2. LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS ¿UN ANTES Y UN DESPUÉS DE LA GESTIÓN MULTI-NIVEL?

La dependencia como situación de necesidad obliga a los poderes públicos a definir políticas de cobertura social que aseguren a las personas a quienes afecte un sistema de protección que les ayude a realizar las actividades de la vida diaria. Cuestión distinta es, como veremos en las siguientes páginas, cómo se articule dicha política.

Los años 90 han sido escenario del inicio de un debate sobre el problema de la dependencia. El reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia ha sido puesto de relieve por numerosos documentos y decisiones de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Europa y la Unión Europea. En 2002, bajo la presidencia española, la Unión Europea decidió tres criterios que debían regir las políticas de dependencia de los estados miembros: universalidad, alta calidad y sostenibilidad en el tiempo de los sistemas que se implanten.

En octubre de 2003 se aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados la Renovación del Pacto de Toledo con una recomendación adicional tercera que expresa

Resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de globalidad del fenómeno de la dependencia y la Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección.

En el *Acuerdo sobre competitividad, empleo estable y cohesión social*, de julio de 2004, el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales expresaron la voluntad de abordar

un proceso de diálogo en el ámbito de la protección social. Tal proceso tendría como finalidad adaptar la protección social a las nuevas realidades que configuran nuevas necesidades y convertir en prioritaria la atención a las situaciones de dependencia.

A finales de 2004 vio la luz el Libro Blanco sobre la Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España que recoge un exhaustivo trabajo sobre la situación actual, las múltiples dimensiones del fenómeno de la dependencia, así como una serie de propuestas y retos a los que un sistema integral de atención a la dependencia tendría que hacer frente.

En la exposición de motivos de la citada Ley 39/2006 se indica que la Constitución, en sus artículos 49 y 50, se refiere a la atención a personas con discapacidad y de la tercera edad y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos, para el bienestar de los ciudadanos. Si en 1978 los elementos fundamentales de ese modelo de Estado de bienestar se centraban, para todo ciudadano, en la protección sanitaria y de la seguridad social, el desarrollo social experimentado por nuestro país desde entonces ha venido a situar los servicios sociales (desarrollados fundamentalmente por las comunidades autónomas —con colaboración especial del tercer sector— para la atención a las situaciones de dependencia) a un nivel de importancia fundamental.

Recuerda, también, la exposición de motivos que, por parte de las administraciones públicas, las necesidades de las personas mayores y, en general, de los afectados por situaciones de dependencia han sido atendidas hasta ahora, fundamentalmente, desde los ámbitos autonómico y local en el marco del Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales (en el que participa también la Administración General del Estado) y dentro del ámbito estatal en el marco de los Planes de acción para las personas con discapacidad y para personas mayores.

Finalmente, indica esta exposición que el Sistema de Seguridad Social ha venido asumiendo algunos elementos de la atención, tanto en la asistencia a personas mayores como en situaciones vinculadas a la discapacidad: gran invalidez; complementos de ayuda a tercera persona en la pensión no contributiva de invalidez; prestación familiar por hijo a cargo con discapacidad; asistencia a las personas mayores y prestaciones de servicios sociales en materia de reeducación y rehabilitación a personas con discapacidad.

En algunas comunidades autónomas se está concediendo una atención específica al grupo de las personas dependientes como colectivo que precisa de una protección separada de la de los mayores y discapacitados, lo que genera un sistema de ayudas adecuado a sus necesidades. Este es el caso de las Comunidades de Cantabria y Madrid que han aprobado normas en materia de dependencia y han logrado un sistema de protección específico. Cantabria, además, ha aprobado una Ley de Protección a las Personas Dependientes⁷ que la ha hecho pionera en articular una norma de atención a la dependencia más allá de los servicios y prestaciones sociales regulados hasta el momento. En la Comunidad Autónoma de Madrid, la atención a la dependencia viene recogida en la Ley de Servicios Sociales⁸; en el Principado de Asturias⁹ y en la Comunidad Foral de Navarra¹⁰, aunque en menor medida, también existe un apartado específico en sus leyes reguladoras de servicios sociales que hace referencia al colectivo de personas dependientes.

El resto de las Comunidades Autónomas se caracteriza por poseer un sistema que refleja la disgregación que en materia de dependencia se vive en la mayor parte de ellas

Dicha protección expresa un cúmulo de acciones plurales que proyectan una imagen desestructurada y asistemática. Se percibe una cierta ausencia de articulación que arroja como efecto perverso una tutela

fragmentaria y muy dispar en su conjunto (Blázquez y Muñoz, 2004: 228).

Tal y como observamos, las personas dependientes no conforman un colectivo específico de atención en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Es más, aun en el caso de las Comunidades Autónomas cuyas normas hayan podido reconocer la autonomía de este colectivo, este grupo sigue enmarcado dentro de una vertiente o área de actuación de las leyes de servicios y asistencia social (a excepción de la Comunidad de Cantabria).

Por lo tanto, la articulación entre niveles de gobierno y administración específicamente para la atención a la dependencia ha de situarse en un contexto marcado por la disgregación y la variedad de actuaciones; no existe, por tanto, un sistema integral para la atención de este colectivo¹¹. Esto supone que no podemos plasmar con la transparencia necesaria el mapa de articulación de todos los órganos y actores que participan en la gestión de los programas y medios disponibles para la atención a la dependencia. Sin embargo, al igual que otros grupos y actuaciones que se producen en el marco de los servicios sociales, las relaciones y la articulación entre los diferentes actores y órganos se rigen por los principios de coordinación y descentralización en tres ejes distintos:

- El eje político-administrativo entre la administración autonómica y la local, bajo la premisa de una mayor definición de las tareas y el acercamiento al ciudadano.
- El eje entre diferentes sectores de actuación que resalta la necesaria coordinación entre los servicios sociales y otras áreas del bienestar social como la sanidad, la educación, la vivienda, etc., y que tiende a una intervención integral y globalizada de las necesidades sociales.
- El eje sector público, sector privado y tercer sector, bajo un principio de colaboración reconocido en las leyes de servicios sociales de las comunidades autónomas.

Podemos concluir, por tanto, que la gestión de la atención a la dependencia se ve enmarcada en un contexto disgregado por la falta de definición y la heterogeneidad de las medidas adoptadas en las Comunidades Autónomas. Ante este escenario se ha planteado la necesidad de una regulación que coordine todos estos factores y que permita una asistencia mínima a todas las personas dependientes, de acuerdo con las necesidades de este nuevo riesgo social. Es en este contexto en el que se va a configurar una nueva política de atención a la dependencia que, como se ha recordado desde diferentes sectores, no nace de cero, dado el trabajo ya iniciado desde Comunidades Autónomas y entes locales.

En diciembre de 2005, el Consejo de Ministros aprobó un anteproyecto de ley con el objetivo de garantizar a los ciudadanos, y a las propias Comunidades Autónomas, un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia; este tipo de atención se configuraba, así, como una nueva modalidad de protección social que ampliaba y complementaba la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social. Este último tiene por finalidad principal garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en el texto de la ley.

Esta iniciativa desde el Gobierno central ha contado, como se verá en las siguientes páginas, con posturas escépticas y discrepantes sobre el hecho de crear un sistema nacional de atención a la dependencia al no estar claro que en la nueva ley se establezcan las condiciones para la configuración sólida y sostenible de nuevos derechos subjetivos, un contenido prestacional claro y distinto, una cantidad de financiación suficiente y ampliable, unos mecanismos seguros de financiación, unos requisitos claros para procedimientos ágiles que faciliten el acceso y la posibilidad de recurso ante instancias jurisdiccionales (Fantova, 2006).

El soporte constitucional de la ley se ampara, según sus formuladores, en la propia noción de Estado social y democrático de Derecho y en la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas (artículos 1 y 9 de la Constitución española). El artículo 10 establece la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social.

La equidad interterritorial como objetivo de la ley, al establecer la definición y las condiciones comunes de acceso a los servicios y prestaciones, responde asimismo a lo establecido en el artículo 139, como principio general de la organización territorial del Estado. Por otro lado, y aunque de manera dispersa, la Constitución contiene diversos objetivos, formulaciones y compromisos de los poderes públicos que engarzan con el contenido de la ley, como la obligación de garantizar a todos los ciudadanos «la asistencia y prestaciones sociales suficientes en caso de necesidad» mediante el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social (art. 41), el compromiso de una política de «previsión, tratamiento, rehabilitación e integración» en favor de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes habrá de prestarse «la atención especializada que requieran» (art. 49), así como la promoción del bienestar de los ciudadanos durante la tercera edad, con independencia de las obligaciones familiares, «mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio» (art. 50).

El Gobierno justifica como base competencial de esta ley la facultad que le confiere el artículo 149.1 de la Constitución, según el cual es competencia del Estado establecer las condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. Es en este punto donde aparecen posturas discrepantes que podríamos resumir en torno a:

1. Diversidad de opciones a la hora de «ubicar» el modelo de atención a la dependencia. En el informe del Consejo de Estado se alude a la preferencia manifestada en distintos ámbitos por una norma básica estatal inserta en el ámbito de protección de la Seguridad Social. Se indica también que el acuerdo suscrito por el Gobierno con los agentes sociales el 21 de diciembre de 2005 recogía la necesidad de que la ley tuviera la condición de norma básica y de que ampliara la acción protectora de la Seguridad Social: sin la fuerza de una legislación básica, se dice, el Sistema Nacional que se construye adolece de nominalismo y se deja la posibilidad, en la práctica, de 17 subsistemas distintos, uno por Comunidad Autónoma.

Por parte de expertos en la materia encontramos también posturas que plantean otras posibilidades

¿No habría sido mejor considerar la dependencia como una contingencia contemplada por la Seguridad Social, en su versión no contributiva, y que luego la gestión de las prestaciones y servicios se hiciera por parte de los sistemas de servicios sociales de las Comunidades autónomas? (Fantova, 2006).

No terminan ahí las posibilidades de otras opciones para su regulación. El Libro Blanco de la Dependencia expone en su capítulo XI diversos modelos de protección existentes en Europa (y en otros países, como Estados Unidos y Australia, o Japón y Suiza) como el de protección universal y financiación mediante impuestos (países nórdicos, Holanda), el modelo bismarckiano de protección a través del sistema de la Seguridad Social (Alemania, Austria) y el modelo asistencial, dirigido esencialmente a ciudadanos carentes de recursos (países del sur de Europa).

2. ¿Quebranta el sistema diseñado en la ley el actual protagonismo de las Comunidades Autónomas? Desde diferentes sectores se han planteado dudas sobre si el sistema que se diseña en la futura ley quebranta el protagonismo de las Comunidades Autónomas y concede un papel menor a sus servicios sociales, cuando no contribuye a crear en estos confusión, fragmentación y fragilidad (Fantova, 2006).

El mapa de la articulación de la atención a la dependencia en el Estado de las Autonomías a partir de la Ley 39/2006 reconoce un sistema de atención a la dependencia con el fin de promover la autonomía personal y garantizar la atención y protección a las personas en situación de dependencia en todo el territorio del Estado; cuenta para eso con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias. La ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado. Asimismo, como un segundo nivel de protección, la ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la ley. Finalmente, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

La propia naturaleza del objeto de esta ley, dicen sus responsables, requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental. Por ello, la ley establece una serie de mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, entre los que destaca la creación de un Consejo Territorial. En su seno deben desarrollarse, a través del pacto entre las administraciones, las funciones de acordar un marco de cooperación interadministrativa, la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, aspectos que deben permitir el posterior despliegue del sistema a través de los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas. Se trata pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias, según exponen sus defensores.

Sin embargo, la creación de un Consejo Territorial como instrumento de cooperación para la articulación del sistema en el que se definirá el marco de la cooperación interadministrativa que se desarrollará, dice la ley, mediante los correspondientes convenios plantea serios interrogantes sobre el papel que han de jugar en él las Comunidades Autónomas, como así lo han hecho ver diversos grupos parlamentarios.

Así mismo el sistema garantizará la participación de las entidades que representan a las personas en situación de dependencia y sus familias en sus órganos consultivos. Se reconocerá también la participación de los beneficiarios en el sistema y la complementariedad y compatibilidad entre los diferentes tipos de prestaciones en los términos que determinen las normas de desarrollo. El sistema se configurará como una red de utilización pública, diversificada, que integre de forma coordinada centros y servicios públicos y privados debidamente acreditados.

Por otro lado, se constituirá el Comité Consultivo para hacer efectiva la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales, además de los diferentes niveles de gobierno y administración y otros agentes.

3. AGENTES Y EJES DE INTERACCIÓN EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

3.1. Eje de interacción político-institucional

— Gobierno y Administración Central

En abril del 2006, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, aprobó un proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. En mayo de este mismo año, el ministro presenta el proyecto ante el Parlamento; destacando en su presentación como el texto respondía al compromiso fijado en el programa electoral sobre la creación de un sistema nacional de atención a las personas dependientes y es además, consecuencia de un consenso y diálogo social. Sin embargo, de las posturas que se recogen a continuación de otros actores tanto políticos como sociales se deducen ciertas situaciones, sino de conflicto, de discrepancias respecto al proyecto y, en definitiva, a la política de atención a la dependencia, al menos en esta fase de elaboración. Discrepancias que en lo que respecta a esta investigación las limitaremos a aquellas relativas a la configuración de un sistema a nivel de Estado para atender a las situaciones de dependencia y a la promoción de la autonomía y su «encaje» en el actual sistema existente desde los servicios sociales de las Comunidades Autónomas para tal fin.

— Órganos consultivos

En este punto vamos a tratar las posturas manifestadas en los informes que han elaborado el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social respecto al anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

El primero de ellos, el Consejo de Estado, se plantea, en primer lugar, las posibles alternativas de regulación de un sistema a nivel del Estado de atención a la dependencia, teniendo como referencia los principales sistemas existentes en Derecho Comparado. Señalan que la elección hecha por el Gobierno del Estado ha seguido el modelo de protección universal y financiación mediante el sistema impositivo. Se eligió, por lo tanto, una regulación al margen del Sistema de la Seguridad Social. Esta opción ha traído consigo una serie de posturas encontradas desde varios partidos políticos, fundamentalmente nacionalistas, como veremos en el segundo punto.

Lo cierto es que desde el Gobierno y sus representantes, fundamentalmente el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en las diversas comparecencias en el Congreso, bien en Comisión o en el Pleno, no ha dejado claro el porqué se ha descartado esta opción cuando, por ejemplo, en el acuerdo suscrito por el Gobierno y los agentes sociales de 21 de diciembre de 2005 se recoge la idea de que la atención a la dependencia se «configura como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora de la seguridad social y del Estado»¹².

En segundo lugar, en este mismo informe del Consejo de Estado se trata la articulación de competencia estatal y competencias autonómicas; en él se reconoce que

Los efectos positivos que puede generar una técnica legislativa orientada, en gran medida a potenciar los instrumentos de colaboración y coordinación entre las distintas administraciones públicas, [...] pero que

resulta especialmente necesaria cuando se trata de funciones a las que todos los poderes públicos han de contribuir¹³

En el informe se hace una llamada de atención sobre la necesidad de articular las vías para que esa colaboración se haga efectiva, no solo a través de intercambios de información, sino también delimitando el alcance de las funciones que, en su aplicación, corresponde a los distintos poderes públicos

que se defina con claridad donde empiezan y hasta donde alcanzan las atribuciones que se encomiendan a cada uno de los mecanismos —orgánicos y funcionales que articulan la colaboración y coordinación entre ellos, así como un preciso engranaje entre todos ellos, respaldado incluso por previsiones específicas para el caso de desajustes o disfunciones.¹⁴

Respecto a la postura manifestada por el segundo de los órganos consultivos, el Consejo Económico y Social (CES) resalta la necesaria coordinación entre recursos de todos los niveles; no obstante, hace mención a un tipo de *coordinación horizontal*, en concreto, a la coordinación con otros sectores como el sanitario. Incluso destaca que el anteproyecto no prevé la creación de un órgano similar a la Alta Inspección Sanitaria que cumpla con la función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las CC. AA.

Valora positivamente el proceso de participación abierto para la elaboración de esta ley que, según el informe, refuerza su legitimidad social. Proceso de participación sobre cuyos miembros participantes se hablará en puntos posteriores. En opinión del CES es fundamental para el sistema una adecuada articulación del régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las CC. AA.

— Gobierno y Administración de las Comunidades Autónomas

Hablar del Gobierno como actor político es hacerlo de un actor complejo, pues comprende en su seno a diferentes departamentos. Su posible unicidad deriva de un marco legal que prescribe la adopción de decisiones de gobierno (Gallego et ál., 2003: 65). Sin embargo, ha de contemplarse su pluralidad interna que deriva, por un lado, de los intereses sectoriales o departamentales y su presencia en las políticas públicas y, de otro, en la composición política de los gobiernos cuando estos son coaliciones, donde se vislumbran posturas divergentes entre sus miembros ante una misma política pública. Es en este contexto donde ha de entenderse las diferencias, frente al diseño de esta ley, en el seno del actual Gobierno vasco. El ministro expuso en la presentación del proyecto de ley en la Comisión Parlamentaria de Trabajo y Asuntos Sociales¹⁵ que el texto contaba con el consenso de las CC. AA. en las conferencias sectoriales de asuntos sociales¹⁶ en las que se había tratado. Sin embargo en el caso de la CAPV (Comunidad Autónoma del País Vasco) no se compartía este punto de vista o al menos podríamos decir que han coexistido dos puntos de vista. Por un lado, a través de una declaración conjunta de las administraciones públicas vascas (Asociación de Municipios Vascos; Gobierno vasco; Diputación Foral de Álava; Diputación Foral de Vizcaya; Diputación Foral de Guipúzcoa), de marzo de 2006, se daba a conocer un recelo ante el anteproyecto de ley por considerar que invadía un ámbito material que es de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Vasca. Asimismo, desde la Administración General vasca, desde la Dirección de Política Autonómica y Desarrollo Estatutario se emitió un informe en el cual básicamente se manifestaba que el anteproyecto invadía la competencia exclusiva de la CAPV en asistencia social.

Esta actitud contrasta con la posición manifestada por el responsable del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno vasco a través de la firma de un acuerdo con el

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en virtud del cual las prestaciones para las personas dependientes se han de descontar del cupo y que implícitamente fue interpretado como un apoyo para sacar adelante la ley.

— Entes locales

Las entidades locales han manifestado su deseo de presencia en la elaboración de esta ley, dado que se reconocen como la puerta de entrada al sistema y la administración más cercana al administrado. A través de la Federación Española de Municipios y Provincias, las entidades locales han mostrado su parecer sobre el contenido de la ley. En las alegaciones presentadas al proyecto de ley¹⁷ insisten en la coordinación de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del sistema de dependencia que crea la ley, y en las correspondientes normas de las CC. AA.

Así mismo reclaman la presencia de las entidades locales en el Consejo Territorial que crea la ley, por ser este el órgano de decisión y definición del sistema que luego las entidades locales van a aplicar en su ámbito de competencia. Exigen un reconocimiento de los servicios que ya existen en el ámbito municipal como punto de partida, junto con una financiación suficiente para su cobertura. Insisten en aprovechar los servicios existentes más cercanos al ciudadano, creados por la Administración Local, y no tender a crear una red paralela ni duplicar esfuerzos.

Por último, recuerdan la especificidad de algunas Administraciones Locales como los Cabildos Insulares y Diputaciones Forales¹⁸. Respecto a estas últimas, en el informe conjunto citado anteriormente que elaboraron las Administraciones vascas, expresan una preocupación ante lo que textualmente llaman «ausencia de claridad en la regulación y definición de los compromisos y mecanismos financieros», tanto en la Comunidad Autónoma como en sus territorios históricos en particular, dado el protagonismo de estos en la recaudación fiscal y en la provisión de servicios sociales para las personas en situación de dependencia.

3.2. Eje de interacción político-social

— Partidos políticos

Veremos a continuación el posicionamiento de los distintos partidos representados en el Congreso de los Diputados respecto a la iniciativa presentada por el Gobierno del Estado que podríamos resumir como un apoyo de todos los grupos políticos al proyecto salvo los grupos nacionalistas, lo cual vuelve a poner de manifiesto una disconformidad en cuanto al contenido, no tanto sustantivo sino operativo, que recoge el proyecto de ley respecto al papel que van a desempeñar, por un lado, el Gobierno central y, por otro, las Comunidades Autónomas.

Si nos planteáramos hasta qué punto los partidos políticos han operado como factor determinante del contenido de esta futura ley, la cuestión no tendría una respuesta sencilla, pero sí podríamos apuntar algunas tendencias en función de la postura de los diferentes partidos políticos manifestada a través de los grupos parlamentarios del Congreso durante la tramitación del proyecto de ley en esta cámara. Primero en la Comisión Parlamentaria de Trabajo y Asuntos Sociales y posteriormente en su debate en Pleno, donde fue aprobada por la mayoría de la cámara y donde se rechazaron las enmiendas presentadas por los grupos nacionalistas: Nafarroa Bai, Eusko Alkartasuna, Partido Nacionalista Vasco y Convergencia y Unión.

Veamos pormenorizadamente las posturas de los grupos, para lo cual podemos establecer dos apartados: el primero hace referencia a la postura de los grupos mayoritarios (PSOE y PP) y el segundo recoge la postura del resto de los grupos parlamentarios.

La postura del grupo socialista confirmaba el contenido del proyecto del Gobierno y reconocía que había habido mejoras respecto al texto del anteproyecto, fruto del acuerdo con otros grupos parlamentarios, de las aportaciones de dictámenes y recomendaciones y del posicionamiento del resto de administraciones y colectivos.

Respecto a la articulación competencial, el portavoz de este grupo, con ocasión del debate en Pleno del proyecto de ley, expuso lo siguiente

se trata de desarrollar en esta ley un marco competencial del Estado innovador dentro del modelo de protección social basado en la cooperación interadministrativa y respetando las competencias de cada administración. Esta ley es respetuosa y está inspirada en modelos avanzados, el modelo del federalismo cooperativo, destinados a garantizar e impulsar el Estado del bienestar, como están haciendo otros países de la Unión Europea.¹⁹

El grupo popular mostró su preferencia por haber regulado el derecho a la atención a la dependencia encuadrándolo a través de la Seguridad Social y no a través de la vía elegida en el proyecto de ley. Este grupo presentó un importante número de enmiendas (143 enmiendas parciales) al proyecto y llegó a un acuerdo con el grupo socialista por el cual se aceptaron una gran parte de ellas (55 enmiendas incorporadas al proyecto).

Respecto a las cuestiones de la *articulación territorial*, el grupo popular en un principio objetó el funcionamiento de esta por entender que suponía un claro retroceso del papel que juegan las comunidades autónomas. Sin embargo, una vez aceptadas las enmiendas del grupo popular, su portavoz reconocía que en el texto se había reforzado la representación de las comunidades autónomas en el Consejo Territorial donde tendrán mayoría.

Además de estos dos grupos parlamentarios, los grupos: Coalición Canaria-Nueva Canarias, Grupo Mixto, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Esquerra Republicana de Catalunya han apoyado el proyecto, no sin antes mostrar ciertas objeciones manifestadas a lo largo de la tramitación parlamentaria; es el caso de:

- El grupo Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds mantenía que la atención a la dependencia debería haberse regulado desde la Seguridad Social, lo cual para este grupo no significaba que tuviera que tener una financiación exclusivamente por el sistema contributivo, sino por un sistema mixto. Podría diseñarse como una prestación no contributiva de la Seguridad Social con financiación de impuestos generales. De esta manera, dice este grupo, su inclusión en el marco protector de la Seguridad Social es plenamente compatible con la gestión exclusiva y directa del sistema de atención a la dependencia por parte de las comunidades autónomas. Sin embargo, exponen que el modelo diseñado en el proyecto opta por una vía con fuertes elementos de imprecisión e incluso de discrecionalidad en la fijación de los derechos, prestaciones y financiación. Así se acercan a lo que este grupo llama «un plan concertado con soporte legislativo».
- El Grupo Mixto destaca las modificaciones que se han llevado a cabo a lo largo de la tramitación parlamentaria en cuanto a la composición del Consejo Territorial, en el sentido de que la mayoría de su composición ha de estar integrada por representantes de las comunidades autónomas; también han de participar las entidades locales.

- El grupo Esquerra Republicana señala que el actual proyecto del Consejo Territorial un carácter de coordinación interadministrativa, con mayoría autonómica.
- El grupo de Coalición Canaria-Nueva Canarias pone también el punto de atención en la necesidad de manejar con habilidad todo el proceso de relaciones de cooperación con las comunidades autónomas y con las corporaciones locales porque son estos entes los responsables de poner en marcha las políticas a las que se refiere la futura ley.

La oposición al proyecto desde el grupo nacionalista vasco y Convergencia y Unión se centra en los aspectos competenciales del proyecto. Estos grupos planteaban que según este proyecto las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de servicios sociales se terminarían convirtiéndose en competencias compartidas²⁰.

Según la postura del grupo de Convergencia y Unión, basándose en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el artículo 149.1 no permite crear un sistema como se plantea en el proyecto, únicamente permite crear un «marco organizativo». No es el caso, insisten, de lo que sucede con el ámbito sanitario donde el Estado, amparado en una competencia sectorial, entra en ordenar el sistema sanitario. Para Convergencia y Unión, la creación de un sistema determinaría la concepción de fondo de un modelo y acabaría con la diversidad normativa de cada una de las comunidades autónomas.

El Partido Nacionalista Vasco expresa su posición en esta misma línea de preocupación por lo que llama la «transmutación competencial» que convertiría competencias exclusivas en competencias compartidas. Este grupo entiende el contenido del artículo 149.1 de la Constitución como la garantía que corresponde al legislador estatal para establecer las condiciones que garanticen la igualdad entre todos los ciudadanos; sin embargo, cree que la vía no ha de ser una ley (como se indica en el proyecto de ley), puesto que una vez elegida esta vía no puede darse una regulación acabada, detallada y pormenorizada (*Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados* de 5 de octubre de 2006, n.º 207). El portavoz de este grupo puso de manifiesto que algunas comunidades autónomas, como era el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, vienen desarrollando programas y servicios aplicados desde las diputaciones forales y entidades municipales en atención a la dependencia; según el planteamiento del proyecto, dejan muchas preguntas abiertas sobre cómo van a afectar, por ejemplo, las prestaciones básicas que han de ser atendidas por la Administración del Estado para garantizar el principio de igualdad ante la ley, como dice el proyecto, a las competencias que ya están ejerciendo las diputaciones forales.

— Sindicatos y organizaciones empresariales

Los acuerdos que se han llevado a cabo entre sindicatos, empresarios y Gobierno central reflejan dinámicas de concertación en cuanto a la atención a la dependencia a partir de lo cual podríamos hablar de implicación sindical y empresarial en esta política pública.

Mediante el *Acuerdo sobre competitividad, empleo estable y cohesión social*, de julio de 2004, firmado entre el Gobierno del Estado y las organizaciones sindicales y empresariales, se expresó la voluntad de los suscriptores de abordar un proceso de diálogo en el ámbito de la protección social. En diciembre de 2005 se dio un paso más al firmarse el *Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia*.

En este último acuerdo se decidió impulsar un sistema nacional de dependencia mediante ley que tendría la condición de norma básica. En el se configuraría un sistema de depen-

dencia como una nueva modalidad de protección social que ampliaría y complementaría la acción protectora de la Seguridad Social y del Estado²¹; a la vista de la redacción final de la ley cabe decir que este último tuvo una incidencia importante en los contenidos decisionales del proyecto de ley.

— Organizaciones del tercer sector

La puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia, qué duda cabe, abre un horizonte amplio de oportunidades para el tercer sector. Las organizaciones del tercer sector social también han manifestado su opinión y sus preocupaciones y han contribuido al debate con numerosas aportaciones, algunas de las cuales han sido incorporadas al texto de ley.

A través de la Comisión no Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo se llevaron a cabo una serie de comparecencias en materia de políticas de dependencia, donde comparecieron representantes de organizaciones como: la Confederación Española de Organizaciones de Mayores; el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI); el Foro de Vida Independiente; la Confederación Española de Familiares y Personas con Enfermedades Mentales; la Confederación de la Dependencia y el presidente de Edad & Vida; la Confederación Española de Familiares de Enfermos de Alzheimer y otras Demencias; Unespa (Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras) y la Cruz Roja Española. Esta última valoraba positivamente la iniciativa legislativa y reconocía que suponía una importante mejora del sistema de protección social en España. Afirma que esta iniciativa va dirigida a atender las necesidades de las personas dependientes que requieran asistencia o cuidados para realizar actividades de la vida cotidiana (para permitirles ejercer sus derechos de ciudadanía) y que ofrece un soporte a quienes los cuidan

Consideramos muy justificada y oportuna la aprobación de una ley que reconozca el derecho de las personas dependientes y de sus familias a una vida digna, mediante un catálogo de prestaciones que les permita desarrollar una vida plena, superando algunas de las dificultades que ahora enfrentan.²²

Así mismo esta organización del tercer sector reclama una mayor atención a los aspectos del proyecto relativos a la participación de las entidades del tercer sector en la atención a las personas dependientes y, en concreto, en los siguientes puntos:

- Reconocer explícitamente el papel y la labor que a lo largo de muchos años han desempeñado las entidades del tercer sector en la atención a las personas dependientes y a sus familias.
- Posibilitar que las entidades del sector puedan continuar participando en la prestación de servicios a las personas dependientes y garantizar que puedan concurrir, al menos en igualdad de oportunidades con otras entidades del sector lucrativo, a los concursos que se convoquen para la prestación del servicio.
- Permitir que las entidades del sector puedan seguir participando en la formación y cualificación de los profesionales y cuidadores: de la lectura del artículo 36 del proyecto deducimos que aparentemente quedarían excluidas al estar mencionadas expresamente las universidades, sociedades científicas y organizaciones sociales y profesionales.
- Favorecer la participación de las entidades del tercer sector en los órganos consultivos, en pie de igualdad con otros actores sociales.

Conviene recordar que, además de prestar servicios de calidad, las entidades del tercer sector aportan un conjunto de valores intangibles —la creación de redes sociales, el fomen-

to del voluntariado y de la ciudadanía, la flexibilidad en la prestación de los servicios y la capacidad de innovación, entre otros— que añaden valor a su participación y que contribuyen a atenuar el riesgo de exclusión social de los sectores vulnerables con los que trabajan. Por ello, la participación de las entidades del tercer sector, entre otros actores, en las políticas de protección social se considera totalmente fundamental.

— Otros axentes sociais

Finalmente, esta iniciativa gubernamental ha recibido críticas desde otros sectores que se han considerado ignorados en el proceso de la elaboración de la ley, como ha sido el caso del sector sanitario. Los servicios sociales y los sanitarios vienen reclamando una necesaria coordinación para su prestación. En relación con la iniciativa de poner en marcha un sistema de atención a la dependencia se han escuchado opiniones desde sectores como el sanitario que lamentan la poca presencia sanitaria en la futura ley²³. En consecuencia, para este sector esta norma adolece por ejemplo, de los aspectos médicos de la atención a la dependencia. Esta carencia, en su opinión, se hace más grave cuando se considera como previsible que el aumento de la demanda asistencial obligue a la reforma de las estructuras sociosanitarias.

Desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se contestó esta postura afirmando que «esta es una ley de cuidados personales en el ámbito sociosanitario, no una ley sanitaria. De personas que no son enfermos en el sentido clásico, son personas que van perdiendo su capacidad»²⁴.

Sin duda, lo que pone de manifiesto esta reclamación es la necesidad de una coordinación entre ambos sectores: el de atención a la dependencia vía servicios sociales y el sanitario²⁵.

Finalmente, ha de reconocerse que el proceso a través del cual una determinada política es objeto de mediaciones, negociaciones y ajustes no se detiene en el momento de su formulación o adopción legal, sino que continúa recibiendo influencias susceptibles de modificar los objetivos iniciales a través de la actuación de los ejecutores y de la reacción de los agentes sociales afectados (Morata, 1991). El método de análisis para el estudio de las relaciones intergubernamentales, a partir de este momento, deberá basarse en el seguimiento de la actuación de los agentes implicados y de los grupos sociales destinatarios de las políticas, verificando en la práctica el modelo organizativo para la implementación de la política. A partir de aquí se debería, desde estos datos, comprobar cómo se han ido configurando las relaciones entre otros agentes y los diferentes niveles de gobierno y administración; se trataría de responder así a la dimensión operativa elegida o a los modelos de gestión adoptados.

Notas

- 1 Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (BOE n.º 299, de 15 de diciembre de 2006).
- 2 Véase a este respecto el trabajo realizado por Roldán y García (2006) sobre el reconocimiento de la participación de otros sectores como el privado o el tercer sector en las CC. AA. según se recoge en la legislación autonómica sobre servicios sociales.
- 3 Roldán y García ponen como ejemplo de esta situación la aparición de la legislación sobre dependencia como respuesta a la demanda de mayor reacción política ante las necesidades de determinados colectivos (personas mayores y discapacitados) que permitió reconocer derechos y accesibilidad a servicios y actuaciones (Roldán y García, 2006: 110).
- 4 El trabajo de Fantova (2005) publicado en el documento editado por el Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco con el título: *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco* recoge el sentir de un grupo de personas involucradas en los servicios sociales acerca de la situación y las perspectivas de los servicios sociales en la CAPV.
- 5 Esta situación es la actual en la estructura del Gobierno vasco en la octava legislatura, donde la materia *inserción social* corresponde a un departamento distinto del que engloba la materia *asuntos sociales*. Véase a este respecto Mondragón (2006: 80-81).
- 6 En este sentido tenemos que hacer hincapié en la iniciativa puesta en marcha en el País Vasco: *Eraiki*. Esta iniciativa, dirigida a todas las personas interesadas en los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aspira a convertirse en un espacio para el encuentro, el contraste y el debate. Se configura como una herramienta de participación social que, junto a otras actividades, tanto presenciales como virtuales, recogerán y socializarán los sucesivos avances en este proceso de construcción de un sistema de servicios consolidado.
- 7 Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de Protección a las Personas Dependientes.
- 8 Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- 9 Ley 1/2003 de 24 de febrero de 2003.
- 10 Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra.
- 11 La citada ley cántabra articula las competencias e instrumentos de coordinación necesarios para una gestión más efectiva de la atención a la dependencia y define el papel y las competencias de los actores y organismos:
 - La Administración Autónoma gestionará la atención a la dependencia a través de la Consejería de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales.
 - La Administración Local; en el caso de Cantabria son los entes municipales quienes gestionarán y desarrollarán los servicios y recursos para la atención a personas en situación de dependencia. Además, prestarán apoyo a las asociaciones y entidades que desarrollen actividades en el municipio, de acuerdo con las directrices del plan de atención a la dependencia de la comunidad autónoma.
- 12 Véase el *Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia*, suscrito el 21 de diciembre de 2005 en la Mesa de Diálogo Social, entre los representantes de las organizaciones: UGT, CCOO, CEOE, CEPYME y el Gobierno del Estado (p. 5), en http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_snd.html.
- 13 Véase el anterior acuerdo citado (p. 21).
- 14 Véase el anterior acuerdo citado (p. 21).
- 15 *Diario de Sesión de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales* de 4 de mayo de 2006, en http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_snd.html.
- 16 Conferencias sectoriales de asuntos sociales de 18 de enero y de 30 de marzo de 2006, en http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_snd.html.
- 17 Véase http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_snd.html.
- 18 Las diputaciones vascas han entrado a formar parte del Consejo Territorial del Sistema de la Dependencia. La incorporación de las diputaciones forales les permite tener voz, pero no la opción del voto.
- 19 *Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados*, n.º 207 de 5 de octubre de 2006 (pág. 10377).
- 20 El representante de Convergencia y Unión llegó a calificarla de LOAPA de los servicios sociales (*Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados* de 5 de octubre de 2006, n.º 207).
- 21 Véase el *Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia*, en http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_pcd.html.
- 22 Véase http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/dep_pcd.html.
- 23 Véase el artículo «Carencias médicas en la ley de dependencia» en el periódico *El País* de 24 de enero de 2006.
- 24 Véase el artículo «La Ley de Dependencia es un importante yacimiento de empleo» en el periódico *El Correo Español- El Pueblo Vasco*, de 29 de enero de 2006.
- 25 En esta línea, el Departamento de Sanidad del Gobierno vasco acaba de presentar en el Parlamento vasco el Plan estratégico para el desarrollo de la atención sociosanitaria en el País Vasco que sienta las bases de este tipo de asistencia desde 2005 hasta 2008.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. 1997. «Las relaciones y la gestión intergubernamental», en R. Bañón y E. Carillo. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Blázquez, E. y 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. y 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 ál. *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. y 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 ál. *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. y García, T. 2006. *Políticas de servicios sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.