

Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren barne-koordinazioa aztergai

Ane Izagirre Arratibel
Gizarte-langilea / UPV/EHUko doktoregaia

Artikulu honetan Gizarte Zerbitzuen Sistemaren barne-koordinazioa aztertu da; zehazki, lehen mailako arretaren eta bigarren mailako arretaren arteko koordinazio-harremanak. Funtsean, koordinazio-harremanen gaia mahaigaineratzea du helburu, sistemaren funtzionamenduan duen garrantzia balioan jarriz. Bigarren mailako iturriez osatutako analisi honek errealitatea sistematizatu gabe, gaiaren inguruko hausnarketa teorikoa proposatzen du. Horretarako, gaia testuinguruan jartzen lagundu duten kontzeptuak eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren arau nagusiak aztertu dira. Ondoren, harremanetan eragina izan dezaketen aldagaiak identifikatu dira egungo erronkak bistartzeko asmoz. Azkenik, ondorio eta etorkizunerako proposamenak aipatzearekin eman zaio amaiera artikuluari. Lanketa teorikoak, Gizarte Zerbitzuen Sistema sendotze aldera, profesionalen jardunean ohikoak diren koordinazio-harremanak lantzen eta egonkortzen jarraitzeko beharra azaleratu du.

GAKO-HITZAK: Gizarte Zerbitzuak · Koordinazioa · Arreta-maila · Gizarte-langilea.

Analysis of the internal coordination of the Basque Social Services System

This article analyses the internal coordination of the Social Services System; specifically, the coordination relations between primary and secondary care. It raises the issue of coordination relations, highlighting their importance in the functioning of the system. The analysis, based on secondary sources, without attempting to systematise reality, proposes a theoretical reflection on the subject. The basic concepts are analysed, as well as the main regulations of the Basque Social Services System. Afterwards, possible conditioning variables in coordination relations have been identified, as well as proposals for the future. The theoretical work highlights the need to continue working on stabilising coordination relations in professional practice in order to contribute to the consolidation of the Social Services System.

KEY WORDS: Social services · Coordination · Level of care · Social worker.

Sarrera

Idatzi honen gaiari dagokionez, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren (GZES) barneko arreta-mailen arteko koordinazio-harremana izan da gai nagusia. Aipatzekoa da, halaber, artikulu honek abiapuntua duela 2020-21 ikasturtean UPV/EHUko Gizarte Langintzako Graduan eginiko Gradu Amaierako Lanean, eta gaiarekiko lehen kontaktua Graduako praktika profesionalei esker izan zela. Lan horren atal teorikoa oinarri duela osatu da artikulua.

Gizarte Zerbitzuen Euskal Babes Sistemaren funtzionamendua egokia izan dadin, berau osatzen duten arreta-mailen zein profesionalen arteko harremana aztertzea ezinbestekotzat jotzen da artikulu honetan; are gehiago gizarte-langileek komunikazio eraginkorra eta konfiantzazko harremanak sortzeko duten eginbeharra kontuan hartuta. Informazio-iturri ezberdinetatik jasotakoaren arabera (izan praktika profesionalen, testigantzen edota gaiaren inguruko dokumentazioaren aldetik), nabarmena da gaiak sortzen duen kezka profesionalen artean. Egoera horrek agerian uzten ditu koordinazio-harremanetan dauden hutsune eta gabeziak. Hori horrela, gaiak sistemaren funtzionamenduan duen pisua balioan jarritz, azterketa teorikoaren bitartez landu nahi izan da.

Izan ere, sistema modura erantzun nahi den aldetik, egonkor eta eredu bakarrean, hala funtzionatu beharko du; zentzu horretan, koordinazio-harremanek paper esanguratsua dute. 2008an egun indarrean dagoen Gizarte Zerbitzuen Legea onartu bazen ere (12/2008 Legea, abenduaren 5ekoa, Gizarte Zerbitzuei buruzkoa), oraindik ere badira garatu edo indartzeke dauden aspektuak. Bertan zehazten da sistemaren egitura, eta eskumenak hiru administrazio-mailatan banatzeaz gain (Eusko Jaurjaritza, foru-aldundiak eta udalak), arreta zuzena ematen duten bi arreta-maila banatzen dira. Lehen mailako arreta edo Oinarrizko Gizarte Zerbitzuak, udalen eskumenekoak dira, eta bigarren mailako arreta edo Gizarte Zerbitzu Espezializatuak, berriz, foru-aldundien eskumenekoak. Sistemarako lehen atea izaten da lehen mailako arreta, eta egoeraren larritasunak zein behar duen laguntza-mailak edo intentsitateak hala eskatzen badu, bigarren mailako arretaren esku-hartzea eska dezake lehen mailako kasuaren erreferentziazko profesionalak.

Gai horien artean aurkitzen da artikulu honetan erdigunean jarri dena (arreta-mailen arteko koordinazio-harremanak), aldi berean hura indartzea bestelako aspektuak ere indartzeko lagungarri izan daitekeela aurreikusiz (Legeak arreta emateko aipatzen dituen printzipioak adibidez).

Artikulu honen helburu nagusia, GZESko arreta-mailen arteko koordinazio-harremanen garrantzia mahaigaineratzea da. Lehenik eta behin gaia bera problematizatu nahi izan da, sistemaren funtzionamenduan izan dezakeen eragina bistaratu. Bestetik, koordinazio-harremani dagokienez gakoak izan daitezkeen aldagaiak identifikatu dira, horiek landuz hobekuntzaren bidean laguntzeko asmoz. Horretarako, hausnarketa teorikoa proposatzen da bigarren mailako iturrietatik edanez. Zehazki, araudi-marckoaren azterketa, eta autore ezberdinen ekarpenen analisia gauzatu burutu da artikulu hau (jakitun izanik errealitatearen aniztasunaz eta lekuan lekuko harremanen berezitasunez). Aipatu beharra dago analisirako

identifikatu diren aldagaiak ere ez direla zurrunik edo mugatuak, ez eta iragangaitzak ere. Artikulu honek izan ditzakeen ahulgune eta mugak aintzat hartuta, apaltasunez, Gizarte Zerbitzuen Sistemaren funtzionamenduaren inguruko hausnarketa teorikoa bultzatu nahi da.

1. Gizarte Zerbitzuetara hurbiltzeko oinarrizko kontzeptuak

Gizarte Zerbitzuen Sistemaren barneko koordinazio-harremanak aztertu baino lehen, ezinbestekoa da oinarrizko kontzeptuak ezagutzea, eta gaiaren inguruan aipatzen dena jasotzea, ondoren koordinazio-harremanetan eragin zuzena duten aldagaiak identifikatu ahal izateko.

1.1. Gizarte Zerbitzuen Babes Sistema

Gizarte Zerbitzuen Sistemari buruz aritzean, babes-sistemen artean gazteena dela aintzat hartu behar da, horrek dakartzan ondorioekin. Izan ere, 1982koa da Gizarte Zerbitzuen inguruko lehenengo Euskal Legea, eta modu horretan EAEn sistema publikoa eratu zen. Horregatik, beste babes-sistema batzuekin alderatuta (hezkuntza edo osasunarena, adibidez), sistema honen gaztetasunaz hitz egin daiteke (Fantova, 2006). Horren ondoren, Gizarte Zerbitzuen bigarren Legea onartu zen 1996an (lehen 1982an onartua), besteak beste, sistemaren antolaketa eta egituraketan, berezkoak dituen prestazio eta zerbitzuen eremuan eta horien sarea hedatzen ere lagundu zuena.

Gaur egun, hirugarren belaunaldiko Legea dugu indarrean, Gizarte Zerbitzuei buruzko 12/2008 Legea, abenduaren 5ekoa, zeinak erantzukizun publikoko arretasare antolatu gisa definitzen baitu Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistema. Titulartasun publiko zein itundutako prestazio, zerbitzu eta ekipamenduz osatutako sistema da, pertsona, familia eta talde guztien gizarteratzearen eta autonomiaren alde egitea helburu duena.

Moixek (2004), bestalde, Gizarte Zerbitzuak zerbitzu teknikoak direla dio, jendeari edo sektore jakin batzuei ematen zaizkienak, era erregularrean eta jarraian, erakunde publiko zein pribatuek, eta gizarte-ongizatea lortu edo areagotzeko. Bi definizio hauetan azpimarratzekoak diren gako-hitzak ageri dira. Batetik, Legean antolamenduari erreferentzia egiten zaionean «arreta-sare antolatu» gisa definituz, eta, bestetik, Gizarte Zerbitzuak osatzen dituzte «zerbitzu teknikoak» modu «erregularrean eta jarraian» ematen direla aipatzen denean. Fantovak (2005), beste autore batzuekin batera, Gizarte Zerbitzuak gabeziak osatzeko eta gaitasunak garatzeko harremanean eta gertutasunean oinarritutako laguntza eta babesa eskaintzen duten prestazio teknikoak eta beste hainbat jarduera direla deritso.

1.2. Koordinazioa: beste babes-sistemekiko zein GZESren barneko arretamailen artean

Gizarte Langintzako kontzeptuak definitzen dituzten hiztegietan «koordinazioa»ri erreparatuz gero, kontzeptu horren inguruko definizioak zentzu zabalagoan zein espezifikagoan aurki ditzakegu.

Batetik, Gizarte Langintzaren eta Gizarte Zerbitzuen hiztegi internazionalan koordinazioa helburu komuna lortzeko gauzak edo ekintzak modu ordenatuan antolatzea dela aipatzen da; hain zuzen, jardueren artean dauden mendekotasunak kudeatzeko ekintza dela. Gizarte Langintzaren arloaren testuinguruan kokatzean, partekatutako helburu komun bat izanik, elkarlana sustatzera bideratutako eginkizun multzo bat egiteko, koordinazioa hainbat sailen integrazioa eta lotura modura adierazten da (Lucas eta Arias, 2010).

Ander Egg-ek (2014), aldiz, beste adiera bat ematen dio koordinazioaren esanahiari. Haren arabera, Gizarte Langintzan koordinazioa aipatzen denean, komunitate baten Gizarte Zerbitzuen egitura aipatzeko erabiltzen da (herri, probintzia edo maila ezberdinetakoa izan daitekeena). Izan ere, erakunde desberdinetako zerbitzuak izanik, herritarrentzat zerbitzu integratuen gutxieneko sare bat eratu dute, eta sare horrek, funtsean, lurralde-mailan jarduten du.

Definizio hauek abiapuntu izanik, koordinazioa Gizarte Zerbitzuen Sistemaren barruan, helburu komuna duten zerbitzuen sarean dauden jardueren elkarrekiko mendekotasuna antolatzea dela esan genezake.

Helburua lortzeko eta elkarlana sustatzeko jarduerak antolatzerakoan, Mintzberg-ek (1998) bi baldintza aipatzen ditu. Batetik, egin behar diren zereginetan lanak banatzearen baldintza, baina bestetik, lan-banaketa hori koordinatzea. Ideia hauek zentzu handia hartzen dute Gizarte Zerbitzuen Sistemaren kasuan, sistema honen ezaugarri esanguratsuetako bat baita bere baitan egiten den eginkizunen zein eskumenen banaketa¹. Arrietak (2019), koordinazioaren aldagaiak mintzatzean, erabakiak hartzerakoan sistema osatzen duten agenteen arteko interakzioari egiten dio erreferentzia, aipatu berri den eskumen-banaketa kudeatzeko ezinbestekoa izango dena.

1.3. Bideratzea eta dagokion bideratze-protokoloa

Bideratzea Gizarte Langintzaren eta Gizarte Zerbitzuen hiztegi internazionalan (2010) definitzen denean, arazo edo behar jakin bat duen pertsona bat behar duen laguntza eman diezaioten beste profesional edo erakunde batera bideratzea dela adierazten da. Kasua bideratzean, hainbat erakunde, diziplina eta profesionalen lana koordinatu behar da. Gainera, esku hartzen duten guztiek batera aztertu behar dute egoera, beren ekarpenekin adostutako zuzendaritzen ekintza aberastu eta babesten baitute. Kasuak arreta-maila batetik bestera bideratzeko ekintza ez da edozein modutan egiten, bideratze-protokoloen bidez baizik. Protokoloa esatean zeri erreferentzia egiten zaion zehazteko, RAEk (4. m.) gaur egun protokolo hitzaren adieren artean jarduera zientifiko, tekniko, mediko eta abarren prozesu baten sekuentzia zehatza dela definitzen du. Beraz, protokoloak bideratzea prozesuaren sekuentzia zehatza den bideratzea nola egin adierazten du. Horrez gain, definizio berri honek ñabardura berria ematen dio kontzeptuari. Izan ere, Tiziok dioenez, harreman berri horrek protokoloa praktikaren arau bihurtzea balioztatzen du,

1. Eskumena izateak, «arau baten bidez pertsona fisiko edo juridiko bati funtzio publiko bat betetzeko zenbait gaitasun edo ahalmen esleitzea» (Lucas eta Arias, 2010: 35) esan nahi du.

haren sekuentziak zehaztu eta kautotu egiten baititu. Puntu honetan, arauaren eta printzipioaren artean dagoen bereizketa ikusiko dugu. Hain zuzen, araua ekintzak egokiak izateko behar den neurria ematen saiatzen den bitartean, printzipioak abiapuntu bat adierazten du, *basis comun* bat, hainbat ibilbidetarako tartea ematen duena (Tizio, 2008, Ubietok aipatua, 2009).

1.4. Erreferentziazko profesionalaren figura

Bideratze-protokoloak aurrera eramateko oinarrizko eginkizuna da parte hartzen duten aldeak koordinatzea, eta hori gauzatzea, kasuaren erreferentziazko profesionalari dagokio. Gizarte Zerbitzuei buruzko 12/2008 Legean xedatzen denez, GZESren barruan jarraitutasunezko esku-hartzea behar duen pertsona edo familia orori erreferentziazko profesional bat izendatuko zaio, arreta-ibilbideen koherentziaren eta esku-hartzeen arteko koordinazioa bermatuko duena. Horrekin batera, esku-hartze prozesuari koherentzia, integritasuna eta jarraitutasuna emango dio.

Kasuaren erreferentziazko profesionalaren profilaz galdetzean, 12/2008 Legeak aipatzen du esku-hartzearen hasierako fasean, ardurua Oinarrizko Gizarte Zerbitzuko (OGZ) gizarte-langile batena izango dela. Hala ere, haren atzetik beste lanbide profesionaletako langileak erreferentziazko profesionalak izateko aukera irekitzen da. Adierazitakoaz gainera, erreferentziazko profesionalak komenigarria ikusiko balu, bigarren mailako profesionalen baten esku utz dezakeela adierazten da. Hala eginez gero, une horretatik aurrea, profesional horrek hartuko du kasua koordinatzeko ardura.

Bestalde, eredu profesional hori funtsezkoa izango da beste sistema edo zerbitzuetan beste profesional batzuek egindako esku-hartzea antolatu eta integratzeko, baita erabiltzaileari informazio homogoneoa bermatzeko ere (Duque, 2012). Azken finean, zerrendatzen diren printzipioen artean daude arreta pertsonalizatua eta integrala izatea eta arretaren jarraitutasuna zein koordinazioa eta lankidetzaz gauzatzea.

Gizarte Langintzaren Kode Deontologikoan (2012) beste profesionalakiko harremana edota izan beharreko printzipioak jasotzen dira. Gizarte Langintzako profesionalen arteko harremanak profesionaltasunean, koordinazioan, lankidetzan, elkarrenganako errespetuan, eta bidegabeko saihestean oinarritu behar duela xedatzen du.

2. Araudi-markoak arreta-mailen arteko koordinazioaz dioena

Gizarte Zerbitzuen Sistemari sortzen diren koordinazio-harremanak ezin azter daitezke aurrez araudi-markoari sakonki erreparatu gabe. Izan ere, bertan ezartzen dira testuinguruaren baldintzak eta sistema osatzen duten elementuen funtzio, eginkizun, betebeharrak zein mugak.

2.1. 12/2008 Legea, Gizarte Zerbitzuei buruzkoa

Legean aurrez aipatutako Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren (GZES) definizioa emateaz gain, sistemaren barne-antolaketari 7. artikuluan egiten zaio erreferentzia lehenengoz. GZES arautzen den printzipioen artean, arreta pertsonalizatua, integrala eta jarraitua izango dela bermatu beharko dela aipatzen da, nahiz eta administrazio batek baino gehiagok jardun esku-hartze berean.

Printzipio horrek administrazio-maila batek baino gehiagok kasu batean parte hartzeko aukera adieraztean, erreferentzia egiten dio elkarren arteko lankidetzari. Koordinaturik lan egitea aipatzen da egituraren funtzionamenduan zein kasu baten esku hartzeko prozeduran.

Hori lortzeko, 19. artikuluan, esku hartzeko oinarritzko prozedura arautzen da, prozedura koordinatzeko ardura GZESko profesional batena izango dela adieraziz. Prozeduraren hasierako fasean kasuaren ardura Oinarritzko Gizarte Zerbitzuko gizarte-langile batena izango dela dio, zeinak erreferentziatzeko profesional modura jardungo baitu, esku-hartzearen arabera beste era bateko profesional batek erreferentzia lan hori bere gain hartzea erabakitzen ez den bitartean. Horrez gain, koordinazioa gauzatzeko beste euskal herri-administrazio batzuen mendeko lehen mailako eta bigarren mailako arretako beste Gizarte Zerbitzu batzuetako profesionalen esku-hartzea ere eska dezake profesionalak. Kasu horretan, beste administrazioek beren mendekoak diren prestazio eta zerbitzuetan sarbidea eman edo ez erabakitzen dutenean, erabaki loteslea izango da erreferentziatzeko profesionalarentzat.

Bestetik, Legeak erreferentziatzeko profesional-aldaketa baten aukera irekita uzten du eman beharreko laguntza handia den kasuetan, eta komenigarria ikusten bada, erreferentziako profesionalak kasuaren ardura bigarren mailako arretako Gizarte Zerbitzuetako profesional baten esku utz dezake. Aldaketa hori ematen den une horretatik aurrera, beste profesional horrek hartuko du kasua koordinatzeko ardura, baina, jatorrizko Oinarritzko Gizarte Zerbitzuan erreferentzia-lanak egin zituen hori jakinaren gainean izanik.

Bigarren mailako erreferentziatzeko profesionalaz ari garela, Legea foru-aldundien Gizarte Zerbitzuei buruz ere mintzo da. Balorazio eta diagnostiko espezializatuak egiteko orduan, foru-aldundiek elkarren artean koordinaturik aritu beharko dutela, eta Oinarritzko Gizarte Zerbitzuari zein ordura arte erabiltzaileari jarraibideak ematen aritu den profesionalari parte hartzen utzi behar dietela zehaztuz.

Orain artekoak ikusita, nabarmena da Gizarte Zerbitzuen Sistemari buruzko 12/2008 Legeak azpimarratu egiten duela erreferentziatzeko profesionalak esku-hartzean parte hartzen duten beste profesionalak edota Gizarte Zerbitzuen Sistemako hiru administrazioen artean bata bestearikiko burutu beharreko koordinazioa. Hori bakarrik ez, Gizarte Zerbitzuen arloko eskumenak dituzten herri-administrazioen elkarrekiko lankidetzaren eta koordinazio-betebeharra ere xedatzen da sistemaren funtzionamendu eraginkorra bermatzeko.

2.2. 185/2015 Dekretua, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzkoa

Legeak behin baino gehiagotan egiten dio erreferentzia prestazio eta zerbitzuak bilduko dituen zorroari, era azpimarragarrienean 22. zein 23. artikuluetan. Lehenengoan, katalogoan jasota dauden zerbitzu eta dirulaguntzak aipatzen dira (ondoren 185/2015 Dekretuan banan-banan garatzen direnak). Bigarrenean, aldiz, Eusko Jaurlaritzak GZESko prestazio eta zerbitzuen zorroa osatuko duela adierazten da eskumenak dituen sailaren proposamenetik abiatuta.

Beraz, Gizarte Zerbitzuei buruzko Lege horren aurreikuspenari jarraikiz, Dekretuaren helburua da GZESren prestazio eta zerbitzuen zorroa arautzea, prestazio eta zerbitzu horiek lortzeko baldintzak zehaztea, eta irizpideak zein prozedurak arautzea. Horrez gain, prestazio eta zerbitzuak eskaintzean administrazioek dituzten betebeharrak mugatzen ditu.

Orain arte adierazi bezala, Gizarte Zerbitzuen Sistemari 3 herri-administrazioek dituzte eskumenak, lehenik 12/2008 Legean esleituak, eta gero 185/2015 Dekretuan garatu direnak. Udalen kasuan adibidez, «eskumena izango dute zerbitzuei buruzko Legearen 22. artikuluan zehaztutako lehen mailako arreta-zerbitzu guztiak emateko, Telelaguntza zerbitzua izan ezik» (4. or.). Foru-aldundien kasuan, aldiz, «eskumena izango dute GZESren prestazio eta zerbitzuen katalogoaren bigarren mailako arreta-zerbitzuak emateko, Eusko Jaurlaritzaren eskumenekoak direnak izan ezik» (4. or.).

Zerbitzua edo prestazioa lortzeko prozedura zehaztean, lehen mailako arretan, udaleko gizarte-langile batek hasierako balioespena egingo duela adierazten da esku-hartzeari jarraipena eman ala ez erabakitzeko. Jarraipena egitea eskatzen duen esku-hartzea beharko dela uste badu, «erreferentziako profesionalak hasierako gizarte-diagnostikoa egingo du, esku-hartze mota hori beharrezkoa dela egiaztatzeko, salbu eta Udalaren Zerbitzu Sozialaren ustez beharrezkoa bada balioespen eta/edo diagnostiko espezializatu bat egitea» (12. or.). Bigarren mailako balioespen edota gizarte-diagnostiko espezializatuaren beharra ikusten badu, eskaera egindakoan «Foru administrazio eskudunak balioespen espezializatu egingo du, eta, hala badagokio, diagnostiko espezializatu» (13. or.), ondoren beharrei erantzuteko baliabideak zehaztuz.

Esku hartzeko eskatu zaien beste administrazioek hartutako erabakiak (berezi balioespen eta diagnostiko espezializatuaren ardura duten profesionalak hartutakoak), dagozkien administrazio-organoen bitartez hartuak direnean, lotesleak izango dira erreferentziako profesionalarentzat haien mendekoa den prestazioa edo zerbitzua lortzeko baimena ematea edo ukatzea erabakitzen dutenean.

Legean printzipiotzat jasota dagoen arretaren jarraitutasuna bermatzeko, Eusko Jaurlaritzak bideratze-protokoloak diseinatuko ditu maila batetik bestera igarotzea eskatzen duten kasuetarako. Gainera, bideratze-protokolo horiek dinamikoak eta malguak izango direla aipatzen da bi arreta-mailen arteko lankidetzarako eta

koordinaziorako premien bilakaera egokitzeko. Helburu hori lortzeko protokoloak aldizka berrikusi edota aldatzeko moduak ezarriko direla ere aipatzen da.

2.3. 353/2013 Dekretua, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren fitxa sozialari eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren gizarte-diagnostikoa egiteko tresnari buruzkoa

Orain artean behin baino gehiagotan atera da Legean, Dekretuan edota Plan Estrategikoan ere fitxa sozialaren eta gizarte-diagnostikoaren inguruko hitzik. Aspektu hori erregulatzen duen Dekretua onartu zen, 353/2013 Dekretua, maiatzaren 28koa, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren fitxa sozialari eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren gizarte-diagnostikoa egiteko tresnari buruzkoa.

Esan bezala, tresnaren inguruko lehen erreferentziak 12/2008 Legean aipatzen dira, esku hartzeko prozedura zehazten duenean zehazki. Euskal administrazio publikoek esku hartzeko irizpideetan homogeneousutasuna bermatzeko, baloraziorako eta diagnostikorako tresna komunak erabiliko dituztela zehazten du (Eusko Jaurlaritzak arautuak).

Fitxa sozialari dagokionez, Dekretuaren 2. artikuluan definitzen den bezala, «Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren fitxa soziala agiri bat da, paperezko euskarrian edo elektronikoa, izaera indibidualkoa, zeinen bidez Oinarrizko Gizarte Zerbitzuek Gizarte Zerbitzuen pertsona erabiltzaileen oinarrizko datuak bildu eta erregistratzen baitituzte» (3. or.).

Gizarte-diagnostikoari dagokionez, Dekretuan tresnatzat jotzen da, eta GZESn arreta eskatzen duen pertsonaren gizarte-beharrizanaren deskripzio eta balioespen profesional modura adierazten da, esku-hartzea zehazteko baliagarria dena. Diagnostikoa egingo da gizarte-langileak lehen balioespenean jarraipena behar duen esku-hartzea abian jartzea beharrezkoa ikusten duenean.

OGZetako gizarte-langileak hasierako diagnostikoa egitearekin batera intentsitate handiagoko esku-hartze baten beharra baloratuz gero, bigarren mailako arreta zerbitzura bideratzea erabaki dezake diagnostiko sakona eginez. Diagnostiko espezializatuaren emaitzak zehaztuko du hautemandako beharizanari erantzuna emateko zer arreta-mailako esku-hartze behar duen eta zer zerbitzu edo prestazio eskainiko zaizkion. Hori horrela, bigarren mailako diagnostiko espezializatu eskatzean bi arreta-mailen arteko koordinazio-harremanak ematen dira.

3. Koordinazio-harremanak aztertzeke aldagaiak

Aurreko bi ataletan hurbilpen kontzeptual zein normatiboa egin da. Orain arteko lanketa teorikoan sistemaren barneko koordinazioan eragina duten hainbat elementu agertu dira. Jarraian proposatuko diren koordinazio-harremanak aztertzeke aldagai gakoak, bigarren mailako iturrien lanketa-prozesuaren zein graduko praktika profesionaletan (Oinarrizko Gizarte Zerbitzuetan) burututako behaketa zuzenaren ondorioz identifikatu dira. Hurrengo pausoa, beraz, horiek aztertzea izango da.

3.1. Gobernantza

Identifikatutako lehenengo aspektua gobernantzarena izan da, beste babes-sistema batzuk ez bezala, Gizarte Zerbitzuen Sistemaren egitura eta eskumen-banaketa zatikatua baitago.

Gobernantza aipatzen denean, Arrietak (2019) dio terminoa esanahia eskuratzen joan dela sarean gobernatzearekin, maila anitzeko gobernuarekin edo politika publikoekin zerikusia duten eragileak elkarreraginean jartzeko modu berri batekin. Horrek gobernatzeko ekintzari konplexutasun handiagoa erantsi dio ikuspegi tradizionalarekin konparatzen bada.

Hasteko, Gizarte Zerbitzuen Sistema arreta-sare antolatu modura definitzen du Legeak. Antolamenduari dagokionez, 12/2008 Legean bertan eskumen-banaketa egiten da, hiru herri-administratziotan zatituta (Eusko Jaurlaritzan, foru-aldundiak eta udalak), eskumen horien barnean administrazio-maila bakoitzari dagozkion zerbitzu eta prestazioen antolakuntza ere kokatzen delarik.

EAEko Gizarte Zerbitzuen I. Plan Estrategikoari buruzko ebaluazioa (2021), ondorioen atalean, etorkizunean hurrengo belaunaldiei ziurtatu nahi zaien Gizarte Zerbitzuen Sistemaz mintzo da. Ezaugarrien artean aipatzen dira, «unibertsala, erantzukizun publikokoa, deszentralizatua, prebentiboa eta gizarteratzea sustatzera bideratua, herritar guztien ahalik eta autonomia handienarekin, arreta integrala, jarraitua, pertsonalizatua...» (87. or). Gainera, gehienbat komunitatean kokatua, adineko pertsonen edo zaintzaileen itzaropenetara egokituko dena.

Plan Estrategikoan (2016) aipatzen den bezala, GZESk egitura hori izateak bere abantailak ditu; sarea bera garatzea lehendik dauden baliabideetan oinarrituta eta eredu komunitarioari jarraikiz batetik, eta hurbiltasunari, parte-hartzeari eta deszentralizazioari dagokienez bestetik. Baina baditu bere arriskuak ere.

Arrisku horietako bat izan daiteke gobernatzeko gidari edo eredu finko bat ez izatea adibidez. Arrietak (2019) elkarrizketatutako pertsona gehienek (une horretan hiru erakunde-mailetan kudeaketa-erantzukizunak zituzten edo izan dituzten teknikariak eta arduradun politikoak) Gizarte Zerbitzuen Sistemaren lidergoaren existentziaz galdetzean, auzitan jartzen dela aipatzen dute (lidergoaren existentzia defendatzen dutenak ere badira). Egun lidergoa «lidergo partekatu kaotiko» gisa edota kompetentzia-maila bakoitzean «barne-lidergo independenteak» daudela jasotzen da. Lidergo mota desiratuen artean, aldiz, lidergo sendoa behar den ideia dago, erakunde bakar bati legokioketena, Eusko Jaurlaritzari hain zuzen. Beste aldetik, lidergo partekatuaren alde egiten duen iritzia dago lidergo-ereduak noranzko bakarrekoa izan beharrean, lidergo partekatuan bat egiten duten formalak bilatu behar direla defendatuz.

SIISek (Servicio de Información e Investigación Social) (2015) oinarrizko erronkak zehaztean, zerrendatutako lehena GZESren artikulazioaren ingurukoa da. Zehazkiago, guztien artean lehen puntuak «lidergo falta sistemaren artikulaziorako» izenburuak asko dio ondoren adierazten den hausnarketaz. Izan ere, arreta-sarearen

arazo nagusia lidergo argirik eza (gobernurik eta bururik gabeko sistema) omen da, oraindik sistema integratu gisa funtzionatzetik urrun dagoena.

Hirugarren batek erregulatutako bi arreta-maila izatean, sistemak interes zein ikuspegi kontrajarriak dituzten arreta-mailak dituela aipatzen da, zerbitzu-sareek «hodi komunikatzaile» modura jokatzeko dutelarik. Izan ere, zerbitzu baten itxiera edo hutsuneak beste zerbitzu baten eskakizunetan du eragina halabeharrez. Gora-behera hauek zerbitzuen gainjartzeak edo hutsuneak ekar ditzakete, ondoren arretaren jarraitutasunean eragina izan dezaketenak. Sistemaren konplexutasuna izendatzeko «zatiketa» ere aipatzen da (herri-administrazioei, arreta-mailei, edota arreta-maila bakoitzaren barne-banaketari erreferentzia eginez), zabalkunde lagungarri izan daitekeen arren, arreta eskaintzeari begira ekar ditzakeen arriskuak adieraziz.

Arartekoaren 2016ko Udal Gizarte Zerbitzuen egoerari buruzko txostenean, sistemaren disfuntzio nagusia gobernantza ahula dela adierazten da. Elkarrizketatuen artean eredu zentralizatuago baterantz aurrera egiteko premia ikusten da, kontrako iritziak entzuten badira ere. Izan ere, kudeaketaren beharrezko deszentralizatorako aukera eman duela defendatzen dute, eta herritarrarekiko hurbiltasuna bermatzen duela. Bestalde, erakunde komunek artikulazio solidoagoa bermatzeko moduak ere azpimarratzen dira. Bata, erakunde komunek (Eusko Jaurlaritzak zehazki) lidergo handiagoz jardutea, zorroan ageri diren zerbitzuen araudia erregulatzeari begira, eta bereziki, Udal Gizarte Zerbitzu guztietan esku hartzeko eredu komun bat finkatzeari begira.

Honainokoa jakinda, alde batetik, ikusi da lidergo edo gobernantza irmo baten gabeziaren ustea gailentzen dela, zatiketa instituzionala oinarri duena. Beste alde batetik, argi ikusi da ez dagoela ahobatezko adostasunik lidergo horren funtzionamendu edo ereduaren inguruan, eta bi ikuspegi identifika daitezke: eredu zentralizatuago eta bakarragoa, eta lidergo partekatua.

3.2. Botere-harremanak

Eskumenak eta zerbitzuak herri-administrazioaren maila ezberdinetan banatuta egoteak printzipioz ez dirudi haien arteko koordinazioan oztopo handirik sor dezakeenik. Hala ere, bada arreta-mailen arteko harremanean bata bestearekiko botere-trukaketa sorrarazten duen xehetasunik.

12/2008ko Legean adierazten den bezala, hasierako fasean arduraren Oinarrizko Gizarte Zerbitzuko gizarte-langile batena izango da. Profesional hori erreferentziatzeko profesionala izango da, esku-hartzea den modukoa dela eta lan hori «beste era bateko profesional» batek egitea egokiagoa dela uste ez den bitartean. Koordinazio-lanak egiteko, beste profesional batzuen esku-hartzea ere eska dezake, izan lehen mailako arretan daudenak, edo izan bigarren mailako arreta eskaintzen dutenak. Kasu horretan, esku hartzeko prozeduraren arabera, beste administrazio horiek beren mendeko prestazio edo zerbitzu jakin batean sarbidea eman edo ez erabakitzen badute, erabakia dagokion organoaren bitartez hartuz gero, erabaki loteslea izango da erreferentziatzeko profesionalarentzat. Azken aipu horretan

adierazten den ñabardura zehatz batek eragina izan dezake arreta-mailen arteko harremanean; hain zuzen, erreferentziazko profesionalarentzat prestazio edo zerbitzu jakin baterako sarbidearen inguruko erabakia loteslea izateak.

Horren harira, Arartekoaren 2016ko txostenean lehen mailako arreta ematen duten Gizarte Zerbitzuen eta bigarren mailako arreta ematen dutenen arteko koordinazioari dagokionez, asegabetasuna orokorra da eta bidegabea den sentsazioa ere antzematen da (udaleko profesionalen kasuan nabarmenago hautematen da). Batzuek foru-aldundiek ahalmen ekonomiko, politiko eta instituzional handiagoa izateari egozten diote botere-harremanen garapena. Horrez gain, lehen mailako arreta ematen duten langileen ezagutzari balioa kentzen zaiola adierazi dute bigarren mailako arretan lan egiten duten profesionalen aldetik, lehenengokoek egindako balorazio eta diagnostikoak zalantzan jarriak diren sentipena zabaldua baita. Horrek profesionalen arteko mesfidantza eta urruntasun-sentimendua sortzen duela nabari da.

Arrietaren (2019) lanean aipatzen denez, foru-aldundien kasuan, indar-posizioa dute erakunde-sarearen barruan, eta eskumenez zein kudeaketa tresnez hornituta daude. Udalak, aldiz, luzaroan euskal erakunde-sarearen maila ahultzat hartu izan dira, baita GZESn ere. Udalek, askotan, dagokien Legeria sektorialaren arabera beraiei ez dagozkien politikak ezarri behar izaten dituztela dio autoreak.

Koordinaziorako beste alderdi batek baliabideetarako sarbidearekin du zerikusia, «giltza bikoitza»ren kontzeptua aipatzen delarik. Azpimarra bigarren mailako arretan egiten da. Izan ere, bigarren mailako arretari dagozkion baliabideetarako sarbidea, foru-administrazioan baliabide horietaz arduratzen direnen irizpideen menpe dago (hala zehazten baitute Gizarte Zerbitzuei buruzko Legeak zein zorroaren Dekretuak) (Arartekoa, 2016). Fantovaren (2017) arabera, giltza modura irudikatu diren diagnostiko-, balorazio- eta ebaluazio-tresnek hobekuntzaren bidean badute zeregina, eraginkortasunean adibidez. Izan ere, kontrara, «botila-lepo» batean aurkitzen gara behin baino gehiagotan aipatu den arreta jarraitua zailduz.

Hau guztia esanda ere, I. Plan Estrategikoari buruzko Ebaluazioan (2021) jaso denez aurrerapausoak eman dira bi arreta-mailen arteko koordinazioan: kudeaketa-akordioak eta lankidetzak-hitzarmenak osatu dira, bai zerbitzuak emateko, baita koordinazio-protokoloak burutzeko ere. Ez da hainbeste egin kasu zehatzen inguruan batera lan egiteko prozeduran.

Laburbilduz, atal honetako ekarpenei erreparatuz gero, nabaria da bi arreta-mailen arteko koordinazio-harremanetan botere-ezberdintasunak hautematen direla elkarren artean. Ahalmen ekonomikoa dela, politikoa edo instituzionala batak bestearekiko duena, ez dago bi mailen arteko begirada horizontalik.

3.3. Eginkizunen mugak

Bi arreta-mailen arteko koordinazioan aurkitzen den beste oztopoetako bat bi mailen arteko arretaren mugak argi zehazteko zailtasuna da. Gizarte Zerbitzuen Sistemari buruzko 12/2008 Legera joz gero, zioen azalpenean egitura bi mailako

arreta-zerbitzuez osatua dagoela aipatzen denean, zerbitzu horiek, beste irizpide batzuen artean, emandako laguntzaren neurri handiagoaren edo txikiagoaren arabera bereizten direla dio. Legean jasotzen denez, kasu baten aurrean «eman beharreko laguntza handia dela eta hala egitea komeni bada, erreferentziako profesionalak dena delako kasuaren ardura bigarren mailako arretako Gizarte Zerbitzuetako profesionalen baten esku utz dezake» (31.868. or.).

Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzko 185/2015 Dekretuak dio premia-egoeraren aurrean erantzun egokiena emateko helburua izanik, baliabide bat edo beste, edota baliabideen konbinazioak eskainiko zaizkiola erabiltzaileari. Egokitasun-maila neurtzeko kontuan hartzen diren bi elementuen artean bigarrena, «eskatutako laguntza mota eta intentsitatea eskatzeko gaitasuna handiagoa edo txikiagoa izatea» da. Esaldi horretan mugak ezartzerakoan zailtasunak ekartzen dituzten bi kontzeptu agertzen dira, definizio zehatz batez azaldu ez direnak: «eskatutako laguntza mota» eta «intentsitatea».

Mugak argi ez izate hori mehatxua izan daiteke esku-hartzean bermatu behar den jarraitutasunaren printzipioarekiko, Legeak jaso bezala. Izan ere, Plan Estrategikoan adierazten den bezala, Legean aurreikusitakoa aintzat hartuz, oraindik ere zaila da zerbitzu zein egoera batzuk aldundien edo udalen eskumeneko zerbitzuetakoak ote diren jakitea. Argi ez egote horrek bikoiztasunak zein hutsuneak sor ditzake esku-hartzean erabiltzailearekiko jarraitutasunari dagokionez, baita erantzun homogeneoa ematerakoan ere.

Bi mailen arteko harremana aztertzeko orduan, hiru elementu identifikatzen dira aintzat hartzekoak: zorroak lehen mailako arretaren eta bigarren mailakoaren artean ezartzen dituen mugak; balorazioa eta diagnostikoa egiteko prozedurak; eta baliabideetara sartzeko prozedurak (Arartekoa, 2016). Zorroari buruzko Dekretuaren eragina aztertzean, batetik, arreta-mailen arteko mugak argi eta garbi zehazteko dauden zailtasunei, eta, bestetik, zerbitzu mota bera eskaintzen duten (eguneko zerbitzua, gaueko harrera eta ostatua, gehienbat) arreta-maila bakoitzerako zentroen arteko desberdintasunak hautemateko dauden zailtasunei egin zaie erreferentzia.

12/2008 Legeak ezartzen duen erreferentziako profesionalaren ereduak zailtasunak ditu bazterkeria-egoera edo -arriskuan dauden pertsonen kasuan (arretaren jarraipenaren bermea ahultzen du). SIISen (2015) artikuluan testigantza batzuen arabera, kontzeptu eta prestazio ezberdinen arteko nahasketa dagoela adierazten da, eta praktikan ez dagoela horien inguruko definizio partekaturik.

Kontzeptuen ulerkera bateratu bat ez izateak arazoak sor ditzake beharrei modu egokian erantzuteko udaletik zein aldunditik (bikoiztasun eta hutsune-gabezien kasuan). Ondorioz, kasu batzuetan udalak printzipioz zorroari jarraituz beren eskumenekoak ez diren arreta-modalitateak beren gain hartzen ari dira (Arartekoa, 2016). Udalek objektiboki ahalmen gutxiagoko baldintzak dituzte (SIIS, 2015). Batetik, herritarren lehen atea direla esan genezake, eta, bestetik, beste administrazioek erantzuten ez dieten beharrei erantzuteko eskatzen zaie beren eskumenekoak izan gabe ere (horri haien eskumenak betetzeko baliabide ekonomikorik ez izatea gehitzen zaio). Aldundiak Gizarte Zerbitzuen Sistemaren sareko beste agente baten

modura zerbitzu jakin batzuk eskaintzen ditu. Aldi berean, zenbaitetan lidergoa hartzeko eskatzen zaie, eta udal txikien kasuan, eskaini ezin dituzten zerbitzuak betetzeko eskatzen diete.

I. Plan Estrategikoari buruzko ebaluazioan atera diren ondorioen arabera, azken urteetan arau-arloan ahalegin handia egin bada ere (Zorroari buruzko Dekretuan agertzen diren zerbitzu eta prestazioak garatzeari dagokionez), «arau-garapenak bultzada irmoa eskatzen du hurrengo legegintzaldian» (2021, 83. or.). Berau gauzatzeko erakundeen artean irizpideak adostu beharra aipatzen da, baita hobekuntzaren mesedetan konbergentzia-puntuak topatzeko egin beharra ere. Izan ere, puntu zehatzak eta aldagarriak izateak emango dio eraginkortasuna sistemaren jardunari. Udalek nabarmendu dutenez, 2015eko zorroari buruzko Dekretua nahikoa ez, eta beharrezkoa ikusten dute dekretu espezifikoak garatea, zerbitzuak emateko baldintzak zehazten dituztenak.

Hau guztia ikusita, lehen mailako arretaren eta bigarren mailako arretaren arteko eginkizunen mugak zehazteko zailtasunak agerikoak dira. Izan liteke funtzioak zehatz ez egotzi izanagatik, gakoak diren hitzen definizio-gabeziagatik, edota profesionalak izan dezaketen nahasmenagatik. Baina muga hauek eta erakunde arteko akordioak zehazten jarraitzeko ahalegina egin behar da; batetik, arreta-maila bakoitzak bere eskumenak bete ditzan, eta, bestetik, erabiltzaileari esku-hartze egoki, jarraitu eta homogeneoa bermatzeko.

3.4. Tresna teknikoak eta bideratze-protokoloak

Sistema batek sistema modura lan egin dezan, aurrez aipatutako elementuez gain, ezinbestekoa da lanerako tresna komunak izatea.

Sistema arautzen duen arau gorenetik abiatuta, 12/2008 Legetik alegia, bertan bada zer nabarmendua gai honen inguruan. Izan ere, bertan jasotzen denez, Gizarte Zerbitzuek esku hartu behar duten jakiteko irizpideetan homogeneotasuna bermatzeko bidean, euskal herri-administrazioek baloraziorako eta diagnostikorako tresna komunak erabiliko dituzte. Horri jarraikiz, hirugarren puntuan jasotzen da, halaber, baliabide komun horiek Eusko Jaurlaritzak arautuko dituela, eta erregelamendu bidez eta gainerako herri-administrazioekin koordinaturik egingo dela.

Planeko helburuen artean tresnak garatzeko eginkizuna ere aipatzen da. Legean aurreikusitako tresnak indartuko direla adierazten da, eta planifikazioaren eginkizunaren ildoan, kalitatea ebaluatu eta etengabe hobetzean, eta profesionalen etengabeko prestakuntza eta kualifikazioan lan egingo da (Plan Estrategikoa, 2016).

Helburu eta xedeak jartzeak adierazten du oraindik lortu nahi den egoera ez dela heldu. Kasu honetara etorrira, ondoriozta daiteke aurrerapausoak eman diren arren ez dela Legean ezarritakoa guztiz bete (tresna komunak garatzeari dagokionez, adibidez). Plan Estrategikoa egin zen garaian, Gizarte Zerbitzuei buruzko Informatzioko Euskal Sistema indartzea jarri zen helburutzat. Izan ere, Oinarrizko Gizarte Zerbitzuek egiten duten jarduerari buruzko oinarrizko datuak modu homogeneoan

bete eta ustiatzeko aukera ematen duen programa edo aplikazio baten gabezia dagoela baieztatzen da bertan. Arazo horrek eragin du kasu askotan oinarrizko Gizarte Zerbitzuetako gizarte-unitateek informazioa bi aldiz aplikazio ezberdinetan sartu behar izatea, aplikatiboek jaso duten informazioa elkarren artean partekatzeko zailtasunak dituztelako.

Irizpide tekniko argirik ez izatea koordinazio-arazoaren erantzuleetako bat izan liteke, eta ez hainbeste bi arreta-maila ezberdin egotea (Arartekoa, 2016). Irizpide teknikoak izateak esku hartzeko eredu komuna finkatzen lagunduko luke, eta erakunde bakoitzaren interesak gailentzea ekidin. Horri jarraikiz, arazo nagusia ahalduzko profesional, zientifiko eta teknikorik eza da. Horrek praktikan arazoak sor ditzake baliabideetara sartzeko prozesuetan ebazpenak denboran luzatzen direlako, edota eginbehar administratiboek duten konplexutasunagatik adibidez. Plan Estrategikoari buruzko ebaluazioan agerian geratu da prozesu hauen eraginkortasunaren hobekuntza behar dela.

Bi arreta-mailen arteko komunikazioa hobetzeko beharra dago, sistemarako sarbide ezberdinen artean (bi arreta-mailetan eta hirugarren sektorean) kasu zehatzetan elkarren artean sortzen diren arazoek zerikusi zuzena baitute koordinazio-harremanekin. Inkoherentzia aipatu izan da, udalei kasuen erreferentzialtasuna esleitu baitzaie bigarren mailako arretako baliabideetara sartzeko prozesuan inolako ahalmenik izan gabe. Zentzu horretan, badira bigarren mailako arretako baliabideak esleitzeko prozesuetan parte hartzeko eskatzen dutenak. Eskaera hori araudiak ezarritakotik urruntzen den arren, sistema integralaren ikuspegia erreparatuz, zalantzan jartzen da baliabideak esleitzeko mekanismo bateraturik ez egotea, edota bigarren mailako arretak bereziki baliabideak eskuratzeko irizpideak alde bakarrez aplikatzeko ahalmenik ez izatea. Horren aurrean, araudi-markoa aldatu gabe, kasu-arduradun diren profesionalen iritzia ahalik eta gehien kontuan hartzeko prozedurak antolatzeak aukera aipatzen da, baita informazioaren eta koordinazioaren transmisioa hobetzeko prozedurak ere (pertsona bat lehen mailako arretatik bigarrenera igarotzen denean zein kontrako egoeretan) (SIIS, 2015).

Atal honetan baliabideak esleitzeko mekanismo bateratuak aldarrikatzen dira, legedia aldatzen hasi gabe erreferentziatzko profesionalaren hitza balioan jarriko duten prozedurak sortuz. Oraindik ez dago esku hartzeko prozedura argitzen duen irizpiderik erreferentziatzko profesionalaren eginbeharren inguruan, ez eta kasu baten inguruan modu koordinatuan lan egiteko aukera ematen duen mekanismorik ere. Hori horrela, kasu-kudeaketaren zerbitzuak indartzeaz gain, oraindik garapen urria izan duten esku-hartze eredu komuna eta esku hartzeko banakako planak eratzearen beharra adierazten da.

Diagnostiko- eta balorazio-tresnak praktikara eramatean, arrisku baten inguruan hitz egiten da, baliabideetara sartzeko baldintzak bete ezin dituztenak, edo zerbitzua ematen duen entitatearen ezaugarrietara egokitzen ez diren pertsonak, zerbitzutik baztertzeko mekanismo gisa joka dezaketelako (SIIS, 2015).

Planari buruzko ebaluazioan (2021) aipatzen diren ideiei erreparatuta, aipatzekoa da oraindik ez dagoela kasua koordinatzeko eredu partekaturik, ezta erreferentziatzko

profesionalaren ereduarekin lotura duenik ere. Hala ere azpimarratzen da diagnostiko-eta orientazio-tresnen inguruko erakunde arteko lantaldeak abiarazi direla. Bestalde, balioan jarri beharrekoa da aldundiak esparruka kasuaren koordinazioa eta erreferentziazko profesionalaren eredia sustatu zein hobetzeko egiten ari diren ahalegina (Gipuzkoaren kasuan bazterkeria-arloan, adibidez).

Amaitzeko, Arartekoaren (2016) txosteneko ondorioetan aipatzen diren ideiak ekarri nahi dira. Lehenik eta behin, lehen mailako arretaren arloan esku-hartze eredu komunik eza aipatzen da. Bestetik, sistema antolatzeko orduan eredu teoriko eta tresna tekniko komunek duten garrantzia azpimarratu da. Sistemaren kohesioa lortu nahi bada, beharrezkotzat jotzen da eredu teorikoak, kontzeptualizatzeko esparruak eta tresna tekniko komunak sortzea.

Tresna komunak izatea, izenak dioen bezala, Gizarte Zerbitzuen Sistemak sistema modura lan egiteko funtsezko puntua da. Hala izango da, bai profesionalek Legean aipatzen den esku hartzeko irizpideen homogeneousatasuna bermatzeko, bai informazio bera izanik elkarrekin lan egin dezaten edota sistema bat den heinean modu kohesionatuan lan egiteko. Baliteke tresna komunak garatzearen aspektu hau prozesu amaigabe eta jarraitua izatea, baina aldi berean ezaugarri hori da koordinazio-harremanetan aurrera egitea ahalbidetuko duen jardunbidea.

3.5. Ezagutza profesionala

Koordinazio-harremanen inguruan mintzatzean aintzat hartzekoa da profesionalen prestakuntza ere.

Profesionalen prestakuntza aspektu garrantzitsua dela esan daiteke, hau ere orain artekoak bezalaxe 12/2008 Legean jasota baitago. Zehazki, Legearen 78. artikuluan, profesionalen prestakuntza eta gaikuntza xedatzen da. Erkidegoko herri-administrazioak elkarren artean koordinaturik Gizarte Zerbitzuen Sistemari esku hartzen duten eragile eta profesionalen prestakuntza sustatzeko eta planifikatzeko arituko direla adierazten da. Horrez gain, jakinarazten da Eusko Jaurlaritza izango dela bereziki sarrerako irizpideen eta tresna erkideen interpretazioari eta aplikazioari loturiko prestakuntza-ekintzen kudeaketa bere gain hartuko duena. Gainera, Gizarte Zerbitzuetako prestakuntza nora bideratua dagoen adierazteko, zerbitzuen eskaintzan lan egiten duten profesionalen gaikuntza hobetu eta egokitzea zuzenduko dela azpimarratzen da. Helburua da profesionalen ezagutzak, ahalmenak eta gaitasunak indartuz, gizarte laguntzaren kalitatea, eraginkortasuna, eta efizientzia lortzea.

Plan Estrategikoan (2016) ondorioetako batek Gizarte Zerbitzuen eremuan prestakuntza-eskaintza zabal eta sistematikorik ez dagoela dio, gehienbat profesionalen prestakuntza jarraituari begira. Eskaintza hori indartzeko, prestakuntza-premien berri emango duen diagnostikoa egin, eta sistema osoarentzat bideratutako prestakuntza-plan bat prestatu beharko dela proposatzen da, profesionalen prestakuntzan parte hartzen duten agente anitzekin eta, bereziki, Euskal Herriko Unibertsitatearekin.

Profesionalen prestakuntza bermatzeak lanari dagokionez ekarpen positiboak izateaz gain, aldi berean ezagutza jasotzetik haratago profesionalaren aspektu

personalean ere eragina izan dezake (autoestimuari dagokionez, adibidez). Zentzu horretan, kontu garrantzitsua da Udal Gizarte Zerbitzuetako teknikarien ahalduntzea.

I. Plan Estrategikoari buruzko ebaluazioaren (2021) arabera, azken urteetan honakoa bultzatu da profesionalen prestakuntzari dagokionez:

Erakunde guztiek beren profesionalen etengabeko prestakuntza eta birziklatzea ere bultzatu dute, prestakuntza-planen bidez eta/edo GZESean esku hartzen duten erakundeetako profesionalen bidez, esaterako, Topaketak, Gizarteguneak, etab. bezalako espazio iraunkor eta haientzat irekiak abian jarrita, eta kontratatutako edo hitzaritutako zerbitzuekin lotutako prestakuntza-ekintza espezifikoak bultzatuta (73. or).

Ikusten denez, erakundeek borondatea adierazi dute profesionalen prestakuntza bultzatzeko espazio komunak zabaldu eta haien ezagutzak partekatuz ere jakintza kolektiboa sortzeko. Horrez gain, profesionalen gainbegiratze, motibazio eta zainketa psikosozialerako jarduera puntualak ere garatu direla aipatzen da.

Koordinaziorako espazio garrantzitsua da GZEO, baina ebaluazioan adierazten den bezala, garrantzitsua da Gizarte Zerbitzuen arloan jarduten duten agenteekin lankidetzat sustatzeko espazioak indartzea (Gizarte Zerbitzuen Euskal Kontseilua eta elkarrizketa zibilerako mahaiak, esate baterako). Aipatu berri den GZEOz gainera, badira Gizarte Zerbitzuen Sistemaren kalitatea hobetzeko gakoak diren beste bi osagai ere. Batetik, Gizarte Zerbitzuei buruzko Informazioko Euskal Sistema sustatu behar da. Bestetik, Gizarte Zerbitzuen Euskal Behatokia indartzearen beharra adierazten da, «kalitatearen ebaluazioa eta etengabeko hobekuntza bultzatzeko eta gizarte-zerbitzuen arloko ikerketaren gidalerroak gara daitezen bultzatzeko, Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoak ezartzen dituen lehentasunen esparruan» (Eusko Jaurlaritza, 2021: 85).

Marko teorikoaren atal ezberdinetan hitz egin da sistemaren artikulazio solidoago baten inguruan, eta eredu komunek izan dezaketen funtzioaz horri dagokionez. Ikuspegi batzuen arabera, erakunde komunek (Eusko Jaurlaritzak bereziki) lidergo handiagoz jardun beharko lukete, bai zorroari buruzko Dekretuan ageri diren zerbitzu desberdinen araudia erregulatzeari dagokionez, baita Udal Gizarte Zerbitzu guztietan esku hartzeko eredu komun bat finkatzeari dagokionez ere. Ezagutza kudeatzeko orduan, Euskal Autonomia Erkidegoko gobernuak askoz ere paper aktiboagoa izan beharko luke. Gainera, sistemaren homogeneizazioa ez da araudien bitartez soilik lortzen. Izan ere, helburu hori hausnarketarako eta prestakuntzarako espazio teknikoak garatuz lortzen da, ezagutza komuna modu horretan soilik partekatu eta sortu ahal izango baita (Arartekoa, 2016).

4. Ondorioak eta proposamenak aurrera begira

Aldagai zehatzen ondorioei heldu aurretik, aipatzekoa da artikulua irakurri ahala atera daitekeen lehen ondorioa: koordinazio-harremanetan eragina duten alda-gai posible hauek elkarri lotuta eta etengabe elkarreraginean dauden alderdiak direla.

Artikulu honek azalarazi ditu koordinazio-harremanek dituzten askotariko erpinak, eta aldi berean, mahai gainean jarri du GZESren koordinazio-harremanek

duten garrantzia. Izan ere, argi geratu da eragin zuzena dutela bai sistemaren funtzionamenduan, baita herritarrei eskaintzen zaien arreta zuzenean ere.

a) Gobernantza: sistema modura erantzuteko abiapuntua

Aldagai hau izan da identifikatueta lehena, zuzenean Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren egiturari erreferentzia egiten diona. Egiturari dagokionez eskumenak hiru administrazio-mailatan banatuta egoteak arreta-mailen koordinazioan eragina duela aurreikusi da lanaren hastapenetan. Bi zentzu nagusitan ondorioztatu da hori. Batetik, eskumenak banatuta egoteak desadostasunak sortzen ditu praktikan kasuei erantzuteko erantzukizuna nori dagokion zehazterakoan. Izan ere, hurrengo aldagaian adieraziko den bezala, eginkizunak zein erantzukizunak ez ditu araudi-markoak zehatz banatzen, interpretazioetarako espazioa uzten duelarik. Esan daiteke, batetik, araudi-markoari dagokiola erantzukizunak zehazten jarraitzea, eta, bestetik, beharrezkoak direla profesionalen bitartez osatutako organoak esku-hartze eredu bateratua lantzeko.

Bestalde, arreta-maila ezberdinen arteko zein zerbitzu gehiagoren arteko esku-hartzeek askotariko ikuspegiak uztartzeko eginbeharra dakarte berekin. Hasiera batean erantzun osatuago bat emateko behar lukeen ikuspegi-uztarketa hori esku-hartzean izan ditzakeen arriskuekin agertzen da. Argibide zein irizpide argiak ematen dituen erreferenzialtasunik gabe, ondorio nabarmenak ikusten dira sistemaren funtzionamenduan. Aurrez atera den ideia ekarriaz, «hodi komunikatzaile»-en sistema modura jarduten dute Gizarte Zerbitzuen sareko baliabideek. Funtzio zein erantzukizunetan nahasketak egonik, baliabideek gainezka egiteko edota arretan gainjartze zein hutsuneak eragiteko arriskua sortzen da.

Eskumen-banaketa eta aipatzen den deszentralizazio hori egoki kudeatu ezean, printzipioz bere dituen hurbiltasun-ezaugarria eta ikuspegi osatuagoa ahalbidetzeko aukera ez dira errealak izango. Azpimarratzekoa da gobernantzaren atalean egituraren konplexutasunaz aritzean «zatiketa» aipatu dela, kontzeptu horrek dakarren kutsu negatiboarekin (kasu honetan) lortu nahi den sistema eta erantzun «batua»-ren antonimoa izanik.

Gaur egun, koordinazio-harremanetarako edo erreferente-lanetarako eredu bat izan gabe, badirudi zerbitzu bakoitzaren ikuspegien batuketa izaten dela arretan ematen den erantzuna; ez, ordea, esku-hartzean parte hartzen duten zerbitzuen erantzun bateratua. Legean aipatzen den ikuspegi integrala eskaintzea arriskuan jar dezake zenbait kasutan funtzionamendu horrek. Arreta-mailen artean desadostasunak egoteak, bestalde, erantzun bakarra ematea oztopatzen du Legean aipatzen den arreta jarraitua eman ahal izatea zailtzearekin batera.

b) Botere-harremanak: izaera loteslea gatazken iturri

Barne-antolaketari dagokionez, koordinazio-harremanetan eragina izan deza-keela aurreikusi da, bigarren aldagaia botere-harremanak deiturikoa izan delarik (bi arreta-mailen artean dauden harremani erreferentzia eginez). Izan ere, Legeak bigarren mailako arretari lehenarekiko izaera loteslea esleitzeak koordinazio-

harremanetan eragina izan dezakeela aurreikusi da botere-ezberdintasunak sortzen dituela baieztatuz.

Bigarren aldagai hau agerikoa dela ikusi da lanketa teorikoan zehar. Udal-mailako gizarte-langilearen esku-hartzea erabat baldintzatua gelditzen da aldundiko erantzunaren arabera, erabiltzailearen beharrezko erantzuteko baliabide nahikoak izan gabe ere arreta ematen jarraitu behar baita (arreta jasotzeko pertsona orok duen eskubidea bermatuz). Udaleko profesionalen irizpideek bigarren mailako baliabideen esleipenetan eraginik ez izateak (ezta profesionalen parte-hartzerik ere) langileen arteko harremanetan ondorio nabarmenak ditu. Bi arreta-mailetako profesionalen ekarpenak balioan jarriko dituen eredu lan egin behar dela beharrezkoa ikusten da. Plan Estrategikoari buruzko ebaluazioan adierazi denez, ahalegin handiak egiten ari dira aldundietatik erreferentziarako profesionalaren eredia aldatzeko (lan-eredu berriak, kudeaketa-akordioak eta koordinazio-protokoloak, besteak beste). Ematen den arreta hobetzeko bidean egindako saiakerak berekin dakarte profesionalen arteko harremanak ere zaintzea, eta zentzu horretan, ahalegin hauek koordinazioari dagokionez eragin positiboa izango dutela aurreikusten da.

Bestalde, aintzat hartzekoa da barne-antolaketa zein funtzionamendu honek izan dezakeen albo-funtzio arriskutsu bat. Izan ere, izaera loteslea izate horrek erabiltzaile bati bigarren mailako arretako baliabide batera sarbidea errazteko hiru balorazio pasaraz diezazkioke. Lehena, erreferentzia duen gizarte-langilearen balorazioa eska dezan; ondoren, balorazioa bera; eta, azkenik, bigarren mailako arretako erabakiaren onspena. Horrek aurreko aldagaian aipatu den arreta jarraitua emateko zailtasuna erakusten du, (balitekeelako prozesu luzea egin ondoren erabakietako batean baztertua izatea) eta, aldi berean, profesionalen arteko talka sortu botere-ezberdintasunak egonik erabaki batek bestea bertan behera uzten baitu.

Analisian ikusi denez, izaera lotesleak bi arreta-mailen artean sortzen dituen botere-ezberdintasunek eragina dute profesionalen arteko harremanean, sarean lan egiten den heinean, alde baten erabakiak erabat alda baitezake bestearen esku-hartzea (eta halaberharrez, ahaztu gabe, erabiltzailearen etorkizuna).

c) Eginkizunen mugak: koordinazioa erraztu erantzukizunak zehaztuz

Araudi-markoa aztertzeari ekitean, arreta-mailen eginkizunen banaketa adierazten den pasarteetan kontzeptu irekiak topatu dira. Hori horrela, barne-antolaketaren ezaugarri honetan oinarrituz, arreta-maila bakoitzaren lege-kompetentzien banaketa nahasia delakoan, koordinazio-harremanak aztertze gako delakoan aztertu da.

Araudi-markoa eta zehazki eginkizunak banatzen diren Legearen eta Dekretuaren ekarpenak aintzat hartuz, interpretazio anitzetarako bide ematen duten kontzeptuak daudela argi dago (Legeak laguntza handiaren beharra dagoenean kasuaren arduraren bigarren mailako arretaren esku utz dezakeela aipatzen du, eta Dekretuak laguntza mota edota eskatzen duen esku-hartzearen intentsitatearen arabera esku-hartzea proposatzen du). Mugak ezartzen dituzten kontzeptuen zehaztugabetasun horrek, ikuspegi ezberdinak sortzearekin batera, profesionalen arteko desadostasunak

sortzen ditu, koordinazio-harremanetan eragin dezaketenak. Desadostasunen aurrean ikusi denez, lantaldean eztabaidatu beharrean izaera loteslea duen arretamaila da erabakia hartzen duena, beste zerbitzuek hura onartzen dutelarik.

Gizarte Zerbitzuetara gerturatzeko ate askotarikoak egonik, zerbitzu ezberdinek parte hartzen duten esku-hartzeetan erreferente izatearen erantzukizuna norena den argi ez izateak erantzun bateratu bat emateko zailtasuna dakar. Egoera horretan erabiltzaileak iturri ezberdinetako informazioa jaso dezake, elkarren artean kontraesankorra eta nahasgarria suerta daitekeena. Egoera horretan, oraindik ere bikoiztasunak eta hutsuneak suertatzen dira gaur egun, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemak duen barne-antolaketari dagokionez duen ahulgunea agerian utziz.

d) Tresna teknikoak eta bideratze-protokoloak: funtzio askotarikoak, ezarririko formaletatik haratago

Lanean ardatz modura erabili den identifikatutako laugarren aldagaia lanerako tresna tekniko eta bideratze-protokoloek erreferentzia egiten diena da. Aldagai hau aztertu izanak jardute profesionala aurrera eramateko erabiltzen diren tresnek duten garrantzia azalera du.

Lehenik eta behin, erabiltzaile bat bigarren mailako arretako baliabide batean sartzeko eskaeren prozedura aipatu behar da. Atal honen analisi teorikoan atera denez, prozesu burokratiko konplexuak eta eraginkortasunetik urrun ikusten dira. Tresna komunen zabalkundea lagungarria izan da oso prozesuen hobekuntzan, baina oraindik bada zeregina udaleko kasu-arduradunen irizpideak aintzat hartzeko zein informazioaren transmisioa gauzatzeko prozedurei dagokienez. Izan ere, oraindik ez dago kasu zehatzen inguruan modu ordenatuan koordinatzeko eredurik. Plan Estrategikoari buruzko ebaluazioak egin beharreko lanetan dagoela zehaztu du. Eredu horren helburuetan profesionalen jardunari eraginkortasuna eskaintzeko, eta horizontaltasunaren bitartez erabiltzaileei erantzun bateratua emateko lan egin behar da.

Prozesu burokratiko konplexuak eta denboran luze jotzeak eragina du, lehen aipatu den «hodi komunikatzaile»en funtzionamendua dagoela jakinda. Izan ere, zenbat eta gehiago luzatu, gero eta denbora gehiagoz luzatzen da udal-mailako baliabideen bidez eman beharreko arreta, adibidez (egoera batzuen kasuetan baliabide egokiak edo nahikoak ez daudela aintzat hartuta). Denbora-tarte horrek eragina izan dezake, batetik, erabiltzailearen egoeraren areagotzean, eta, bestetik, baliabideen aldetik mugatua sentitzen den gizarte-langilearengan.

Bestalde, analisi teorikoan aipatu bezala, zenbait tresnak (balorazioek, adibidez) jardun profesionalean funtzio desegoki bat bete dezakete, egoeraren azterketa egin beharrean, baliabideetatik baztertzeko mekanismo modura funtzionatuz. Azken funtzio hori betetzeko ere erabiltzeak GZESk dituen gabeziak agerian uzten ditu. Helburua pertsonaren beharrezkoak ezagutu eta horren arabera baliabideak eskaintzea izateaz gain, gaur egun kasuari erantzuteko ardura nori dagokion zehazteko modu bat ere bada.

Baliteke izaera lotesle horren aurrean, OGZetako gizarte-langileen baliabideetako bat izatea bigarren mailako arretako zerbitzuen aurrean haien irizpidea berretsi zein indartzeko.

e) Ezagutza profesionala: hutsunea koordinazio-harremanetan

Artikulu honetan, ezagutza profesionala partekatzeko espazio komunak aztertzea izan da identifikatu den azken gakoa. Aldagai honi dagokionez, ezagutza profesionala partekatzeko espazioak koordinazio-harremanen hobekuntzan lan egiteko baliabidea izan daitezkeen ideia dago oinarrian.

Azterketa teoriko honen bitartez ikusi da profesionalen ahalduntzeak duen garrantzia. Araudiari erreparatuz gero, bertan nabarmena da profesionalen prestakuntzari ematen zaion lekua. Gaiaren inguruan egin diren lanei begira ere, nabarmena da arlo honetan ikusi den beharra, baita jaso diren profesionalen testigantzetan ere. Plan Estrategikoari buruzko ebaluazioan adierazi denez, azken urteetan erakundeek borondatea erakutsi dute etengabeko prestakuntzaren eta profesionalen arteko espazioak sortzeari dagokionez. Ezagutza askotarikoek bat egingo duten lankidetz-espazioak sortu behar dira, eta horretarako funtsezko baliabidetzat jotzen da GZEO. Talde-lana sustatuko duten lan-ereduak garatzearekin batera, praktika profesionalaren azterketa eta ebaluazioa egingo duten baliabideak ere indartzea ezinbestekoa izango da (Gizarte Zerbitzuen Euskal Behatokia, adibidez).

5. Bibliografia

- 12/2008 Legea, abenduaren 5ekoa, Gizarte Zerbitzuei buruzkoa (EAO, 246. zk., 2008ko abenduaren 24a, 31.840.-31.924. or.)
- 185/2015 Dekretua, urriaren 6koa, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren prestazio eta zerbitzuen zorroari buruzkoa (EAO, 206. zk., 2015eko urriaren 29a, 1.-84. or.)
- 353/2013 Dekretua, maiatzaren 28koa, Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren Fitxa Sozialari eta Gizarte Zerbitzuen Euskal Sistemaren gizarte-diagnostikoa egiteko tresnari buruzkoa (EAO, 121. zk., 2013ko ekainaren 26a, 1.-50. or.)
- 385/2013 Dekretua, uztailaren 16koa, Gizarte Bazterkeria Balioesteko Tresna onartzen duena (EAO, 149. zk., 2013ko abuztuaren 7a, 1.-24. or.)
- Ander-Egg, Ezzequiel (2014): *Diccionario del trabajo social* (25. ed.), Brujas, Kordoba, <<https://elibro-net.ehu.idm.oclc.org/es/ereader/ehu/78160?page=83>>.
- Arartekoa (2016): *Udal gizarte zerbitzuen egoera Euskal Autonomia Erkidegoan. Egungo egoera eta hobetzeko proposamenak*, <https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_4074_1.pdf>.
- Arrieta, Felix (2019): *El archipiélago del bienestar: Los servicios sociales en el País Vasco*, Catarata, Madril.
- Duque, Jose Maria (2012): «Redescubrimiento de los servicios sociales de atención primaria: hacia un (nuevo) modelo de atención personal y comunitaria», *Zerbitzuan*, (52), 23-44.
- Eusko Jaurlaritzaren Enplegu eta Gizarte Politika Saila (2016): *Euskal Autonomia Erkidegoko Gizarte Zerbitzuen Plan Estrategikoa 2016-2019*, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, <https://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-catpub/es/k75aWebPublicacionesWar/k75aObtenerPublicacionDigitalServlet?R01HNoPort al=true&N_LIBR=051853&N_EDIC=0001&C_IDIOM=eu&FORMATO=.pdf>.

- , (2021): *EAE-ko Gizarte Zerbitzuen I. Plan Estrategikoari buruzko ebaluazioa*, Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, <https://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-catpub/es/k75aWebPublicacionesWar/k75aObtenerPublicacionDigitalServlet?R01HNoPortal=true&N_LIBR=051853&N_EDIC=0001&C_IDIOM=eu&FORMATO=.pdf>.
- Fantova, Fernando (2006): «Algunos elementos para un análisis de las políticas sobre servicios sociales en el País Vasco», *Zerbitzuan*, 40, 7-20, <file:///C:/Users/ANE/Downloads/Dialnet-AlgunosElementosParaUnAnalisisDeLasPoliticassobreS-2223752%20(5).pdf>.
- , (2017): «Servicios sociales e inclusión social: análisis y perspectivas en el País Vasco», *Zerbitzuan*, 64, 9-31, <file:///C:/Users/ANE/Downloads/Dialnet-ServiciosSocialesElInclusionSocial-6218883%20(4).pdf>.
- Fantova, Fernando; Casado, Demtrio; Lopez-Arostegi, Rafael; Sotelo, Helena eta Diaz, Julio (2005): *Situación y perspectivas del sistema público de servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Eusko Jaurlaritza, Etxebizitza eta Gizarte Gaietako Saila, Gasteiz.
- Gizarte Langintzako Kontseilu Orokorra (2012): *Gizarte Langintzako Kode Deontologikoa* (3. ed.), Gizarte Langintzako Kontseilu Nagusia, Madril, <https://www.cgtrabajosocial.es/files/53161edc72835/CDIGO_DEONTOLGICO_2013.pdf>.
- Lucas, Fernando de eta Arias, Andres (2010): *Diccionario internacional de trabajo social y servicios sociales*, Miño y Davila, Buenos Aires, <<https://elibro-net.ehu.idm.oclc.org/es/lc/ehu/titulos/101959>>.
- Mintzberg, Henry (1998): *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Bartzelona.
- Moix, Manuel (2004): «El Trabajo Social y los Servicios Sociales. Su concepto», *Cuadernos de Trabajo Social*, 17, 131-141, <file:///C:/Users/ANE/Downloads/8457-Texto%20del%20art%C3%ADculo-8538-1-10-20110531%20(2).PDF>.
- Real Academia Española (2021): *Diccionario de la lengua española* (23. ed.), <<https://dle.rae.es>>.
- SIIS Dokumentazio eta Ikerketa Zentroa (2015): «Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social de Gipuzkoa», *Zerbitzuan*, 59, 5-38, <http://www.zerbitzuan.net/documentos/zerbitzuan/Reordenacion_red_recursos.pdf>.
- Ubieto, Jose Ramon (2009): *El trabajo en red. Usos posibles en Educación, Salud Mental y Servicios Sociales*, Gedisa, Bartzelona.

