

La aportación de las entidades sociales del ámbito de la inclusión en Gipuzkoa y su relación con la Administración Pública

Ane Ferran Zubillaga

aferran@deusto.es

Doctora por la Universidad de Deusto, licenciada en Humanidades y diplomada en Trabajo Social. Actualmente es profesora encargada en la Universidad de Deusto, donde imparte docencia en el grado de Trabajo Social. Su experiencia profesional como trabajadora social se ha desarrollado en el ámbito de las entidades de acción social, en funciones relacionadas con la gestión de la formación y el voluntariado, y la cooperación internacional. Los ámbitos de investigación están relacionados con el tercer sector, la inclusión social, la participación y la gestión del conocimiento. Forma parte del equipo de Investigación Deusto Valores Sociales.

RESUMEN

El presente artículo aborda el papel de las entidades de iniciativa social en el ámbito de la inclusión en el marco de la política social guipuzcoana. Es parte de la tesis doctoral dirigida por el profesor Jon Leonardo, catedrático de la Universidad de Deusto, y defendida en diciembre de 2016 titulada “Loiolaetxea: respuesta a la exclusión desde la solidaridad”. El artículo parte de la contextualización de la política social vasca y su concreción en el Territorio Histórico de Gipuzkoa y aborda la cuestión del papel del tercer sector en el con-

texto actual. A continuación presenta un resumen del análisis cualitativo realizado en torno al papel de las entidades sociales guipuzcoanas en la atención residencial a las personas en situación de exclusión y la valoración sobre la relación de éstas y la administración: sus características, los factores condicionantes y las bases para el establecimiento de un nuevo modelo relacional.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas (JEL I38); Capital social (JEL Z13); Tercer sector, inclusión.

THE CONTRIBUTION OF GIPUZKOAN SOCIAL INCLUSION ORGANIZATIONS AND THEIR RELATIONSHIP WITH THE PUBLIC ADMINISTRATION.

ABSTRACT

Set within the framework of Guipuzcoa's social policy, the role of social enterprises is analysed in the scope of inclusion. The article forms part of the doctoral dissertation supervised by Prof. Jon Leonardo, Chair at the University of Deusto. It was defended in December 2016 under the title: "Loiolaetxea: respuesta a la exclusión desde la solidaridad". The study is based on providing the context for Basque social policy and its materialisation in the province of Guipuzcoa. The issue of the Third Sector's current role is analysed. This is followed by a summary of the qualitative analysis performed on the role of Guipuzcoa's residential care social enterprises for persons in situations of exclusion and evaluation of the relationship between them and the administration: their characteristics, conditioning factors and the bases needed to establish a new relational model.

KEY WORDS

Public policy (JEL I38); Social capital (JEL Z13); Third sector, inclusion.

1. INTRODUCCIÓN

Loiolaetxea es un centro residencial de la Compañía de Jesús ubicado en San Sebastián (Gipuzkoa), donde se acoge a personas que están presas y a personas en riesgo o situación de exclusión. Forma parte de la red de atención a la exclusión siendo un centro colaborador de la Diputación Foral (entidad competente en la materia).

El objetivo general de la tesis en la que se sustenta este artículo, ha consistido en analizar el papel de las entidades de iniciativa social¹ en la atención residencial a las personas en riesgo o situación de exclusión en el marco de la política social guipuzcoana, a partir del estudio del caso de Loiolaetxea.

Una vez contextualizado el marco y dado que se trataba de *conversar con la realidad* (Schön, 1998, pág. 248) la investigación se ha basado en el análisis cualitativo de 34 entrevistas en profundidad realizadas a: responsables políticos del ámbito foral, técnicos del ámbito foral y municipal, y de instituciones penitenciarias, personas del tercer sector social, expertos del ámbito del conocimiento, así como profesionales y residentes de Loiolaetxea².

Lo que exponemos a continuación es un resumen del análisis referido a la aportación de las entidades sociales en la atención a la inclusión, así como la caracterización de la relación de éstas con la administración pública, en el contexto de un Sistema Vasco de Servicios Sociales de responsabilidad pública.

2. POLÍTICA SOCIAL EN LA CAPV: EL CONTEXTO EN EL QUE ACTÚAN LAS ENTIDADES DE INICIATIVA SOCIAL

Desde la promulgación de la primera Ley de Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) en 1982, los legisladores han articulado los servicios destinados a garantizar el bienestar de las y los ciudadanos como un sistema público, cuya definición, desarrollo y concreción ha ido ampliándose en el desarrollo normativo referido al mismo. Así, la actualmente en vigor Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales establece como objeto de la misma, la promoción y garantía de determinados derechos “*mediante la regulación y ordenamiento de un Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS)*” (Ley 12/2008, art.1), que es definido como una “*red pública articulada de atención, de responsabilidad pública*” (Ley 12/2008, art. 5).

¹ Es difícil utilizar una única denominación para referirnos a este tipo de entidades. En este texto, y aun a riesgo de perder precisión y de considerar sinónimos conceptos que pueden no serlo, hemos optado por mantener el término dado por los autores analizados. Así encontraremos referencias a: Tercer Sector (TS), Tercer Sector Social (TSS), Tercer Sector de Acción Social (TSAS), o Entidades de Iniciativa Social.

² En las citas aportadas en este texto se utiliza la siguiente codificación para identificar el ámbito al que pertenece la persona que aporta la cita: C: conocimiento; P: responsable político; T: técnico ámbito público; S: tercer sector social; y L: profesionales de Loiolaetxea.

El marco normativo vasco identifica un sistema de responsabilidad pública y producción público-privada de los servicios destinados a la cobertura de las necesidades sociales. Ya en el preámbulo de la Ley de 1982 se reconocía el esfuerzo de la iniciativa privada altruista en la producción de los mismos. Esta referencia se mantiene en la ley actual que, partiendo del principio de responsabilidad pública, establece la *“prevalencia de la gestión pública y de la gestión a través de la iniciativa social en la provisión de los servicios y prestaciones previstos en el Catálogo de Servicios y Prestaciones del SVSS”* (Ley 12/2008, art. 7).

En este sentido, la normativa que nos ocupa regula *“la participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios”* (Ley 12/2008, art. 60). Además, mantiene las medidas de discriminación positiva hacia las entidades que tengan carácter no lucrativo (Ley 12/2008, art. 65.1), al considerarlas socias preferentes en la producción de los servicios destinados al bienestar. Sin embargo, este último aspecto está puesto en cuestión por el Consejo Económico y Social dado que entiende incompatibles las referencias a los principios de igualdad y equidad con un trato de discriminación positiva a las entidades sin ánimo de lucro (Consejo Económico y Social Vasco, 2012, pág. 14).

La colaboración público-privada de iniciativa social se recoge también, en la reciente Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi donde, además de caracterizar y configurar el Tercer Sector Social (TSS), se concreta su participación en las políticas públicas del ámbito de la intervención social, consolidando así los espacios de interlocución y avanzando en el alcance de la relación entre el TSS y el sector público vasco.

Este marco legal ha tomado cuerpo en Gipuzkoa hasta el punto que diversos autores consideran que puede identificarse el llamado *“modelo guipuzcoano”* (Etxaniz, 2009), (Arrieta & Etxezarreta, 2012) sustentado en la comunidad y en la estrecha colaboración entre ambos agentes. Un modelo que, en palabras de la que fuera diputada foral de Política Social en la legislatura 2007-2011 (gobernada por EAJ/PNV) requería de un nuevo *“contrato social”* (Etxaniz, 2009, pág. 37) que identificara nuevos modos de gestión y nuevas fórmulas de financiación. Un contrato social que se asentara sobre la base, entre otras, de una administración garante aunque no necesariamente proveedora, que identificara claramente lo que quiere ofertar; y que contara con empresas y entidades sociales robustas, de calidad y competentes. Consideraba además, que las relaciones entre ambas esferas deberían incluir cláusulas sociales que permitieran la sostenibilidad del TSS que se reconocía comprometido, competente, de calidad y cercano a la persona y a su entorno.

Aproximadamente una década después, el Plan Estratégico de Gestión de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG) que aprueba el nuevo Consejo de Gobierno para el periodo 2015-2019 (igualmente en manos de EAJ/PNV), propone un nuevo modelo de gobernanza basado, entre otros principios, en *“la colaboración público-privada para el impulso de los proyectos estratégicos”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 6). El propio plan señala que *“la administración no es la única responsable de la cohesión, ni debe serlo”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 31).

Precisamente, uno de los proyectos estratégicos que recoge este Plan es el Mapa de Servicios Sociales, cuyo objetivo es: *“fortalecer nuestro modelo de bienestar social a través de la mejora del servicio, la mejora del equilibrio territorial, la creación de empleo y la complementariedad de la red natural de apoyo en colaboración con los ayuntamientos y las entidades sociales”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, 2015, pág. 18).

Concretamente, y en el ámbito de la inclusión social, la perspectiva de la necesaria colaboración entre todos los agentes involucrados se plasma en el Plan de Inclusión 2016-2020 denominado *“Elkar-EKIN”*³, presentado por el Departamento de Políticas Sociales de la DFG en junio de 2016. La propia declaración de Misión del departamento recoge esta necesaria colaboración: *“cumplir con la responsabilidad pública de la DFG de garantizar los derechos de la ciudadanía (...), desarrollando esta labor en colaboración con otros agentes sociales”* (Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales, 2016, pág. 31).

Nos encontramos, por tanto, que la CAPV ha asumido el principio de responsabilidad de los poderes públicos en las políticas tendentes a favorecer la integración social, la autonomía y el bienestar de todas las personas, familias y grupos. Además, la legislación ha considerado, desde el primer momento, la acción desarrollada por la iniciativa social en la producción de los servicios sociales en el marco del sistema público.

3. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES DE INICIATIVA SOCIAL EN EL CONTEXTO ACTUAL

3.1. Breve delimitación conceptual

En esta revista hemos podido constatar en repetidas ocasiones, como el llamado TSS es un ámbito o fenómeno con límites difusos y una amplitud y significados diversos que varían de un autor a otro. Así, Fernández y Peñasco (2013) refieren las dificultades con las que se encuentran los autores que pretenden definir el concepto. Por otro lado, Rodríguez y Marbán (2015) en su profundo análisis del Tercer Sector de Acción Social (TSAS) en el contexto europeo, apuntan a que el debate conceptual sigue abierto debido a la diversidad de prácticas existentes, las distintas regulaciones e incluso, las tradiciones nacionales de sociedad civil que coexisten en la Unión Europea.

En este artículo vamos a definir las tal y como lo hace la Ley vasca del TSS que en su artículo 2º considera que el TSS está conformado por entidades cuya finalidad es promover la inclusión social, la cooperación al desarrollo y el ejercicio de los derechos de aquellos que afrontan situaciones de vulnerabilidad o exclusión, desigualdad, desprotección, discapacidad o dependencia.

³ Juego de palabras en euskara que significa *“ACTUAR-juntos”*. La propia denominación del Plan quiere destacar esta idea de trabajo en común.

En cualquier caso, parece haber un acuerdo al considerar que el TSS está compuesto por entidades privadas sin afán de lucro, cuya finalidad es la promoción de la inclusión social y el ejercicio de los derechos, sobre todo de aquellos grupos sociales más vulnerables. Para ello desarrolla actuaciones que están vinculadas a cuatro funciones sociales claves: la de cohesión social, la simbólica, la política y la función de prestación de servicios (De la Torre Prados, 2010), (Mora Tico, 2012), (Fernández & Peñasco, 2013).

3.2. La necesidad de establecer nuevas relaciones entre el sector público y el TSS.

En los estudios analizados para elaborar esta investigación se aborda la necesidad de redefinir y consolidar la relación entre el sector público y el TSS. En algunos casos se identifica como la necesidad de aceptar el nuevo rol que la administración parece haber adoptado y que pasará de *“financiador principal a colaborador necesario”* (Vidal, 2013, pág. 72). En otros, se valora el cambio sociocultural acaecido por el que *“el espacio público y el bienestar general han dejado de ser responsabilidad exclusiva de los gobiernos para ser compartida por la sociedad”* (Pérez & Navarro, 2013, pág. 52). En cualquier caso, estamos de acuerdo con Pérez y Navarro cuando recuerdan que *“en el modelo de cooperación público-privado los derechos sociales comportan el compromiso del sector público en la cobertura de las necesidades que presentan determinados colectivos”* (Pérez & Navarro, 2013, pág. 52), por lo que la cuestión de quién es el agente que oferta dichos servicios no debe implicar el debilitamiento en la cobertura de esos derechos.

Jaraíz (2009) recoge tres propuestas para clasificar la relación entre la administración pública y el TSAS:

- La elaborada por Just *et al* (en Jaraíz, 2009, pág. 119), en relación con los modelos de gobierno establecidos entre ambos. Estos autores identifican un *“modelo vertical con tendencia a horizontalizarse”* que se caracteriza por una administración pública que lidera el proceso de contratar, planear, dirigir y proponer objetivos y acciones y donde las entidades sociales asumen un papel de colaboradoras; y el *“modelo horizontal de inicio”* en donde ambos entes asumen colegiadamente todo el proceso de intervención.
- La presentada por Navarro y Rodríguez (en Jaraíz, 2009, pág. 120), que identifican tres tipos relacionales: el denominado *“modelo de canalización de la demanda”* que entiende la relación entre ambos estamentos como un flujo de información unidireccional, desde el cual las entidades sociales transmiten las peticiones y necesidades de la comunidad a los organismos públicos; el denominado *“modelo intermedio”*, donde, además de este rol de transmisores, las entidades también son consideradas como colaboradoras en el desarrollo de determinadas actividades dirigidas a sus beneficiarios; y el de *“prestación de servicios”* en donde las entidades gestionan la intervención directa a través de programas y servicios dirigidos a la población y financiados en mayor o menor medida por la administración.
- Por último, el autor trae a colación la propuesta presentada por Alguacil (en Jaraíz, 2009, pág. 120) que también identifica tres modos de relación: el *“burocrático”* de naturaleza ver-

tical y sin espacio para la participación de las entidades, por lo que éstas adoptan una lógica reivindicativa y de intervenciones realizadas en espacios informales; el “*modelo gerencial*” donde priman las relaciones de colaboración entre la administración pública y aquellas entidades con dominio de la gestión en sentido amplio; y el “*modelo relacional*” como aquél orientado desde la cultura alter-activa y co-lideración que pretende no tanto la colaboración con, sino la colaboración para.

Por su parte, Mora Ticó (2012) entiende que el actual modelo de colaboración entre el TSS y la administración hace que exista el riesgo de que las entidades vinculadas a este sector puedan convertirse en meras empresas de prestación de servicios. Opina que será necesario un nuevo sistema de colaboración para garantizar la continuidad de los servicios sociales a través de la creación de redes en los que se integren todos los agentes implicados en la detección y cobertura de las necesidades sociales. Además, el autor considera que esta relación debería basarse en la corresponsabilidad más allá de la financiación, realizando un trabajo conjunto, en función de los roles asignados a cada sector.

Por fin, Rodríguez y Marbán (2015) parten de la consideración de que el problema está en ver cómo articular un sistema de cooperación y complementariedad entre el TSAS y el sector público donde, por un lado, se garantice la autonomía del TSAS y por otro, se mantenga o amplíe la participación del estado como agregado de bienestar. En este contexto, el estudio realizado por los citados autores presenta tres enfoques o escenarios de relación:

- El TSAS no es un aliado estratégico del estado para garantizar el bienestar. Entonces, deberá primar la función de incidencia política sobre la prestación de servicios.
- El TSAS sí es un aliado estratégico y la relación entre ambos debe estar basada en la colaboración estable. En este escenario se entiende que el TSAS es a la vez interlocutor del estado en la reivindicación de los derechos sociales y gestor de los servicios públicos necesarios para garantizar el bienestar, sobre todo de los colectivos más vulnerables.
- El TSAS sí es un aliado estratégico, sin embargo la colaboración con el estado será de tipo económico e instrumental. Así, en este escenario el TSAS asumirá un papel asistencial, primando la función de prestación de servicios.

En el caso de Euskadi, nos encontramos con propuestas como la recogida en el Libro Blanco del TSS de Euskadi (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015) que parte del modelo comunitario de atención recogido en las leyes vascas para reclamar el rol de las entidades en la respuesta a las necesidades sociales. Un rol sustentado desde la perspectiva histórica: fueron ellas quienes pusieron en marcha y continúan ofreciendo servicios que han contribuido a consolidar como de responsabilidad pública.

La Ley del TSS de Euskadi recoge la opción de que la relación entre ambos agentes esté basada en la complementariedad, por lo que el TSS: “*colabora y debe colaborar con el sistema público en la toma de decisiones respecto a las políticas sociales públicas, y participar en el debate social sobre el modelo de sociedad y desarrollo*” (Ley 6/2016, Exposición de motivos).

Por tanto, tras el análisis de las opiniones de las y los autores estudiados, podemos concluir que nos encontramos ante la necesidad de establecer un nuevo modelo relacional entre la administración y el TSS, basado en lo que Guiteras denomina “*gobernanza democrática*” (Guiteras, 2012, pág. 128). Un nuevo modelo en el que los valores de lo público sean los que guíen la producción externalizada de servicios financiados con fondos públicos, que se garanticen por la responsabilidad pública del gobierno en la programación, evaluación y gestión de los mismos. Un modelo de gobernanza que ponga en el centro a las personas usuarias de las prestaciones y servicios y donde los diversos agentes implicados en la cobertura de las necesidades sociales, cada uno de ellos con su dinámica de funcionamiento concreta y su lógica de acción determinada y distinta (Fantova, 2014), asuman colegiadamente todo el proceso de intervención, en el marco de planes elaborados colaborativamente.

Porque, como dice García Roca (2006), la lucha contra la exclusión requiere la participación de todos los agentes dado que ninguno de ellos, por sí solo, puede afrontar con éxito la tarea de la lucha por la justicia. Por ello, se hace imprescindible determinar los modos de colaboración entre los distintos actores; modos de colaboración que estarán sujetos al contexto socio – político de cada momento.

4. LAS ENTIDADES DE INICIATIVA SOCIAL COMO ACTORES CLAVE EN LA ACCIÓN POR LA INCLUSIÓN EN GIPUZKOA

Situadas las características de la política social vasca desde el enfoque de los agentes productores de los bienes y servicios y contextualizados, siquiera brevemente, los distintos modos de relación con el sector público que las y los autores estudiados proponen, veamos cuáles se consideran las aportaciones más relevantes de las entidades sociales en la acción por la inclusión en Gipuzkoa.

Ciertamente del análisis de las entrevistas realizadas en el marco de la investigación que estamos relatando se desprende la opinión compartida de que, cuando hablamos del TSS nos encontramos ante un sector plural y diverso, con nombres y definiciones distintas, que comparten determinadas características singulares, pero que también recogen diferencias significativas. Según las personas participantes en esta investigación estamos ante un sector heterogéneo, atomizado y desarticulado, vinculado a nichos de colectivos, de diferente tamaño y vinculación territorial.

Lo cierto es que su presencia e implantación constituye un elemento clave en Euskadi y así lo constatan todas las personas entrevistadas. De hecho, derivado de su larga trayectoria y compromiso, se les reconoce un alto grado de experiencia en el acompañamiento a las personas, una capacidad técnica en la resolución de problemas y obviamente, una vinculación estrecha con los colectivos que atienden.

Esta aportación se centra fundamentalmente en las funciones de incidencia y de prestación de servicios. Así, y en relación a la primera cabe señalar que las personas que se han pronunciado al respecto, tanto del ámbito público como del TSS, valoran esta función de incidencia. En este sentido, se destaca la capacidad que tienen para hacer visible lo invisible, una capacidad clave en el ámbito de la inclusión donde los propios usuarios apenas son capaces de reivindicar sus derechos: esto hace que las entidades sociales deban ejercer tareas de mediación y de conexión para que las personas de los colectivos afectados tengan voz social, sobre todo desde el punto de vista de las políticas que les afectan. Desde la administración se valora esta función de representatividad y complementariamente, se demanda también el ejercicio de la función de vigilancia de la acción política, aunque se reconoce difícil en la coyuntura actual:

“Algo que me parece difícil en la coyuntura actual es la vigilancia de la acción pública. Quiero decir, la del TS que entiendo como organización de personas interesadas” (T4:85).

Entre los riesgos identificados, las personas participantes en esta investigación coinciden al constatar la dificultad de compaginar ambas funciones: la de *gestoras de servicios* frente a la *reivindicación* y la *protesta*. Algunas opiniones vertidas tanto desde el ámbito del conocimiento, como desde la administración y desde el TSS, consideran que las entidades están sufriendo cierta crisis de identidad, acomodamiento, aburguesamiento y dependencia del flujo de financiación y de la agenda de intervención que estipula la administración, perdiendo por tanto, su capacidad de vigilancia, incidencia y representación. En este sentido, conviene destacar que son varias las personas del TSS entrevistadas que refieren tensiones y conflictos internos derivados de la sensación de estar desviándose de sus fines fundacionales, al priorizar la búsqueda de financiación y el sostenimiento económico de los proyectos y servicios frente a la incidencia política. La necesidad de buscar el equilibrio entre ambas funciones es una constante en sus opiniones:

“Nosotros estos años hemos tenido en las reuniones muchas veces discusiones: para poder tener subvenciones, para poder sobrevivir o sea, tenemos que bailar un poco como estos quieren pero no podemos reivindicar las cosas. No sé si nos estamos desviando de lo que éramos ¿no? Es que igual teníamos que quitar todo esto y centrarnos en lo que tenemos que centrarnos que era la reivindicación y luchar por los derechos de las personas” (S7:25).

Cuando analizamos la función de prestación de servicios que tienen las entidades, encontramos unanimidad al considerar que es su función principal. En este sentido, hay voces que reconocen que la relación con la administración ha hecho fluir o descompensar sus funciones, ampliando ésta en detrimento de las demás (incidencia, cohesión y función simbólica). Por otro lado, algunas personas pertenecientes al TSS consideran que la administración no las percibe como lo que son y las confunde con el “sector terciario”, sin advertir las diferencias fundamentales con otro tipo de empresas que también están entrando a prestar servicios, riesgo puesto ya de manifiesto por autores como Mora Ticó (2012). En cualquier caso, es

necesario señalar que las personas de las entidades hacen una autocrítica sobre las consecuencias que ha tenido el haberse centrado en esta función y/o haberse dejado arrastrar por las exigencias de la administración:

“Yo creo sinceramente que hay una tensión muy fuerte para [quedarnos en] una relación de proveedor-cliente (...). La red, las entidades sociales no tenemos un problema menor y es que algunas de nosotras, ya no tenemos o fuerzas o que entendemos que ya no necesitamos superar esta relación proveedor-cliente” (L2:30).

Por fin, las citas recogidas en torno a las funciones de cohesión social y simbólica refieren, por así decirlo, a una condición que se da por supuesto, un a priori que es valorado pero que tiene una presencia residual en el relato compartido en esta investigación.

En definitiva, cuando se pregunta a las y los participantes en esta investigación por la aportación que las entidades hacen al SVSS y en concreto al objetivo de la inclusión de las personas, la coincidencia en las posturas una vez más es palpable, destacando las siguientes consideraciones:

- *Están donde nadie está.* Abarcando perfiles de personas mucho más rico, más amplio; acogiendo a las que se quedan fuera de todo tipo de servicios y apoyos porque no cumplen requisitos. Además, llegan a donde la administración no llega, van por delante de ella, abriendo camino, porque aquella es más lenta e inflexible.
- *Su situación a pie de calle,* en contacto directo con las problemáticas sociales les otorga un conocimiento de la realidad clave, una experiencia en la atención que es fundamentalmente relacional, con un alto nivel de compromiso hacia las personas atendidas y hacia la comunidad.
- *La flexibilidad, el conocimiento sobre la realidad* en la que actúan y el compromiso social les permite afrontar procesos innovadores, desarrollar iniciativas pioneras que pueden testar, analizar e implementar.
- *Aportan modelos de gestión organizacional más participativos,* nuevos modelos de economía social, valores solidarios. Son servicios de personas para personas, de ámbito local, que no se pueden deslocalizar, comprometidas con su entorno y con las dinámicas locales.

5. LA ADMINISTRACIÓN Y LAS ENTIDADES DE INICIATIVA SOCIAL, ACTORES EN INTERACCIÓN

En el apartado referido al papel del TSS en el contexto actual, hemos subrayado aquellas aportaciones de las y los autores que plantean la necesidad de establecer una nueva relación entre los agentes implicados, particularmente entre la administración pública y el TSS. La investigación que estamos relatando nos ha permitido poder identificar cómo se caracteriza la relación entre la administración y las entidades guipuzcoanas del ámbito de la inclusión, con el objeto de poder reseñar los factores determinantes de la misma y de esta manera, poder valorar cuáles deberían ser las bases sobre las que construir nuevos modos de relación.

5.1. Características de la relación entre la administración vasca y las entidades sociales

Cuando preguntamos a las personas entrevistadas por cómo calificarían la relación entre la administración pública y las entidades que actúan y forman parte del sistema de atención a la inclusión en Gipuzkoa, refieren una serie de conceptos que consideran claves: el más utilizado es el concepto de *colaboración* (49% de las citas referidas a esta cuestión están asociadas a este concepto). A continuación se señalan otros como el de *responsabilidad compartida* (14%), *coordinación* (12%) o *control* (9%). Son muy pocas las citas referidas a *cogestión* (2%) y *relación de proveedor-cliente* (2%). Por último se menciona el concepto de *liderazgo* (12%), que aunque en sí mismo no sea un tipo de relación, sí es un concepto muy utilizado en los discursos.

Como podemos ver, la mayor parte de las citas refieren que la relación entre la administración y las entidades se fundamenta desde la colaboración. Sin embargo, en el análisis de sus opiniones no queda claro ni el grado de esa colaboración ni los modos como debe llevarse a cabo. De hecho, aunque desde el punto de vista de la administración se utilizan expresiones como *“que haya espacios de participación”, “hacerles partícipes”, “poner en común”* o *“debatir”*, desde el TSS se refieren más a un tipo de colaboración formal, diferenciando claramente entre el nivel de los discursos y el nivel de las acciones:

“Es un poco esquizofrénico la verdad, un poco confuso, porque es verdad que a nivel de discurso es colaboración. Pero a nivel de acción, de actos de realidad es más de, yo te compro y... sí, es más de proveedor” (S4:19).

Algunas de las voces recogidas (fundamentalmente las vinculadas al ámbito del conocimiento), dan un paso más al definir la relación con el concepto de responsabilidad compartida, que definen de la siguiente manera:

“Cuando la responsabilidad se produce, cuando se ejecutan los procesos de manera compartida, cuando en la cadena de valor el resultado final no es producto solo de una organización sino que intervienen varios agentes, [entonces hablamos de responsabilidad compartida]” (C4:8).

No obstante, llamamos la atención sobre el hecho de que quienes son más reticentes a una colaboración a este nivel son quienes gestionan y están adscritos a las instituciones forales que son las que legalmente tienen la responsabilidad de la atención a las personas en situación de exclusión. Precisamente, desde la DFG se utiliza más el concepto de co-gestión, donde lo que se comparte no es tanto la responsabilidad, sino la gestión de esa responsabilidad.

Otro de los conceptos que se han asociado al tipo de relación existente entre ambos agentes es el de coordinación: se trata de un concepto vinculado a la práctica profesional y son las y los profesionales que interactúan con las personas atendidas las que lo enfatizan:

“Me parece fundamental para trabajar con las personas y para que podamos entre todos y con ellas realizar un proceso de inclusión es necesario que trabajemos en coordinación, sino, ¿a dónde vamos?” (S3:20).

Por otro lado, el concepto de control también aparece en alguno de los discursos de personas del ámbito público y del TSS. Así, desde el ámbito público se entiende como una función que asume y debe asumir la propia administración en tanto garante de los derechos ciudadanos, más que como un modo de relación. Se enmarca en conceptos de inspección, de falibilidad y control económico de recursos públicos. Sin embargo, el control es una función que puede afectar a la autonomía de las entidades y es así como éstas lo perciben: como un modo de relación (más que una función) que afecta a su autonomía, tanto la referida a los modos de gestión, como incluso y principalmente, a los propios procesos individualizados de atención que se realizan en los servicios con las personas atendidas:

“Algunas entidades sí vemos que hemos perdido muchísima autonomía, que recursos que estábamos gestionando y que la administración los veía bien y los valoraba que eran apoyados económicamente, ahora de la misma forma que se apoyan económicamente, pero ya no tiene la libertad de entrada y salida como teníamos antes” (S2:25).

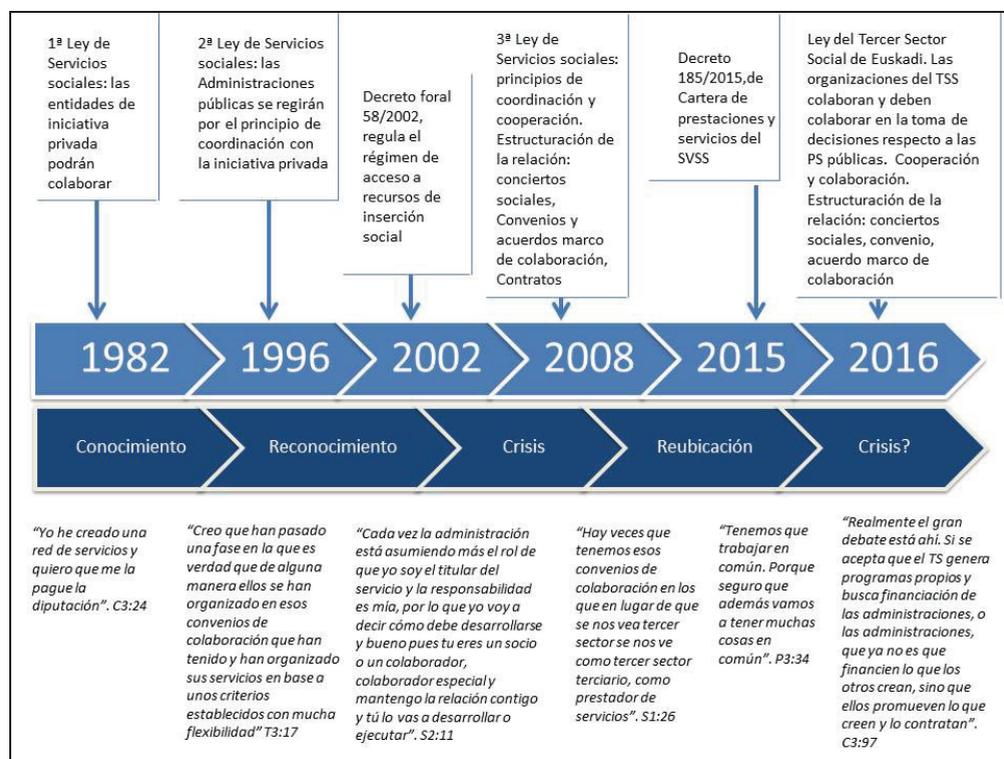
Por último, en el análisis realizado encontramos unanimidad al destacar que el ámbito público es quien debe asumir el liderazgo de la atención de las personas que viven situaciones de necesidad. Un liderazgo que se ubica tanto en el nivel macro, a saber, en el diseño e implementación de las políticas públicas, como en el nivel micro, es decir, en lo relativo a la puesta en marcha de procesos de inclusión concretos. Una vez más, también aquí se detecta un desequilibrio entre la teoría y la práctica. Las deficiencias y limitaciones del propio sistema de atención a la inclusión, sea en el nivel municipal, identificadas ya en el Informe Extraordinario del Ararteko (2016), como en el ámbito foral, recogidas en el diagnóstico de la red realizado por el SIIS (2015), dificultan claramente la asunción real de ese liderazgo, amén de las reticencias que desde las entidades tienen para dejar de hacer una función que hasta ahora han cumplido:

“Desde mi punto de vista, [la administración] tiene que ser el líder clarísimo porque estamos hablando de un tema de derechos y el garante de esos derechos en una co-

munidad son esas administraciones, y nosotros lo que podemos hacer es ofrecer otro escenario en el que desempeñar esas responsabilidades públicas, de asumir retos de manera compartida, de hacer procesos de co-construcción ¿no? (...) Pero eso nos va a costar mucho” (S1:73).

En resumen, presentamos esta ilustración que recoge muy sucinta y esquemáticamente la caracterización que las personas consultadas hacen en referencia a la relación que existe entre ambos agentes y a su evolución desde la promulgación de la primera ley de servicios sociales en 1982.

Ilustración 1: Evolución de las relaciones entre la administración y las entidades sociales en Gipuzkoa



Fuente: elaboración propia

5.2. FACTORES QUE CONDICIONAN LA RELACIÓN

Las y los participantes en esta investigación han identificado los siguientes factores como condicionantes de la relación entre ambos agentes:

5.2.1. Desarrollo del Estado de Bienestar

Desde que se publicó la Ley 5/1996 de Servicios Sociales, entre ambos agentes fue consolidándose una relación que tenía un horizonte común: la atención a las personas en situación de vulnerabilidad desde el paradigma del derecho de ciudadanía a los servicios sociales, derecho ejecutado en colaboración con la iniciativa social.

Hasta entonces era el TSS quien atendía y defendía a las personas en situación de exclusión y vulnerabilidad. Hasta los primeros años del siglo XXI, las entidades sociales, protagonistas casi exclusivas de la red de atención, se derivaban entre sí a las personas que consideraban debían ser atendidas en los recursos de inserción social. Normalmente la Diputación, organismo competente en la materia, se limitaba a legitimar este proceso. Sin embargo, a partir de la promulgación del Decreto foral 58/2002 que regulaba el régimen de acceso a recursos de inserción social, la situación varió desde el punto de vista del modelo de gestión. A partir de ese momento, el servicio de atención primaria (de competencia municipal) constituyó la puerta de acceso al sistema para, a partir de él, derivar los casos a los servicios especializados. Esto supuso la asunción por parte de la administración de un nuevo rol mucho más activo, como agente impulsor y garante del conjunto del proceso. No es extraño que exista una conciencia generalizada de que a partir de ese momento la DFG empezó a asumir un protagonismo que hasta entonces no había ejercido. Es el momento, por así decirlo, en el que comenzarán, al menos en Gipuzkoa, a estatuirse y formalizarse los convenios de colaboración como forma jurídica que regula la relación entre los agentes. Es fácil suponer, por tanto, que la opción por esta vía asentó un nuevo modelo superando al anterior que estaba sustentando por los planes de cooperación con la iniciativa social (convocatoria anual de subvenciones de la DFG), y que permitió a las entidades iniciar los procesos de profesionalización:

“Empezamos a escalar en el acompañamiento a personas que vienen de [la prisión de] Martutene, [por lo que] para generar el proyecto de intervención y la comunidad de vida nos parece muy importante poner en relación las herramientas técnicas y en ese sentido profesionalizar el proyecto con las herramientas comunitarias. Así, empezamos a generar profesionalización en la intervención de Loiolaetxea” (L2:2).

5.2.2. Sostenibilidad del sistema y de las entidades de iniciativa social.

Es un secreto a voces que la preocupación por la sostenibilidad financiera de todo el sistema es constante en los análisis del Estado de Bienestar (EB), también en el marco de la política social vasca y en la guipuzcoana en particular (SIIS, 2009). Una preocupación a la que no son

ajenas las entidades para quienes la propia sostenibilidad, en la mayoría de los casos, está íntimamente vinculada a las relaciones con la administración. Consecuentemente, el problema de la sostenibilidad, fundamentalmente referida a la disponibilidad de recursos, recorre de arriba abajo todo el sistema, e incide tanto desde el punto de vista macro, como micro:

“Desde el punto de vista de la gestión y la sostenibilidad del sistema no solo una sostenibilidad en términos de gestión sino también financiera, la colaboración vamos a llamarle público-privada para que nos entendamos, digamos es la más sostenible en el tiempo” (C4:15).

5.2.3. Cambio de paradigma

Desde la publicación del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de Cartera de prestaciones y servicios del SVSS, se está consolidando el cambio de paradigma en la respuesta a las situaciones de exclusión iniciado desde la promulgación de la Ley 12/2008, de Servicios Sociales. Un cambio de paradigma que entendemos, obligará a las entidades a tener que resituarse y reconocerse:

“La mayor reflexión sobre el papel del TS está ahí, si es la sociedad que genera cosas y busca que las pague la administración, cuando la administración no está en esa clave, sino que está en otra clave, que es promueve las cosas que legalmente está obligada a prestar” (C3:98).

Coincidimos con la aportación del Libro Blanco del TSS (Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia, 2015), en la importancia de distinguir entre las entidades que proveen servicios y las que no lo hacen; y entre las que haciéndolo, proveen servicios de responsabilidad pública y las que no. En un nuevo escenario donde el ejercicio del derecho subjetivo recogido en la ley vasca está circunscrito a un catálogo, será clave identificar quién gestiona esos servicios (que serán sufragados con fondos públicos) y quién gestiona otro tipo de servicios no recogidos en el catálogo o cumple otro tipo de funciones sociales claves como son las de cohesión, simbólica o de incidencia y cómo se sufragan.

5.3. Bases para un nuevo modo de relación

Toda relación es un proceso de influencia mutua que requiere, en opinión de las personas consultadas: compromiso, conocimiento, respeto, tiempo y alguna estructura que le dé estabilidad. Una relación que se base en estos rasgos para que la atención al colectivo en situación de exclusión en Gipuzkoa sea responsabilidad de todas y todos. De modo que se parta de la consideración de la persona en situación de exclusión como una ciudadana más, con sus derechos reconocidos pero que posee tal conjunto de carencias (y de potencialidades añadiríamos) que le sitúan en la órbita de los servicios sociales:

“Al final es un itinerario que es el de las personas, en el que intervienen en este caso dos agentes distintos, cada uno con su función, con su objetivo, pero evidentemente al unísono porque el objetivo central es el del itinerario de la persona” (T5:6).

Consecuentemente, la materialización de la relación entre la administración y las entidades sólo se puede realizar sobre la profundización y consolidación de un compromiso que esté basado en el conocimiento mutuo y que permita entender y asumir las distintas perspectivas de ambos agentes. Un conocimiento que debe darse desde el respeto a la historia, a los logros y a la legitimidad de ambos. Todo ello en el marco de una estructura participativa acorde con los nuevos tiempos que entienden que: *“la sociedad del bienestar no es aquella en la que la sociedad debe encargarse de proveer los servicios de bienestar, sino aquella que debe encargarse de articular la participación ciudadana como esencia misma del sistema democrático”* (Santos Martí, 2012, pág. 141).

Porque, para eso estamos aquí, para generar un nuevo modelo de sociedad, para impulsar nuevas estrategias que aborden de manera eficaz y eficiente el objetivo de la inclusión social.

6. CONCLUSIONES

En la investigación que estamos relatando hemos concluido que el SVSS es un sistema de responsabilidad pública, con prevalencia de la gestión pública y la gestión privada no lucrativa de los servicios y prestaciones que constituyen el derecho subjetivo previsto en la Ley. Sin embargo, las personas consultadas en esta investigación entienden que la ejecución del principio de responsabilidad de la atención en el ámbito de la inclusión social en Gipuzkoa aún está en fase de articulación.

Además hemos constatado el hecho de que en nuestra provincia las entidades sociales son organizaciones con una trayectoria histórica relevante, competentes y comprometidas en la atención a los colectivos más vulnerables. Se trata de entidades que aportan valor en los procesos de cohesión social, ejemplifican nuevos modelos económicos y sociales, y prestan servicios de gran calidad y calidez, asumiendo o canalizando la función de representatividad del colectivo con el que interactúan en el camino hacia la consecución real y efectiva de los derechos que les asisten. Consideramos que en Euskadi las entidades son aliadas estratégicas de la administración (Rodríguez & Marbán, 2015). Faltaría por determinar con mayor precisión si la colaboración entre ambos agentes supera lo meramente instrumental y se sitúa en la complementariedad, tal y como se recoge en la Ley vasca del Tercer Sector Social.

En este contexto, entendemos en primer lugar, que la relación entre las entidades y la administración debe avanzar hacia modelos de gobernanza que se sustenten en el principio de responsabilidad compartida, dado que nadie puede asumir en exclusividad la responsabilidad de todo el proceso. Estamos de acuerdo con Fantova (2014) cuando identifica distintos papeles que deben desarrollarse para la realización efectiva, eficiente y de calidad de cualquier servicio en el marco de la política social, así como en su afirmación de que esos papeles puedan repartirse de uno u otro modo entre los distintos agentes del agregado de bienestar. Aunque esto supone que, desde el comienzo, habrá que determinar en cada servicio o para cada necesidad cómo se reparten esos papeles y cómo se hace efectiva esa responsabilidad compartida.

Sin duda, y en segundo lugar, la asunción de la corresponsabilidad debe venir de la mano de la colaboración, tal y como destacan las y los autores que abordan esta cuestión. Sin embargo, ésta sólo puede ser posible si parte de lo que a cada esfera o agente le es propio. Sólo así puede producirse un justo reparto de papeles, pudiendo identificarse claramente qué corresponde hacer a cada cual. No es necesario decir a este respecto que esto supone un proceso de negociación importante al estilo del “pacto social” que dio origen al EB y que Stiglitz (2012), entre otros, propone renovar.

Esta identificación y determinación de qué corresponde hacer a cada agente debe tener por objetivo evitar duplicidades y no dejar ámbitos o necesidades básicas sin atender. En cualquier caso, en nuestra opinión, no se trata tanto de decidir quién hace qué (aunque esto también sea importante) sino de implementar modos colaborativos de hacer, porque es tan sustancial el *cómo* como el *qué*.

En tercer lugar, consideramos que el liderazgo también puede ser compartido. Creemos que hay un liderazgo que debe ser asumido por la administración, y que tiene que ver con aquello que tiene por finalidad garantizar los principios de igualdad y equidad: acceso, valoración, planificación, coordinación y estructuración de la red, incluyendo lo referente a la gestión de los recursos públicos y por tanto, a transparencia y control. Además, entendemos que hay un liderazgo que debe ser asumido por las entidades, que afecta a cuestiones tales como: la detección, innovación, reivindicación, vigilancia, cohesión social o modelos de intervención. Un liderazgo que responde a las funciones que son constitutivas del sector, a su experiencia en la gestión de programas y servicios, al conocimiento particular de los colectivos y a su firme compromiso por la atención de calidad de las personas con las que interactúan.

Por todo ello, nos parece muy sugerente la propuesta que Karlsen y Larrea nos presentan con el objetivo de crear nuevos espacios de relación. Ambos autores propugnan la creación de *un ágora* (2015, pág. 31), entendido éste como espacio común en el que se reúnen diferentes actores para enmarcar y definir problemas sociales, siempre y cuando no se pierda de vista la perspectiva de totalidad (público-privado, político-técnico; científico-práctico...), y en el que se negocie lo que va a ser considerado como una solución probable.

Para ello, el TSS deberá hacer frente a empeños de calado, profundos y de difícil resolución que le sitúan mirando hacia el horizonte y que constituyen desafíos que deberá afrontar en un futuro más o menos inmediato, si quiere continuar siendo un agente en la lucha por la superación de la desigualdad, en la atención del sufrimiento que ésta genera y en la consecución de la justicia social. Si las entidades no quieren convertirse (ni que les conviertan) en meras agencias proveedoras de servicios, tienen que volver a asumir (si es que alguna vez dejaron de hacerlo) su compromiso por la transformación social, proponiendo nuevas formas de sociedad basadas en el valor añadido que aportan a la comunidad. Consideramos que la capacidad de articular las cuatro funciones constitutivas del sector: cohesión social, simbólica, prestación de servicios y política en un todo integrado a la búsqueda de sinergias, constituye la fórmula mágica para evitar la deriva hacia una concreción excesivamente funcional de su papel. Porque, como nos recuerda Zubero, “*los tiempos están cambiando... para todos*” (2015, pág. 66).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ararteko. (2016). *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Situación actual y propuesta de mejora*. Vitoria-Gasteiz: Ararteko.
- Arrieta, F., & Etxezarreta, E. (2012). Análisis de la colaboración público-privada en el sector de los servicios sociales en Gipuzkoa. *Oñati Socio-legal Series, Vol.2, Nº 4* , 130-143.
- Consejo Económico y Social Vasco. (2012). *Dictamen 13712 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de concierto del sistema vasco de los servicios sociales*. Bilbao.
- De la Torre Prados, I. (2010). Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector. *RIO: Revista Internacional de Organizaciones, Nº 5* , 7-29.
- Decreto 185/2015, de 6 de octubre. (2015). *Cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales*. BOPV.
- Diputación Foral de Gipuzkoa. (septiembre de 2015). *Plan Estratégico de Gestión 2015 - 2019*. Recuperado el 09 de marzo de 2016, de <http://www.gipuzkoa.eus/documents/414916/432928/Plan+Estrat%C3%A9gico+de+Gesti%C3%B3n+2015-2019+de+la+Diputaci%C3%B3n.pdf/dd86303f-c0c0-46d8-9526-da2ed90540cd>
- Diputación Foral de Gipuzkoa, Dto de Políticas Sociales. (2016). *Elkar-Ekin, plan de inclusión social 2016-2020*. Recuperado el 25 de 04 de 2017, de http://www.behagi.eus/files/informes/plan_elkar_ekin_inclusion_gipuzkoa_2016-2020.pdf
- Etxaniz, M. (2009). Aproximación a un modelo consensuado de servicios sociales para Gipuzkoa. En *Ponencias del Proceso de Reflexión* (págs. 27-40). Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa.
- Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid: CCS.
- Fernández, J., & Peñasco, R. (2013). La heterogeneidad conceptual del tercer sector. *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social, Nº 20* , 91-111.
- García Roca, J. (2006). Memorias silenciadas en la construcción de los servicios Sociales. *Cuadernos de Trabajo Social. Vol. 19* , 197-212.
- Guiteras, A. (2012). La relación entre público y privado en los Servicios Sociales: el papel del Tercer Sector. *Cuadernos de Trabajo Social, Vol. 25, Nº 1* , 125-132.
- Jaraíz, G. (2009). El tercer sector de acción social en la intervención comunitaria. *Revista Española del Tercer Sector, Nº 12* , 101-128.
- Karlsen, J., & Larrea, M. (2015). *Desarrollo territorial e investigación-acción: innovación a través del diálogo*. Donostia / San Sebastián: Orkestra, instituto vasco de competitividad; Fundación Deusto.

- Ley 12/2008, de 5 de diciembre. (2008). *De Servicios Sociales*. BOPV, Nº 246, del 24 de diciembre.
- Ley 6/2016, de 12 de mayo. *Tercer Sector Social de Euskadi*. BOPV, del 19 de mayo de 2016.
- Mora Ticó, P. (2012). *Retos de futuro del tercer Sector Social ante la crisis económica: cooperación entre los sectores público, privado y no lucrativo. El caso de Catalunya*. Recuperado el 14 de 6 de 2014, de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/meri/md-00017.pdf>.
- Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia. (Noviembre de 2015). *Libro Blanco del Tercer Sector Social de Euskadi*. Recuperado el 20 de 01 de 2016, de www.3sbizkaia.org
- Pérez, M., & Navarro, L. (2013). El Tercer Sector de Acción Social en España. Situación y retos en un contexto de crisis. *Revista Española del Tercer Sector*, Nº 23, 41-58.
- Rodríguez, G., & Marbán, V. (2015). *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social*. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de www.plataformaong.org
- Santos Martí, J. (2012). *El cuarto pilar: un nuevo relato para los servicios sociales*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social & Ediciones Paraninfo.
- Schön, D. (1998). *El profesional reflexivo. Cómo piensan los profesionales cuando actúan*. Barcelona: Paidós.
- SIIS. (2009). *Orientaciones básicas para garantizar la sostenibilidad económica del sistema de Servicios Sociales en Gipuzkoa*. Recuperado el 2016 de febrero de 24, de <http://www.behagi.eus/>: <http://www.behagi.eus/files/informes/orientaciones-garantizar-sostenibilidad-economica-sistema-servicios-sociales-gipuzkoa.pdf>
- SIIS. (2015). Reordenación de la red de recursos y programas para la inclusión social en Gipuzkoa. *Zerbitzuan Aldizkaria= Revista de Servicios Sociales* (59), 5-38.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Editorial Taurus.
- Vidal, P. (2013). Cambio de época en el Tercer Sector. *Revista Española del Tercer Sector*, Nº 23, 59-76.
- Zubero, I. (2015). *La relación entre el TSAS, los movimientos sociales y las nuevas formas de participación en la sociedad*. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social*: www.plataformaong.org