

REPS
BCN2015
C O N G R E S O

ACTAS

V CONGRESO REPS

Red Española de Política Social

5-6 FEBRERO 2015

BARCELONA

**Desigualdad y
Democracia:
políticas públicas
e innovación social**



organizan

(espa)net
SPAIN



Universitat
Autònoma
de Barcelona

IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques



Obra Social "la Caixa"

ACTAS OFICIALES DEL V CONGRESO DE LA
RED ESPAÑOLA DE POLÍTICA SOCIAL (REPS)

**“Desigualdad y democracia: políticas
públicas e innovación social”**

**Palau Macaya, Obra Social La Caixa, Barcelona
(5 y 6 de Febrero de 2015)**

Número ISBN: 978-84-942706-6-6

‘GIZARTE MINTEGIAK’: EXPERIENCIA DE CO-CREACIÓN A PARTIR DEL ESPACIO COMPARTIDO

Felix Arrieta Frutos, Universidad de Deusto, felix.arrieta@deusto.es
Ane Ferran Zubillaga, Universidad de Deusto, aferran@deusto.es

Panel 10: Tercer Sector

Palabras clave: Sistema, servicios sociales, generación conocimiento, debate colaborativo, tercer sector

Abstract:

Esta comunicación expone la experiencia ‘Gizarte Mintegiak’, un proyecto de colaboración entre el Departamento de Trabajo Social de la facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Deusto y el Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG), que dio comienzo durante el curso 2013/2014, como experiencia de construcción y co-creación de conocimiento referente al sistema vasco de servicios sociales, entre los y las agentes implicadas en el sistema: entidades públicas, organizaciones del tercer sector de acción social (tanto ONLs como de economía social), universidades y centros de investigación y estudio.

La metodología que se ha empleado ha sido la de establecer sesiones de reflexión e interacción entre personas de organizaciones y administración pública dinamizadas por los profesores y profesoras del Departamento de Trabajo Social. Se ha empleado una dinámica de tres sesiones por cada uno de los temas propuestos.

Los resultados de esta experiencia han sido muy bien valorados tanto por las dos entidades organizadoras como por los participantes: un total de 30 personas con sobrada experiencia en el sector: gerentes, trabajadoras sociales de base, técnicos de la DFG, profesores,... Esta primera experiencia no sólo ha permitido avanzar en la identificación de algunos de los retos del sistema, cuestiones que serán abordadas durante este nuevo curso en la II edición de “Gizarte Mintegiak”, sino que ha potenciado la creación y generación de interacciones tanto formales como informales indispensables para seguir tejiendo red.

1. Introducción

El Sistema Vasco de Servicios Sociales es un sistema de políticas públicas complejo, multinivel, donde se produce la interacción de distintos agentes con responsabilidades en la materia. Responsabilidades de planificación y ejecución en el caso de las tres instituciones públicas (Gobierno Vasco, Diputaciones y Ayuntamientos) con competencias en servicios sociales. Responsabilidades de gestión en el caso tanto del tercer sector como de las empresas proveedoras de servicios. Responsabilidades respecto a la gestión del conocimiento y la investigación por parte de universidades y fundaciones dedicadas a dichas tareas.

Pues bien, es en este contexto en el que surge la idea de crear un espacio, ‘Gizarte Mintegiak’¹, donde esta variedad de agentes que conforman la arena del Sistema Vasco de Servicios Sociales pudiera confluír y debatir, de forma resolutoria, en torno a los retos que de forma más acuciante acechan al propio sistema. De esta forma, se trabaja la función de transferencia del conocimiento ligada a la propia definición de la Universidad, de una manera que puede resultar práctica y beneficiosa para la propia sociedad y más en concreto, para uno de los sistemas que conforman lo que hoy conocemos como los cuatro pilares del Estado de Bienestar.

En esta comunicación hacemos una evaluación de la experiencia, desde los ojos de uno de los agentes participantes: el tercer sector. La participación de un espacio compartido, en clave de co-construcción, es un reto para todos los participantes, más si cabe para el tercer sector, ámbito en el que existen debates intensos en torno a cuál es y debería ser su función y relación para con los sistemas de políticas públicas y la propia administración pública. Sirva esta experiencia para aportar un granito de arena más a este debate.

¹ ‘Gizarte Mintegiak’ significa ‘Seminarios Sociales’ en euskara.

2. Definiendo el espacio

El espacio ‘Gizarte Mintegiak’ nació como tal por la voluntad y el interés del departamento de Trabajo Social de la Universidad de Deusto y de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Ambas entidades mostraron su disposición a crear un espacio en el que pudiera darse la interacción entre los distintos agentes que conforman el Sistema Vasco de Servicios Sociales, en su parte guipuzcoana.

En lo que respecta a los objetivos del mismo, se definieron siguiendo dos líneas principales: la propia creación del espacio en primer lugar y el establecimiento en la agenda de los temas y cuestiones de debate principales en el momento actual del Sistema Vasco de Servicios Sociales.

En lo que se refiere a la propia creación del espacio, las dos instituciones implicadas entendían que el hecho mismo de generar un lugar de encuentro para poder debatir inquietudes e ideas, era beneficioso en sí mismo. Así lo dicen también distintos autores (Duque, 2012) que insisten en que el Sistema Vasco de Servicios Sociales se encuentra falto de dichos espacios, y la pluralidad de agentes que intervienen en el mismo aconsejaría su creación.

En segundo lugar, ‘Gizarte Mintegiak’ pretendía también el debate y estudio de las problemáticas concretas que acechan al Sistema Vasco de Servicios Sociales y su inclusión, en caso de que no fuera así, en la agenda pública. De esta forma, el espacio se convierte en un foro de ideas y propuestas que puedan provocar, tanto dentro como fuera de él, un debate más amplio.

En este sentido, se consideró que para cumplir los objetivos establecidos era necesaria la participación de los agentes implicados en la gestión y definición del Sistema Vasco de Servicios Sociales: instituciones públicas, tercer sector, tejido empresarial e instituciones responsables de la gestión del conocimiento

Las instituciones públicas del territorio, Ayuntamientos y Diputación Foral tienen la responsabilidad de planificar e implementar los servicios y programas en materia de servicios sociales. Aunque la competencia legislativa pertenezca al Gobierno Vasco, las instituciones públicas de referencia en materia de servicios sociales son las dos citadas y éstas fueron las invitadas a participar.

Las instituciones responsables de la gestión del conocimiento, principalmente Universidades (Deusto y UPV-EHU) y fundaciones dedicadas a la investigación de dicha materia (SiiS y EDE) encuentran en el espacio creado su lugar natural de interacción.

Finalmente, el tercer sector y el tejido empresarial son invitados también como agentes importantes dentro del sistema. Aunque las características del tercer sector y el debate en torno a su rol de prestador de servicios o co-decisor del sistema no estaba sobre la mesa, las sesiones dieron también espacio para tratar este tema, por lo que esta cuestión se desarrollará con más detalle en el siguiente punto de esta comunicación .

Así pues, una vez abordada la configuración del espacio y los participantes antes de definir la metodología y los temas tratados en “Gizarte Mintegiak” vamos a deternernos en las características del tercer sector y el debate respecto al rol y papel que ha de jugar en el Sistema Vasco de Servicios Sociales, presente en este foro del Tercer Sector del congreso que nos ocupa.

3. Los participantes. El papel del tercer sector.

El llamado Tercer Sector (TS) es un ámbito o fenómeno con límites difusos y una amplitud y significados diversos que varían de un autor a otro. Fernández y Velasco (2013, pág. 92) refieren las dificultades con las que se encuentran los autores que pretenden definir el concepto. En su opinión, estas dificultades pueden derivar de dos circunstancias: la primera tiene que ver con el momento histórico concreto en el que afloró esta realidad, la década de los 70 del siglo XX, en plena crisis del petróleo y primer cuestionamiento del Estado de Bienestar; la segunda, deriva de la propia esencia del sector, fundamentalmente por su gran heterogeneidad y por el ingente número de entidades que lo conforman.

En la literatura que aborda la cuestión se identifican dos enfoques que pugnan por definir el concepto: el enfoque de la economía social y el enfoque no lucrativo. El primero, cuyo origen está vinculado al CIRIEC², recoge la tradición europea continental y entiende el TS en un sentido amplio:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la eventual

² Centro Internacional de Investigación e Información Sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.

distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligados directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos.

La Economía Social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian (Monzón Campos, 2010, pág. 28)

Según el Anuario del Tercer Sector de Acción Social (Edis, 2012, pág. 10) la idea básica defendida por los autores que se decantan por este enfoque es que en el espacio del Tercer Sector coinciden tanto las organizaciones no lucrativas (*Not for profit*) como las de la economía social (*non profit*)³. Según esta concepción, el Tercer Sector estaría conformado como una alternativa entre las organizaciones societarias de corte capitalista y el sector público.

El segundo enfoque se inserta en lo que ha venido a llamarse la tradición anglosajona. Esta perspectiva pone el acento en la no lucratividad del servicio (*Not for profit*), de modo que el espacio del TS se correspondería con el ámbito que queda entre el mercado y el Estado. Salomon y Anheier (1992) (en Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 95) identifican cinco características constitutivas de las organizaciones que pertenecen a este sector: a) estar organizadas formalmente; b) ser privadas y separadas de la administración del Estado; c) no repartir beneficios porque carezcan de intereses mercantiles; d) ser autónomas; y e) disponer de participación voluntaria, es decir, sus miembros participan desde su libre voluntad, no obligadas por ley.

En cualquier caso es necesario y conveniente establecer ciertos límites que permitan siquiera establecer un marco para el diálogo. Así el Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia define el TS como:

Aquél compuesto por el conjunto de iniciativas en activo de la sociedad civil, con autonomía de gestión e independencia, de carácter no lucrativo y por norma general voluntario, y que orienta su actividad a la intervención social en sentido amplio, lo cual implica que tienen por

³ *Not for profit*: término que agrupa a aquellas entidades sin fines de lucro, aquellas cuyo objetivo de prestar servicios a los socios o a la colectividad prevalece por encima del afán de lucro. *Non-Profit*: término que agrupa a aquellas entidades que tengan prohibido distribuir beneficios entre las personas propietarias de la organización (Edis, 2012, pág. 9)

finalidad la mejora del entorno social desde campos muy variados (Cantó & López-Aróstegui, 2007)

Casado, por su parte, (Casado, 2003), en su análisis de los términos y conceptos relativos al sector voluntario, delimita el ámbito de la acción social e identifica el llamado Tercer Sector de Acción Social (en adelante TSAS). El autor, siguiendo el Libro Blanco del Tercer Sector del ámbito social lo enmarca de la siguiente manera:

El área de acción social comprende las actividades que tienen por objeto reducir las desigualdades socioeconómicas y evitar la exclusión social, y excluye las dedicadas primordialmente a la sanidad, educación, empleo, pensiones, vivienda o cultura, así como las organizaciones de autoayuda diseñadas para segmentos sociales sin riesgo de exclusión (Casado, 2003, pág. 116)

Por último, cabe señalar la definición del Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España:

El Tercer Sector de Acción Social es el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar (Edis, 2012, pág. 13)

Funciones del Tercer Sector de Acción Social

Como hemos visto anteriormente, el TSAS desarrolla actuaciones dirigidas a determinados grupos de población que viven situaciones de vulnerabilidad y exclusión, actuaciones que están vinculadas a cuatro funciones sociales clave:

1. *Función de cohesión social* (De la Torre Prados, 2010, pág. 23), (Mora Ticó, 2012, pág. 2). La capacidad de interrelacionar usuarios, voluntarios, socios, por un lado; la de generar redes de colaboración y cooperación con otras organizaciones del sector y agentes de su entorno por otro; así como la capacidad de articular aportaciones privadas y públicas para satisfacer necesidades y demandas sociales, supone reconocer que estas organizaciones ejercen una función vertebradora de la cohesión social.
2. *Función simbólica* (De la Torre Prados, 2010, pág. 24) o *función de generador de valores* (Mora Ticó, 2012, pág. 2). Las organizaciones sociales además de proveer de

servicios de atención, son referencia para la práctica de la solidaridad y el ejercicio de la ciudadanía responsable. Estas entidades tienen su razón de ser en los valores que fomentan y que progresivamente han ido calando en la sociedad.

3. *Función política* (De la Torre Prados, 2010, pág. 24), (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 99) o *función de participación democrática* (Mora Ticó, 2012, pág. 2). La capacidad de detectar problemas y visibilizar realidades de exclusión, de denunciar las situaciones consideradas injustas, de elevar las demandas sociales hasta la agenda política y de defender los intereses sociales, otorga a estas organizaciones capacidad de transformación social. Por otro lado, se convierten en un canal de comunicación entre la esfera pública y la privada, y entre las personas y la sociedad. Además, en tanto estructuras organizativas basadas en la participación activa de las personas que las constituyen, son modelos de participación democrática.
4. *Función de prestación de servicios* (Mora Ticó, 2012, pág. 2), (Fernández Rodríguez & Peñasco Velasco, 2013, pág. 99). La razón de ser de estas organizaciones es atender a las necesidades de los colectivos a los que dirigen su actuación a través de la prestación de servicios. La responsabilidad de realizar una prestación de servicios de calidad y la necesidad de adelantarse a los problemas y avanzar en las propuestas de superación permite a estas organizaciones, una dinámica de trabajo de continuo aprendizaje que ha generado una función de mejora de procesos y servicios (De la Torre Prados, 2010, pág. 25) y ubicado en el marco general de la función que analizamos. Del mismo modo, el aprendizaje acumulado en este campo ha propiciado la aparición de organizaciones que orientan y asesoran sobre aspectos relacionados con la mejora de la gestión y del funcionamiento interno así como la creación de los observatorios como instrumentos para el estudio, análisis y divulgación de información sistematizada sobre la realidad de su actuación (De la Torre Prados, 2010, pág. 26)

Impacto de la crisis en las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social.

La crisis económico-social que venimos padeciendo desde 2008 y que se caracteriza en el ámbito que nos ocupa, por una extensión de las situaciones de pobreza y exclusión y por la reducción de la capacidad protectora del Estado, se da cuando las organizaciones del TSAS se encontraban en una fase de consolidación institucional y organizativa. Esta idea se recoge en los diversos informes que abordan el impacto de la crisis en el sector.

Para Izquierda y Prieto (2011) el contexto que vivimos en la actualidad se asemeja, en cierta medida, a aquel que posibilitó el auge del TS, la crisis de la década de los años 70 del pasado siglo. Según los citados autores, esta crisis propició la reestructuración del Estado de Bienestar, así como la incorporación del TS como agente fundamental en su desarrollo. Sin embargo, si la crisis de los 70 supuso un avance en la descentralización y la expansión de la sociedad civil, que propició el auge del movimiento asociativo (derivado de la política de la Administración Pública que optó por delegar algunas de las prestaciones y servicios en las entidades del TS), en la crisis que vivimos en la actualidad se está constatando el recorte y estancamiento de la administración en la financiación de los servicios y programas del TS.

A la hora de evaluar el impacto concreto de la crisis en las organizaciones del TSAS, es necesario diferenciar sus dos facetas clave: la primera tiene que ver con su faceta como proveedora de servicios y la segunda con la faceta asociativa de defensa y promoción de los derechos sociales.

a) Su faceta como proveedora de servicios

En relación a la primera, a saber, la consideración de las organizaciones como proveedoras de servicios, la Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia⁴ distingue tres ámbitos en los que la crisis ha incidido directamente:

- Efectos en la intervención: En este punto se recogen los efectos que el aumento de las necesidades (Rodríguez Cabrero, 2013), (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013), (Vidal, 2013), (Montserrat Codorniu, 2013), (Mesa de Diálogo Social de Bizkaia, 2012), (Homs, O. (coord), 2009), (Plataforma del Tercer Sector, 2013) y la reducción en la cobertura pública a las mismas (Mesa de Diálogo Social de Bizkaia, 2012), (Renes Ayala, 2013) así como el colapso que el aumento de las necesidades sociales ha provocado en los servicios sociales ha generado en las organizaciones del TSAS: aumento de demandas no atendidas, listas de espera, retrocesos hacia prácticas asistencialistas, “cuellos de botella” en los recursos de acogida, acogida a personas cuyo perfil no se ajusta al de las destinatarias del servicio, desaparición de programas y reducción en los indicadores de calidad de la intervención.

⁴ La Mesa de Diálogo Civil de Bizkaia es un espacio de trabajo compartido y un instrumento de diálogo y cooperación, estable, operativo y bidireccional entre el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia y las organizaciones y redes del Tercer Sector de Acción Social con presencia en el Territorio Histórico. [ver <http://bizkaia.net>]

- Efectos en la gestión: La necesidad de tener que atender a un número mayor de personas que presentan situaciones de necesidad cada vez mayores, en un contexto en el que la administración pública está recortando el gasto social directo (vía servicios sociales) y también el indirecto (vía subvenciones y conciertos a organización del TS) genera efectos al interno de éstas.

Efectos en los recursos: la reducción presupuestaria derivada de las restricciones de las administraciones públicas, las dificultades de acceso al crédito o la reducción de otros ingresos por donaciones está afectando a las entidades por la vía de la reducción de los servicios y programas de interés social que no son de carácter básico, y por la reducción del ratio de atención (Mesa de Diálogo Social de Bizkaia, 2012) (Homs, O. (coord), 2009) (Rodríguez Cabrero, 2013) (Pérez Yruela & Navarro Ardoy, 2013)

Según Rodríguez Cabrero, (2013, pág. 29) los tres efectos mencionados afectan directamente a la sostenibilidad económica e institucional de las organizaciones. La primera tiene que ver con las dificultades de financiación antes mencionadas y la segunda, hace referencia a la capacidad del sector para ser un agente central en el desarrollo de las reformas sociales.

b) La faceta asociativa de defensa y promoción de los derechos sociales

La idea anterior, esto es, el cuestionamiento sobre la capacidad del sector para movilizar a la población, nos lleva a analizar la segunda faceta clave del TSAS, a saber, la que tiene que ver con el aspecto asociativo de defensa y promoción de los derechos sociales de las organizaciones del TSAS.

Como ya se ha mencionado, el auge del TSAS se dio en un momento clave de reivindicación hacia la consecución de los derechos sociales, una reivindicación que buscaba la implementación de los servicios y programas necesarios para la cobertura de las necesidades básicas en el marco de un Estado de Bienestar poco desarrollado.

Ahora, 40 años más tarde, la “cultura de los derechos” característica de aquella época y los “efectos perversos” (Montagut, 2009, pág. 18) generados por la implementación de las políticas sociales asumidas, ha hecho que los y las ciudadanas dejemos la responsabilidad de la cobertura de todas las necesidades a la administración pública, haciendo que seamos menos proclives a la auto organización:

En definitiva, los estudios y análisis realizados en torno al impacto que la crisis socio-económica ha tenido en el TSAS destacan efectos claros y evidentes en las dos facetas clave de las organizaciones: la prestación de servicios y la defensa y promoción de los derechos sociales. En la primera de ellas, debido al considerable aumento de la demanda, un aumento tanto cuantitativo como cualitativo: cada nuevo estudio constata la cronificación de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social que padecen las personas⁵. En la segunda el impacto tiene que ver con un cuestionamiento sobre cómo se ha desarrollado esta faceta durante las décadas precedentes y sobre la necesidad de retomar la defensa y promoción de los derechos sociales a partir de nuevas vías de participación social.

Izquieta y Prieto entienden que la administración va a continuar privatizando servicios y reclamando a las familias una mayor implicación en la atención y cobertura de las necesidades de sus miembros. Este nuevo escenario exigirá al TSAS *una reconversión, una nueva forma de presencia y un nuevo talante ante la administración* (Izquieta Etulain & Prieto Lobato, 2011, pág. 16). Una reconversión que, según los citados autores, tendrá un efecto ambivalente: por un lado podrá suponer la pérdida de recursos que generará una reducción en los profesionales, equipos, programas y servicios gestionados por las organizaciones y por otro, una mayor toma de conciencia de los déficits del actual modelo de relaciones entre ambos sectores, ganando en autocrítica.

Nuevas propuestas en el ‘mercado de las ideas’ de las políticas sociales

El debate en torno al papel del tercer sector en la prestación de servicios se sitúa en el marco de las últimas propuestas que están surgiendo también en el ámbito de las políticas sociales. Siguiendo los análisis de Fantova (2014), últimamente se han creado nuevas ‘marcas’ en el ‘mercado de las ideas’ de las políticas sociales, entre otras: *community care, active inclusiveness, big society, secondo welfare*, etc. Todas ellas juzgan deseable un nuevo equilibrio entre el Estado y la sociedad civil.

Por un lado, el Estado debería renunciar a su papel de provisor de servicios para reforzar otras funciones estratégicas. Sea como ‘Estado asegurador’, como ‘Estado regulador’ o ‘Estado dinamizador’, lo que en suma el Estado debería hacer es crear las condiciones óptimas para la

⁵ Según datos de Caritas Euskadi en la CAE y durante 2013 la organización ha atendido a 46.000 personas (individuales y familias), 6.000 más que en 2012 (leído en Noticias de Gipuzkoa, 18 de junio de 2014). Por otro lado, Caritas Gipuzkoa advierte que “*más de 29.000 personas viven al borde de la pobreza crónica. Durante el último año ha aumentado de manera preocupante la penuria económica de quienes han agotado los subsidios y el colchón familiar*” (Leído en Noticias de Gipuzkoa, 19 de junio de 2014)

solución de las necesidades sociales en lugar de ofrecer servicios de forma directa a la ciudadanía. Algunos tienen una visión más mercantilista, priorizando los mecanismos para el auto-empleo frente a las ayudas directas a las personas usuarias. Otros, sin embargo, reivindican el lugar del ámbito comunitario, integrando a la ciudadanía en redes de acción informal, asociaciones de voluntariado o entidades sin ánimo de lucro y favoreciendo de este modo la reinserción social.

En suma, todas estas propuestas vienen a dejar a un lado la función proveedora del Estado y a subrayar la importancia del tercer sector y el ámbito informal (Evers y Svetlik, 1993). Sin embargo, la forma en que la sociedad civil tiene que participar en el espacio de las políticas sociales, es otra historia. La literatura académica ofrece distintos modelos a este respecto.

El sistema que preferían los primeros teóricos americanos y que definían a través del término *Co-production* era aquel en el que la sociedad civil tomaría por sí misma una parte de la provisión de los servicios (Parks et al, 1999). En línea con esta primera aportación, algunos autores subrayan la idoneidad del tercer sector para canalizar la participación de la sociedad civil (Branden y Pestoff, 2008) tanto en la producción (*Co-management*) como también en el diseño de las políticas (*Co-governance*) (Osborne y McLaughlin, 2004).

Por último mencionaremos una última aportación que viene a completar el mosaico aquí expuesto: *Co-construction* (Vaillancourt, 2011). Según esta perspectiva, la iniciativa privada tiene que participar en los procesos de elaboración de las políticas públicas desde el inicio. Pero a continuación se aclara que la definición de los propios actores privados que se eligen para dicha colaboración determina la composición del sistema: sistema neoliberal (con la colaboración de grupos privados de empresas), sistema corporativista (diálogo entre sindicatos y patronal) o modelo democrático y solidario (compartiendo con entidades de la economía social y solidaria).

En cualquier caso, entendemos que el TSAS es un actor clave en las políticas de cohesión social. Izquierda y Prieto (Izquierda Etulain & Prieto Lobato, 2011) consideran que en este momento de crisis, las entidades no han modificado su actitud ante la administración pública y siguen aproximándose y colaborando con ella, a pesar de que ésta haya reducido considerablemente el gasto social, por lo que entienden que *existe un clima de incertidumbre sobre la trayectoria y la orientación que vayan a seguir las relaciones* entre ambos sectores. En cualquier caso entienden que la administración pública va a continuar un proceso de privatización de los servicios con lo que las relaciones entre ambas se enmarcarían en los

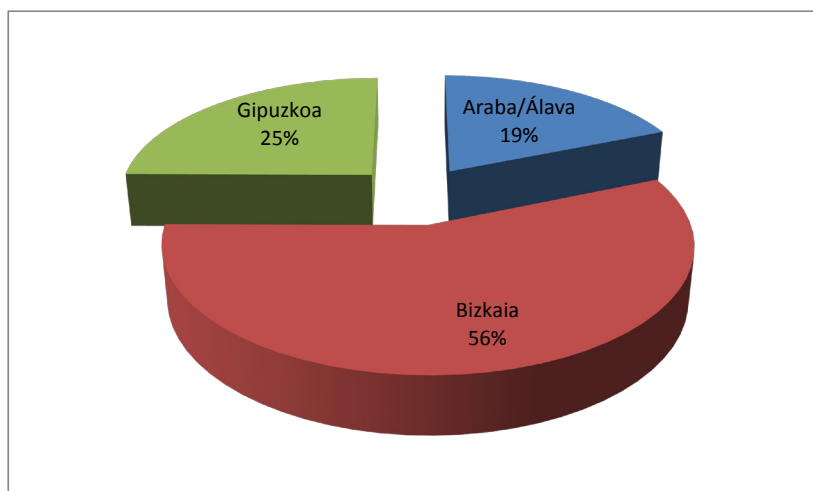
modelos burocráticos o gerenciales (según la terminología de Alguacil) o de prestación de servicios (en la terminología de Navarro y Rodríguez).

En este marco no es fácil identificar propuestas que ayuden a establecer una nueva relación, dado que, como en toda relación, es necesario analizar y clarificar las posturas de ambas partes. Entre las conclusiones del VI Foro Tercer Sector encontramos propuestas que redundan en la necesidad de establecer una nueva relación entre la administración pública y el Tercer Sector. Entre los participantes al Foro se identifica la crisis como oportunidad para reforzar el papel del Tercer Sector en la provisión de servicios que atiendan a las demandas sociales desde la búsqueda de *fórmulas innovadoras de implicación de la sociedad civil*. Se añade, además, que la estrategia fundamental para ello pasa por *poner en valor ante las administraciones públicas (y comunicar públicamente a la sociedad en su conjunto) la aportación del Tercer Sector al bienestar colectivo*, para lo cual es muy importante, en su opinión, ser capaces de hablar con una sola voz y negociar con una actitud proactiva que además de exigir, proponga nuevas formas de movilización de la sociedad civil (Homs, O. (coord), 2009, pág. 124)

La situación del tercer sector en la CAE

En el contexto de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), se constata que en el año 2012 existían 1048 entidades privadas en el ámbito de los servicios sociales (Fuente: Eustat, 2014), cuya distribución territorial puede verse en el siguiente Gráfico 1.

Gráfico 1: Entidades privadas de acción social por territorios históricos (%)



Fuente: Eustat, 2014

En la Tabla 1 y Tabla 2 que se presentan a continuación, podemos apreciar los datos más significativos que nos permitan tener una visión cuantitativa del sector.

Tabla 1: datos referidos a las entidades de acción social de la CAE números absolutos

CAE	ENTIDADES	CENTROS	PERSONAL OCUPADO	VOLUNTS	TOTAL GASTO
PÚBLICO	304	1.264	6.869	186	1,5 mill
PRIVADO	1.048	1.937	19.499	21.517	835mill

Fuente: Eustat, 2014

Tabla 2: datos referidos a las entidades de acción social de Gipuzkoa. Números absolutos

GIPUZKOA	ENTIDADES	CENTROS	PERSONAL OCUPADO	VOLUNTS	TOTAL GASTO
PÚBLICO	110	483	1.594	125	409 mil
PRIVADO	262	520	7.540	7.867	313 mil

Fuente: Eustat, 2014

Según el Informe Anual de la Situación de las organizaciones de Voluntariado⁶ de la Comunidad Autónoma de Euskadi, 2009 (Consejo Vasco del Voluntariado, 2010), el perfil de las organizaciones sociales vascas es: asociaciones (81,8%), la mayoría de ellas ubicadas en el Territorio Histórico de Bizkaia (58%); sus sedes se concentran en las capitales vascas (aglutinan al 71% de las sedes de las organizaciones censadas); En cuanto a su trayectoria son organizaciones con experiencia dado que algo más que la mitad de las organizaciones cuentan con una trayectoria superior a 15 años y nueve de cada diez superan los cinco años de antigüedad. Son organizaciones de reducido tamaño en función del parámetro del número de recursos humanos (sean éstos voluntarios o contratados). Así, en la CAPV el 16,2% de las organizaciones está compuesta por un equipo de menos de 10 personas. Este porcentaje alcanza el 67,4% si aumentamos el número hasta 50 personas. Si se tiene en cuenta sólo el personal remunerado, cabe señalar que la mayor parte de las organizaciones consultadas para elaborar el citado informe cuenta con menos de tres personas contratadas (el 56,5%), mientras que un 37,4% señalan no contar con personal remunerado⁷.

Si tenemos en cuenta la actividad de las organizaciones, el 51% se dedican a atender a la población en general, un cuarto a la infancia, adolescencia y juventud y el 16% a la mujer. La

⁶ En 2010 se publicó el último informe en torno a la cuestión que nos ocupa. El siguiente informe tenía como objeto de estudio la persona voluntaria y no la organización en la que desarrolla su acción.

⁷ El último estudio realizado sobre la situación del voluntariado en la CAE data del 2010. Los datos del EUSTAT de 2014. En ambas fuentes se cruzan distintos datos respecto al número de organizaciones existentes en Euskadi. La dificultad de establecer un criterio objetivo de medición se puede observar también al analizar las fuentes secundarias.

finalidad es la promoción, intervención e inserción (40%). Por último, el 95% de las organizaciones se relacionan de alguna manera con la Administración Pública y el 90% con otras organizaciones privadas circunscritas a su ámbito de actuación.

4. Metodología.

Teniendo presente este marco de actuación haciendo referencia explícita al TS, cabe decir que la metodología empleada en “Gizarte Mintegiak” se formuló en base a sesiones abiertas, con la participación de todos los agentes interesados en compartir debate y generar conocimiento. Estas sesiones fueron dinamizadas por los profesores y profesoras del Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto y su planteamiento fue el siguiente:

En una primera sesión se plantea un esquema breve del tema a tratar y se debate en grupos pequeños. El planteamiento de la primera sesión se fue modificando, desde un planteamiento genérico y breve hasta convertir la primera sesión en monográfica respecto a la ponencia realizada. Así, en la primera sesión se plantean preguntas respecto a la cuestión tratada que serán trabajadas en la segunda sesión.

En una segunda sesión se debaten las cuestiones planteadas en la sesión anterior en grupos pequeños. Estos grupos tienen una composición mixta, de personas provenientes de distintos sectores y ámbitos. El documento generado de estos debates será enviado a las personas participantes para consensuar las respuestas de las preguntas planteadas en el mismo.

Finalmente en la tercera sesión se exponen las conclusiones obtenidas en el proceso, cuyo contenido se entrega a la Diputación Foral de Gipuzkoa para su exposición en Juntas Generales y la implementación de propuestas necesarias.

Esta metodología se propone para todos aquellos temas que se consideren de interés o hayan sido priorizados previamente entre la comisión técnica que coordina “Gizarte Mintegiak” y que está compuesto por miembros significativos de los departamentos de la Universidad y la DFG

5. Temáticas y preguntas formuladas.

Respecto a las temáticas tratadas, tres fueron los temas formulados para su debate y estudio durante este primer año de ‘Gizarte Mintegiak’: la organización del sistema y el reparto de responsabilidades, la sostenibilidad del sistema y la feminización de los cuidados.

En lo referido a la organización del sistema y reparto de responsabilidades, las cuestiones a debate transitaron en torno a la gobernanza del sistema y a su implantación territorial. Se recogieron las dudas en torno a la correcta gobernanza del sistema, el efecto de los distintos niveles institucionales en su implementación y el peso que el factor territorial pudiera tener en todo ello.

En segundo lugar se abordó la temática de la sostenibilidad. A este respecto, se analizaron las distintas alternativas que pudieran existir para la pervivencia del sistema, desde la racionalización y la contención del gasto hasta la fiscalidad, pasando por un cuestionamiento del copago o de la propia legitimidad social de los servicios sociales.

Finalmente, en el debate en torno a la feminización de los cuidados, se abordaron las medidas que debieran adoptarse para garantizar que se sitúe el debate respecto al cuidado en el centro del sistema de servicios sociales. A este respecto, se analizaron medidas de carácter educativo, de puesta en valor del ámbito o de desarrollo de recursos, dirigidas a implementar una nueva forma de entender los cuidados en estos ámbitos.

Son, por lo tanto, estos tres temas los que en esta primera edición han servido de vehículo para el debate en el espacio de ‘Gizarte Mintegiak’. Temas importantes, que condicionan la agenda pública actual.

6. Conclusiones. ¿Es posible co-construir en el Sistema Vasco de Servicios Sociales?

Cualquier dinámica participativa estructurada en torno a distintos agentes, con distintas responsabilidades en la construcción y arquitectura del sistema, da una gran posibilidad a quienes en ellos participan no sólo de debatir en torno a los contenidos planteados, sino de observar, además, los roles y comportamientos de cada uno de los participantes, formulando preguntas y cuestiones que pueden tener, a futuro, una lectura interesante.

Fijando la mirada en la participación del tercer sector en el espacio ‘Gizarte Mintegiak’ surgen unas líneas de reflexión a partir de las que habrá que trabajar en siguientes ediciones de trabajo y de generación de espacios de co-construcción.

En primer lugar, se constata la falta de presencia del tercer sector en los espacios de decisión del Sistema Vasco de Servicios Sociales. El órgano Interinstitucional, espacio en el que se toman las decisiones transcendentales del sistema, está formado por actores institucionales pero

no hay ninguna presencia de entidades del tercer sector. Este planteamiento choca, en opinión de las propias entidades, con el papel de relevancia que se les otorga en la gestión de servicios. Pudiera ser una contradicción entre el papel existente en la implementación y aquél que no se presupone en la gestión.

De la misma forma, esto supone una dificultad para la co-construcción de un espacio compartido, puesto que genera dudas respecto a la gestión del poder. Partiendo desde la propia invitación (es la institución quien lo hace) hasta las expectativas que el espacio genera, la capacidad de decisión reside en el ámbito institucional, lo que genera no pocos momentos de incertidumbre con respecto al tercer sector y a la definición de su propio papel en el mismo.

Unido a esta cuestión de las expectativas, está la posible frustración respecto a la no ejecución del conocimiento producido. Es lo que Navarro (Navarro, 1994, pág. 67) llama participación burocrática, donde la participación se sitúa en el nivel de los principios, objetivos globales, valores, etc. pero donde no es posible acometer decisiones particulares y operativas. Por lo que cuándo las expectativas respecto a lo que sucederá después con lo allí expresado no están claras, esto puede derivar en frustración respecto al procedimiento, lo que finalmente puede acabar cuestionando los espacios en sí mismos.

En sentido contrario, se encuentra la dificultad de generar discurso o, mejor dicho, de ser consciente de la existencia del mismo. Muchas entidades del tercer sector cuestionan que tengan dicho discurso, cuando, en ocasiones, lo tienen más desarrollado que las propias instituciones, que, finalmente, se lo piden. En opinión de algunos autores, las personas que tienen desarrollado el discurso en torno a los servicios sociales en Euskadi, pueden quedar a cenar en un Txoko. Entrarían todos en el mismo. Esto no sería así si el tercer sector fuera consciente de su capacidad para generar conocimiento y se pusiera a transmitirlo.

Es por ello por lo que, a pesar de las dificultades detectadas y mencionadas hasta este momento en este apartado de conclusiones, pensamos que los espacios de co-construcción son necesarios y tienen que ser posibles. Contamos con un territorio, Gipuzkoa, con un tejido social rico e importante y que ha generado el llamado ‘modelo guipuzcoano’ de colaboración entre las instituciones y el tercer sector. Existe, además, una predisposición institucional a generar espacios compartidos de co-construcción, así como una disposición abierta, por parte del tercer sector, a reflexionar con la administración en pie de igualdad.

Consideramos que estamos en un territorio donde se dan las condiciones oportunas para la configuración de espacios conjuntos de co-construcción. Espacios que no pueden dejar de abordar las dificultades expresadas con anterioridad. Y en todas ellas, tienen que tomar la iniciativa las instituciones implicadas.

Así mismo también el tercer sector puede y debe dar pasos en esta dirección. Se deben configurar instituciones de segundo nivel, intermedias, que sirvan como altavoces en la generación de conocimiento que cada una de las organizaciones por sí misma tal vez no sea capaz de hacer. Es necesario generar discurso y empoderar a las organizaciones del tercer sector, que lo tienen, para que lo expresen con tranquilidad. Es posible y deseable.

Finalmente, unas palabras sobre el papel que como universidad e investigadores hemos jugado en todo ello. Pensamos que la generación del espacio, la creación del mismo, ha sido un paso importante para establecer puentes de debate y generación de conocimiento entre distintos agentes del territorio. Estamos convencidos de que es una buena iniciativa en la que hay que seguir profundizando, sobre todo en elementos clave como la difusión de lo trabajado y las ideas que de aquí hayan salido. Nuestro reto es ahora, fortalecer el espacio, canalizar el contenido que los agentes implicados en el sistema quieren abordar y desarrollar las metodologías más apropiadas para seguir en este camino de fortalecimiento de la cultura del co: compartir, colaborar y co-construir.

Este reto forma parte, sin duda alguna, de la mejor manera de entender la responsabilidad social universitaria. Si queremos una universidad al servicio de la sociedad, que combine la mejor tradición docente e investigadora con las mejores sinergias que la profesión pueda aportar, tendrá que ser a partir de espacios comunes y compartidos como ‘Gizarte mintegiak’, generando puntos de encuentro para que, a través de la interacción entre la práctica profesional y la teoría, puedan surgir ideas y propuestas para la mejora, en este caso, del sistema de servicios sociales. Convencidos de ello, seguiremos apostando por estas iniciativas.

7. Bibliografía

- Brandsen, T. Y Pestoff, V. (2008). "An Introduction" in V. Pestoff Y T. Brandsen (Eds), *Co-production. The third sector and the delivery of public services* (pp. 1-9). Oxon: Routledge
- Cantó, A., & López-Aróstegui, R. (2007). *Libro Blanco del Tercer Sector de Bizkaia*. Bilbao: Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia.
- Casado, D. (2003). Delimitación del sector voluntario de objeto social en España. En G. Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General* (págs. 99-123). Madrid: Foessa.
- Consejo Vasco del Voluntariado. (2010). *Informe Anual de la Situación de las organizaciones de Voluntariado en la CAPV. 2009*. Gobierno Vasco.
- De la Torre Prados, I. (2010). Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector. *Revista Internacional de Organizaciones* , 7-29.
- Edis. (2012). *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España*. Madrid: Fundación Luis Vives.
- Evers, A ; Svetlik, I., 1993, *Balancing pluralism : new welfare mixes in care for the elderly*, London, Avebury.
- Fantova, F. (2007). *Tercer Sector y Política Social*. Recuperado el 5 de diciembre de 2011, de www.fantova.net: http://www.fantova.net/restringido/documentos/mis/Tercer%20sector/Tercer%20sector%20y%20pol%C3%ADtica%20social%20%282007%29.pdf
- Fantova, F. (2014): Construyendo una agenda en políticas sociales. *Revista de Documentación Social*, 171, Cáritas.
- Fernández Rodríguez, J., & Peñasco Velasco, R. (2013). La heterogeneidad conceptual del tercer sector. *Alternativas* , 91-111.
- Homs, O. (coord). (2009). *VI Foro Tercer Sector: Los retos del Tercer Sector ante la crisis*. Madrid: Fundación Luis Vivese.
- Izquieta Etulain, J., & Prieto Lobato, J. (Noviembre de 2011). *Las entidades del Tercer Sector y las Administraciones Públicas. Alcance de sus relaciones en la actual coyuntura económica*

y política. Recuperado el 07 de 05 de 2014, de Universidad de Navarra: http://www.unavarra.es/digitalAssets/159/159716_11_p-Izquieta_TercerSector-.pdf

Jaraíz Arroyo, G. (2009). El tercer sector de acción social en la intervención comunitaria. *Revista Española del Tercer Sector* , 101-128.

Mesa de Diálogo Social de Bizkaia. (2012). *Diagnóstico compartido y propuestas de actuación en relación a la crisis*. Recuperado el 07 de 05 de 2014, de www.bizkaia.net: http://bizkaia.net/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=7847&idioma=CA&bnetmobile=0&dpto_biz=3&codpath_biz=3|6860|7847

Montagut, T. (2009). Repensando la política social. *Documentación Social*, n° 154 , 13-25.

Montserrat Codorniu, J. (2013). El impacto de la crisis económica en las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector* , 77-97.

Monzón Campos, J. (2010). *Las Grandes Cifras de la Economía social en España*. Valencia: CIRIEC.

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>.

Navarro, S. (1994): *Nosotros participamos: primera personal del plural*". RTS, N° 46. 64-94

Osborne, S. Y Mclaughlin, K. (2004). The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector: Where Next for Local Government Voluntary Sector Relationships?, *Regional Studies*, 38: 5, 573-82.

Parks, R.B., Baker, P.C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Vandivort, M. B., Whitaker, G. P. And Wison, R. (1991). Consumers as Co-Producers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations, *Policy Studies Journal*, 9: 7, 1001-11.

Pérez Yruela, M., & Navarro Ardoy, L. (2013). El Tercer Sector de Acción Social en España. Situación y retos en un contexto de crisis. *Revista Española del Tercer Sector* , 41-58.

Plataforma del Tercer Sector. (2013). *Propuestas de la plataforma del Tercer Sector para afrontar el impacto social de la crisis*. Recuperado el 10 de 04 de 2014, de www.plataformatercersector.es: www.plataformatercersector.es

Renes Ayala, V. (2013). Pobreza, procesos de empobrecimiento y cambios en la estructura de la sociedad. *Documentación social* , 227-254.

Rodríguez Cabrero, G. (2003). Aproximación al análisis del tercer sector de objeto social: marco general, objetivos y metodología. En G. (. Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General* (págs. 19-40). Madrid: Fundación Foessa.

Rodríguez Cabrero, G. (2013). Crisis estructural y Tercer Sector de Acción Social. *Revista Española del Tercer Sector* , 17-40.

Santos Martí, J. (2012). *El cuarto pilar: un nuevo relato para los servicios sociales*. Madrid: Consejo General del Trabajo Social & Ediciones Paraninfo.

Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la coproducción y la coconstrucción de las políticas públicas, *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, Nº3, 31-68.

Vidal, P. (2013). Cambio de época en el Tercer Sector. *Revista Española del Tercer Sector* , 59-76.