



2016ko maiatza
mayo 2016

Contenidos

p.4 La consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales

p.7 Algunas consecuencias de la consolidación de la responsabilidad pública para el tercer sector social y para la relación de colaboración entre éste y el sector público

p.12 Algunas características generales del modelo de colaboración público-privado social y algunos riesgos a evitar

p.17 Para profundizar

La consolidación de los servicios de responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales: implicaciones para el tercer sector social y para las organizaciones

Rafael Lopez-Arostegui



26 de mayo
De 10 a 14 horas

Sala rekalde
Alameda Recalde, 30, 48009 Bilbao, Bizkaia

La aprobación de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales¹ (en adelante, la ley) y del Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales² representan, sin duda, un salto cualitativo en la consolidación y despliegue del Sistema Vasco de Servicios Sociales (SVSS) como una única red o sistema de responsabilidad pública, integrado por prestaciones, servicios y equipamientos de titularidad pública y privada concertada, con prevalencia de la gestión pública y de la gestión a través de la iniciativa social.

¹ <https://www.euskadi.eus/bopv2/datos/2008/12/0807143a.pdf>

² <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2015/10/1504561a.shtml>

Como suele suceder, la consolidación normativa del sistema es, en parte, consecuencia de los avances realizados previamente hacia su consolidación efectiva. No obstante, la aprobación de la ley y el decreto de cartera, junto a otros elementos como el plan estratégico de servicios sociales de la CAPV³, que incluye el mapa de servicios sociales y la memoria económica, representan un verdadero salto en la configuración de un sistema de servicios sociales universal, equitativo y de responsabilidad pública y constituyen palancas o motores importantes para su despliegue.

La consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales está teniendo, y va a tener, un impacto significativo en el tercer sector social en su conjunto y en las organizaciones que vienen participando en la provisión (diseño, prestación, evaluación y mejora) de los servicios que se han ido configurando como servicios de responsabilidad pública.

La consolidación de la responsabilidad pública sobre el conjunto de redes de atención a las diversas contingencias⁴ que han ido convergiendo en el SVSS - configurado como un sistema de responsabilidad pública y gestión mixta de servicios de interés general - y sobre cada una de las prestaciones, servicios y equipamientos que lo integran, ya sean de titularidad pública o privada concertada, tiene múltiples implicaciones para ambas partes en relación con:

- a) la gestión del sistema (planificación y evaluación de las redes de atención,...);
- b) la provisión de prestaciones y servicios y el acceso a los mismos;
- c) la coordinación de caso, como procedimiento básico de intervención, y la figura de profesional de referencia;
- d) la financiación;
- e) el control (autorización, inspección...) y la evaluación, mejora continua e innovación;
- f) las formas para articular la colaboración con las organizaciones (concierto "social", convenios, acuerdos marco de colaboración, simplificación del régimen de contratación); etcétera.

Sin duda, las organizaciones del tercer sector social y el sector público deben realizar esfuerzos para adaptarse a este nuevo contexto e introducir cambios en el enfoque y en las prácticas que llevan a cabo cada uno de ellos y en colaboración.

Pero, al mismo tiempo, deben esforzarse en preservar el modelo de cooperación que viene caracterizando su relación no sólo para la provisión

"La consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales está teniendo, y va a tener, un impacto significativo en el tercer sector social en su conjunto y en las organizaciones que vienen participando en la provisión de los servicios..."

"...las organizaciones del tercer sector social y el sector público deben realizar esfuerzos para adaptarse a este nuevo contexto e introducir cambios en el enfoque y en las prácticas...."

³http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/7726/Plan_Estrategico_de_Servicios_Sociales_es.pdf?1456822218

⁴ Situaciones de discapacidad, así como de desprotección, exclusión y/o dependencia o riesgo de desprotección, exclusión y/o dependencia.

de prestaciones y servicios concretos, sino también en aspectos como la coordinación de caso o el diseño y despliegue de las redes de atención a las diversas contingencias que finalmente han convergido en el SVSS.

"...este modelo de cooperación público-privada social, guarda relación con el modelo comunitario de atención que desea para sí el SVSS y favorece una gestión igualmente flexible, cercana y participativa...."

Entre otras razones porque este modelo de cooperación público-privada social:

- a) guarda relación con el modelo comunitario de atención que desea para sí el SVSS, caracterizado por aspectos como la personalización, integralidad y continuidad de la atención, la proximidad, la prevención y la participación de las personas, familias, colectivos y comunidades destinatarias;
- b) y favorece una gestión igualmente flexible, cercana y participativa que permite responder mejor a sus necesidades.

En estas y otras cuestiones queremos profundizar con este breve y, en mayor medida, a través del diálogo que quisiéramos establecer con las y los participantes en el [taller: "El impacto en el sector de la consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales y del decreto de cartera"](#), dirigido a organizaciones y redes del tercer sector social de Euskadi, que celebraremos el próximo día 26 de mayo en la sala Rekalde y en el que, desde el equipo del Observatorio, os animamos a participar.

Concretamente, este breve:

- Comienza señalando algunas de las manifestaciones principales de la consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales.
- Trata después de establecer algunas consecuencias fundamentales de este hecho para las organizaciones del tercer sector social y para la relación de colaboración entre éstas y el sector público.
- Y, finalmente, apunta algunas características generales que debiera tener el modelo de cooperación entre el sector público y el tercer sector social, en el ámbito de los servicios sociales y del Sistema Vasco de Servicios Sociales, así como algunos riesgos a evitar.

1. La consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales

La consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales es un hecho que tiene, entre otras, las siguientes manifestaciones:

- Ampliación progresiva, a lo largo de varias legislaturas, de los servicios y prestaciones incluidos en los catálogos y carteras de servicios y prestaciones de cada institución.
- Inclusión en los mismos de un número relevante de servicios que venían siendo prestados por el tercer sector social y cambios, consiguientes, en el porcentaje que representa la financiación pública en la financiación de estos servicios así como en los instrumentos empleados para formalizar la colaboración de la administración con el tercer sector social, pasando de ser servicios subvencionados a servicios convenidos o contratados.⁵
- Estandarización de los servicios, habitualmente en diálogo con las organizaciones que los venían prestando, y definición de sistemas y requisitos de acceso a los servicios y prestaciones por parte de las administraciones públicas en la medida en que van asumiendo mayor responsabilidad en su provisión.⁶
- En coherencia con lo anterior, asunción progresiva de funciones relacionadas con la coordinación de caso, como procedimiento básico de intervención. Y, en particular, de funciones relacionadas con el acceso al sistema, la valoración de las demandas y necesidades y la orientación, entendida esta última al menos como definición de itinerarios (de atención) y asignación de recursos (prestaciones y servicios) en un momento determinado.
- Configuración igualmente progresiva de un único sistema, como cuarto pilar del Estado de Bienestar, en el que se van integrando las redes o



⁵ Aún hoy, se puede afirmar que estos cambios están siendo igualmente progresivos y, probablemente, algo desiguales por redes o subsistemas de atención (dependencia, discapacidad, exclusión, desprotección).

⁶ Las funciones que realiza, o puede realizar, la administración en relación a la provisión de servicios de su responsabilidad van más allá del diseño, prestación, evaluación y mejora, incluyendo otras como: su definición y actualización normativa; la regulación y ejecución del sistema de acceso a los mismos; su financiación; su control (autorización, inspección...); o la prestación de los mismos cuando se trata de servicios para cuya provisión se ha optado por la gestión directa.

Las organizaciones que participan en la provisión de un servicio concreto cooperan o pueden cooperar con las administraciones públicas en su diseño, prestación, evaluación y mejora. No son, por tanto, meras prestadoras de servicios, pudiendo cooperar además en procesos normativos, en la definición de estándares de atención, en la planificación de la red de atención, en la coordinación de caso, etcétera.

subsistemas de atención a las diversas contingencias (discapacidad y exclusión, desprotección, dependencia o riesgo) que se han ido configurando y consolidando en distintos momentos, a distintos ritmos, con distintos marcos normativos, etc. ⁷

- Planificación y gestión progresiva del sistema, desde una visión de conjunto, de acuerdo con lo anterior. Y avances, significativos aunque insuficientes, en dirección a una cierta armonización del mismo⁸ en los distintos territorios históricos y en el marco local, avanzando en la descentralización o desconcentración de la atención con criterios de equidad. ⁹

La aprobación de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales es la consecuencia, y no la causa, de esta evolución que se ha venido registrando a lo largo de varias legislaturas.

Sin embargo, al mismo tiempo, la ley representa un salto cualitativo en la consolidación y despliegue del Sistema Vasco de Servicios Sociales cuya expresión fundamental es el reconocimiento del acceso a los servicios y prestaciones del catálogo de prestaciones y servicios del sistema como un derecho subjetivo (artículo 2) pero también, entre otros muchos aspectos:

- la definición del SVSS como una única red o sistema de responsabilidad pública, integrado por prestaciones, servicios y equipamientos de titularidad pública y privada concertada (artículo 5), con prevalencia de la gestión pública y de la gestión a través de la iniciativa social en la provisión de las prestaciones y servicios del catálogo (artículo 7);¹⁰

⁷ Así, el subsistema de atención a las situaciones de dependencia o riesgo de dependencia es definido, de hecho, como Sistema de promoción de la Autonomía personal y Atención a la Dependencia (SAAD). En Euskadi, desde el principio, la posición más compartida fue plantear su integración en el sistema de servicios sociales, como cuarto pilar del Estado de Bienestar, y así se hizo, de hecho, en la Ley, 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.

⁸ De los servicios y las prestaciones, del gasto y el esfuerzo (gasto en relación al ingreso), de las figuras profesionales, los equipos, las ratios, las condiciones laborales, etc.

⁹ No obstante, en aspectos como el esfuerzo, las ratios,..., sólo cabe plantearlo como hipótesis y como hipótesis general, estando seguros de que no ha sido así en todos los casos: a) algunas prestaciones y servicios se desarrollan más, en relación a otras, en un territorio o zona determinada y es legítimo que así sea si ello responde a las diferentes necesidades y características del territorio de que se trate; b) el esfuerzo de cada institución en materia de servicios sociales está sujeto a opciones políticas, aunque su variabilidad debería reducirse mucho en un marco de derecho subjetivo; etc.

¹⁰ Este modelo de gestión mixta resulta coherente con aspectos como la trayectoria histórica, las características propias de los servicios sociales y las características y contribución social de las organizaciones del tercer sector social. Sin embargo, no es generalizable a otros sistemas de responsabilidad pública como el educativo o el sanitario.

Cada sistema presenta características distintas y a ellas se han de adecuar los modelos de gestión, dentro de unos principios comunes a todo el sistema público de bienestar: responsabilidad pública, ausencia de lucro o limitación del mismo en los servicios de interés general, modelo comunitario de atención (personalización, continuidad y proximidad de la atención, prevención...), participación de las personas destinatarias y de la sociedad civil organizada en las políticas y sistemas de responsabilidad pública (diálogo civil,...), etc.



- el establecimiento de un catálogo común de prestaciones y servicios del SVSS (que incluye el catálogo de prestaciones y servicios del SAAD);
- la aprobación reciente del Decreto de Cartera de Prestaciones y Servicios del SVSS que establece, para toda la CAPV, una misma regulación de dichas prestaciones y servicios, incluyendo en el caso de los servicios, aspectos como su definición, los requisitos de acceso, las prestaciones técnicas o tecnológicas que incluyen, la gratuidad o no de los mismos, y en el caso de las prestaciones económicas, su definición, requisitos de acceso, cuantía, etc.;
- la aprobación – realizada en parte y prevista– de los decretos reguladores de cada prestación y servicio en los que se detallan, en otros aspectos, los requisitos materiales, funcionales y de personal para su provisión, incluidas las ratios;
- la regulación, pendiente, de los criterios generales –y comunes a toda la CAPV– para determinar la participación económica de las personas usuarias y otras personas obligadas al pago en la financiación de las prestaciones y servicios no gratuitos del SVSS (“copago”).



Finalmente, es preciso destacar la elaboración del Plan estratégico de servicios sociales de la CAPV –en la práctica, del SVSS– que incluye el Mapa de Servicios Sociales de la CAPV y la memoria económica vinculada al mismo. El proceso realizado para elaborarlo ha sido largo (tres legislaturas) y, finalmente, ha permitido la aprobación del Decreto de Cartera.¹¹

El Mapa, entre otros aspectos:

- Persigue garantizar el acceso a las prestaciones y servicios del SVSS como un derecho subjetivo en el plazo previsto para la universalización del SVSS (25/12/2016).
- Y establece, a tal efecto, objetivos de cobertura para cada uno de los servicios y prestaciones de la cartera en base a criterios comunes a toda la CAPV que atienden, entre otros aspectos, a la evolución demográfica de la población y pretenden aproximar las coberturas existentes en cada territorio.¹²

¹¹ Hay que tener en cuenta que la ley se elaboró en un escenario de bonanza, previo a la crisis que comenzaba a manifestarse justo en el momento de su aprobación, y que careció de una memoria económica (al menos en sentido estricto, o suficientemente precisa y detallada). Así, desde el principio, el Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales estableció como requisito para considerar la aprobación del decreto la elaboración del mapa y la memoria económica.

¹² De modo que los objetivos incluidos en el mapa, sin perjuicio de que cada institución pueda establecer como objetivo coberturas superiores, no pueden desviarse al alza o a la baja un 20% de la cobertura media de la CAPV en 2017 y un 15% en 2020.

Se busca así generar una mayor armonización en el SVSS tanto entre Territorios Históricos como dentro de cada territorio.¹³

Con idéntica intención, la memoria económica establece el gasto, y algunos aspectos relativos a la inversión, asociados a esos objetivos de cobertura y realiza una estimación de los ingresos, previendo también la constitución, antes del 31/12/2015, mediante acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas, según lo previsto en la disposición adicional segunda del Decreto de Cartera, de una fórmula de colaboración financiera (un "fondo") para impulsar los servicios y prestaciones económicas consideradas no estabilizadas (nuevas o escasamente desarrolladas).

2. Algunas consecuencias de la consolidación de la responsabilidad pública para el tercer sector social y para la relación de colaboración entre éste y el sector público

"...la consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social constituye una aspiración histórica del tercer sector social y un logro en relación al reconocimiento de los derechos sociales y la promoción y defensa de su ejercicio efectivo por toda la ciudadanía."

La consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social tiene consecuencias para cada entidad –de manera especial para las que participan en la provisión de servicios de responsabilidad pública, pero también para las que no lo hacen y ven reducida la financiación pública en un contexto de crisis– y para el tercer sector social en su conjunto.

2.1 Aspectos generales

En primer lugar, quisiera destacar que la consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de la intervención social constituye una aspiración histórica del tercer sector social y un logro en relación al reconocimiento de los derechos sociales y la promoción y defensa de su ejercicio efectivo por toda la ciudadanía.

La definición del catálogo de prestaciones y servicios del SVSS y el reconocimiento del acceso a los mismos como un derecho subjetivo constituye un auténtico hito en ese sentido.

Y la aprobación de la cartera y del plan estratégico de servicios sociales de la CAPV, en un contexto de lenta salida de la crisis, representa cuando menos la asunción de un compromiso concreto con la consolidación del sistema público de servicios sociales en Euskadi.

¹³ Actualmente, según lo previsto en el propio mapa, este se está completando con la elaboración de los mapas de cada Territorio Histórico que desplegarán los objetivos del mapa de la CAPV en cada territorio en el marco de los criterios generales establecidos en el mapa de la CAPV.

La cartera y el plan introducen criterios, normativos y de planificación, que pueden y deben permitir avanzar hacia un único sistema universal y equitativo en el acceso, más homogéneo en su desarrollo y distribución territorial, más próximo, personalizado e integral, con mayor continuidad en la atención, más preventivo, más participativo, etc.

En segundo lugar, existen diversas posiciones y planteamientos sobre el impacto que puede tener en el tercer sector social la orientación de un número relevante de organizaciones hacia la provisión de servicios de responsabilidad pública. Hay quien:

- Advierte del riesgo de que las organizaciones y el sector en su conjunto queden atrapados en la prestación de servicios perdiendo lo que sería su aportación original - o su contribución social más genuina - en términos de articulación de la solidaridad y la participación, incidencia (sensibilización, denuncia, promoción de derechos y de su ejercicio efectivo,...), etc.
- Y sitúa al sector ante una disyuntiva consistente en "escorarse" hacia la provisión de servicios o retomar la que sería su senda original, crítica, solidaria y transformadora.

Puede existir una cierta trampa en este planteamiento que pareciera considerar la provisión de servicios como un ámbito de mercado (aún dentro de un espacio de responsabilidad pública) en el que el lugar que ocupa actualmente el sector deberían ocuparlo las empresas (o, en su defecto, la administración). A la postre este planteamiento coincidiría con el de quienes defienden la gestión pública directa de todas las prestaciones y servicios de responsabilidad pública en un aspecto: "dar las gracias al tercer sector social por los servicios prestados".

En mi opinión, sin embargo, una de las contribuciones fundamentales del tercer sector social en clave, precisamente, de transformación social ha sido, es y debe seguir siendo, la puesta en marcha, consolidación y desarrollo de los servicios y prestaciones que, finalmente, han sido reconocidos como servicios y prestaciones de responsabilidad pública, en coherencia con lo que el propio sector ha venido reclamando y, al mismo tiempo, impulsando.

Además, en el ámbito de los servicios sociales, el tercer sector social ha llegado a configurar, en colaboración con el sector público, verdaderas redes de atención, de responsabilidad pública y gestión mixta (público-privada social), a las situaciones de discapacidad, desprotección, exclusión y, en buena medida también, de dependencia.



Fuente: Gobierno Vasco.
Autor: Mikel Arrazola

Como consecuencia de ello y de otros rasgos que les son propias (vinculación a un colectivo y territorio, participación de las personas destinatarias, articulación del voluntariado y la ayuda mutua, ausencia de lucro, etc.), las organizaciones del tercer sector social son capaces de desplegar intervenciones que responden a las características del modelo comunitario de atención: personalización, integralidad, continuidad y proximidad de la atención, prevención, participación de las personas destinatarias y de la sociedad civil, etc.

Y esta constituye también una contribución fundamental que realizan las organizaciones, desde la provisión de servicios, a la transformación social a nivel micro y meso.

Dicho esto, es cierto que una orientación excesiva hacia la provisión de servicios de responsabilidad pública entraña riesgos para el sector y para cada entidad en relación con aspectos tan importantes como su identidad (misión y valores) y el equilibrio entre funciones, o entre el voluntariado y el personal remunerado (en organizaciones que integran ambos).

Pero las medidas a adoptar ante estos riesgos no pasan, necesariamente y en todos los casos, por optar entre la participación en la provisión de servicios o la incidencia, entre el personal remunerado o el voluntariado, etc.

Por ejemplo, el desarrollo de las redes constituye una oportunidad para impulsar el diálogo civil y el diálogo sobre el modelo de sociedad y desarrollo, así como la promoción de derechos y su ejercicio efectivo mediante la participación colectiva en procesos de elaboración de normas, el impulso de acciones colectivas de sensibilización y denuncia, etc., procurando impulsar así transformaciones a nivel meso y macro.

En tercer lugar, como he apuntado, la consolidación de la responsabilidad pública respecto a los servicios y prestaciones incluidos en el catálogo del SVSS en un contexto de crisis ha supuesto una disminución de la financiación pública de algunos servicios no incluidos en el catálogo y de otras actividades de las entidades.

Ello ha afectado especialmente a las entidades pequeñas, muchas de ellas de carácter cívico (es decir, constituidas por las propias personas destinatarias de la intervención), que no prestan servicios de responsabilidad pública y no cuentan, o apenas cuentan, con personal remunerado.

En muchos casos, estas entidades se enfrentan a una situación de máxima dificultad y en algún caso han llegado a desaparecer.



Fuente: Gobierno Vasco.
Autor: Mikel Arrazola

De este modo, existe un cierto riesgo de fractura interna, dentro del sector, y, sobre todo, de pérdida de diversidad que puede comprometer también la identidad del sector en su conjunto, por lo que parece necesario reforzar las alianzas y la ayuda mutua entre las organizaciones de distinto tamaño, con voluntariado y de voluntariado (integradas sólo por voluntariado), cívicas (constituidas por las propias personas destinatarias de la intervención social) y en favor de terceras personas, etc.

2.2 Respetto a las organizaciones¹⁴ que participan en la provisión de servicios sociales de responsabilidad pública

El factor más relevante es, seguramente, el protagonismo creciente de la administración y la asunción por su parte de la responsabilidad última en aspectos como la gestión del sistema y de las diversas redes de atención (discapacidad, desprotección, exclusión, dependencia), la provisión de las prestaciones y servicios y el acceso a los mismos, la coordinación de caso e, incluso, en algunos aspectos relativos a la gestión de las entidades.

Así, **respecto a la gestión del sistema y de las diversas redes de atención**, las administraciones intervienen cada vez más en la planificación, la mejora y la evaluación del despliegue del sistema y de cada una de las redes de atención, así como en funciones de detección de necesidades, innovación,...¹⁵

En relación a las prestaciones y servicios en cuya provisión participan las organizaciones, las administraciones intervienen cada vez más en aspectos como:

- a) su diseño, a nivel normativo y ejecutivo (decreto de cartera y decretos de desarrollo que regulan los requisitos materiales, funcionales y de personal que las organizaciones deben cumplir de manera permanente);
- b) la estandarización de la atención (definición de procesos e indicadores de calidad, derechos y deberes de las personas usuarias,...);
- c) la evaluación y el control, incluyendo funciones de autorización/homologación e inspección;
- d) la mejora continua y la innovación en relación a las prestaciones y servicios;

¹⁴ Lo que se dice en este apartado, al hablar de "organizaciones" en genérico, resulta igualmente válido para las empresas aunque el contenido de este breve se centra en las organizaciones del tercer sector social. El último párrafo, sin embargo, se refiere únicamente a las organizaciones del tercer sector (y a ellas se hace referencia expresamente).

¹⁵ La asunción creciente de estas funciones por las administraciones públicas afecta de manera particular a las "entidades con una actividad de carácter singular" que han desarrollado respuestas globales a las necesidades de un colectivo, ofreciendo a personas y familias una atención personalizada, integral e incluso, cuando es necesaria, a lo largo de la vida, desbordando en no pocos casos el SVSS y afectando a otros sistemas como el educativo, sanitario, etc. En estos casos, se debería tener un especial cuidado por ambas partes a la hora de preservar el modelo de cooperación público-privado social, comenzando por pensar juntos, con ese objetivo, en el modo en que debería hacerse.



Fuente: Gobierno Vasco.
Autor: Mikel Arrazola

- e) la financiación, acercándose ya al 100% del coste acordado o reconocido (si bien es necesario clarificar si algunos servicios no financiados al 100% ni convenidos o contratados son servicios de la cartera);
- f) la formalización de la colaboración mediante convenios o contratos o en el futuro conciertos (en lugar de subvenciones) estableciendo, entre otros aspectos, requisitos de acceso a los mismos vinculados a obligaciones de las organizaciones, así como medidas de discriminación positiva; etc.

Respecto al acceso al sistema y la coordinación de caso, las administraciones asumen la responsabilidad de regular los requisitos y el procedimiento de acceso así como, de acuerdo con lo previsto en la ley y el decreto de cartera, la gestión directa de la valoración (inicial y especializada), el diagnóstico y la orientación (definición de "itinerarios"- que parecerían referirse a itinerarios de atención- y asignación de servicios y prestaciones a cada persona en el plan de atención personalizada).

Todo ello sin perjuicio de que la persona profesional de referencia cuente con la participación de profesionales de las organizaciones en el diagnóstico, particularmente cuando ha existido o existe una intervención previa, y de que ellas y ellos asuman funciones de programación y seguimiento o evaluación (incluida la valoración de seguimiento).¹⁶



Fuente: Gobierno Vasco.
Autor: Mikel Arrazola

Respecto a la gestión de las organizaciones, el sector público establece, cada vez más, obligaciones para las organizaciones que colaboran en la provisión de servicios de responsabilidad pública que guardan relación con su gestión y que éstas deben cumplir de manera permanente. Y algunas medidas de promoción para la mejora de la gestión de las organizaciones.

De todo ello se derivan dos cuestiones fundamentales para las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas:

- a) que ambas han de adaptarse a este nuevo marco y a las obligaciones para ambas partes que se derivan del mismo;
- b) que ambas han de tratar de preservar un modelo de cooperación en todos los planos (gestión del sistema y de las diversas redes de atención, provisión de prestaciones y servicios y acceso a los mismos, coordinación de caso, etc.).

¹⁶ De acuerdo con la ley y el decreto de cartera, las y los profesionales de las organizaciones pueden realizar funciones de:

- a) programación (la ley y el decreto contemplan la posibilidad de elaborar programaciones individuales en el servicio al que se incorpora la persona);
- b) seguimiento (valoración de seguimiento = evaluación periódica), cuyas conclusiones pueden conllevar ajustes en el plan de atención personalizada.

En determinados supuestos, la ley contempla también que asuman la función de profesional de referencia. Además, parecería razonable que continúen realizando funciones de contacto, información y derivación al servicio social de base para la valoración inicial.

3. Algunas características generales del modelo de colaboración público-privado social y algunos riesgos a evitar

Una de las formas de identificar las características de la colaboración entre el sector público y las organizaciones de iniciativa e intervención social (tercer sector social) es hacer un repaso a lo que ha sido su práctica de colaboración durante décadas.

De manera general, los primeros aspectos que conviene destacar, además de la larga trayectoria histórica de la colaboración, es la amplitud de sus contenidos y el hecho de que esta se plantea en relación a actividades de interés general (relacionadas con la provisión de servicios de responsabilidad pública y ajenas a ella), en las dos direcciones y sin fin de lucro.

- Las organizaciones colaboran con el sector público (órganos legislativos y ejecutivos) en procesos normativos, de diseño y evaluación de políticas, etc. Y las administraciones públicas colaboran con las organizaciones en otras actividades de interés general, ajenas a la provisión de servicios de responsabilidad pública, que estas realizan.
- Además, llevan a cabo proyectos compartidos:
 - a) evaluación de necesidades en una zona y desarrollo de intervenciones por ambas partes y en cooperación;
 - b) proyectos experimentales o innovadores que, a veces, se consolidan después como servicios o programas de responsabilidad pública;
 - c) acciones de sensibilización en cooperación;
 - d) iniciativas de promoción del voluntariado y fortalecimiento del tejido social; etc.

En el caso de los proyectos compartidos considero que es más adecuado hablar de cooperación que de colaboración, y lo mismo sucede en el caso del SVSS.

En relación al Sistema Vasco de Servicios Sociales, me parece importante subrayar que la cooperación:

- se ha apoyado, históricamente, en un proceso de conocimiento mutuo, diálogo permanente y construcción de una relación de confianza;
- y alcanza todos los aspectos señalados, desde la gestión (planificación, despliegue, evaluación...) de las redes de atención, pasando por la provisión de servicios, hasta la coordinación de caso, incluyendo otros.



Fuente: Gobierno Vasco.
Autor: Mikel Arrazola

Este marco amplio de cooperación que se ha ido configurando a medida que se iba ampliando la responsabilidad pública sobre los servicios que venían prestando las organizaciones y se iban construyendo las redes de atención a las distintas contingencias, se ha caracterizado, entre otros aspectos, por la colaboración en:

- a) La detección y evaluación de las necesidades de los diferentes colectivos y la planificación de las respectivas redes de atención, la mejora continua del sistema y la innovación.
- b) La provisión de servicios y prestaciones.
- c) El acceso al "sistema" (a las diferentes redes de atención), siendo las organizaciones en muchos casos el primer punto de contacto de las personas y familias con el mismo.
- d) La coordinación de caso, participando las organizaciones en funciones de diagnóstico, programación y seguimiento o evaluación de la intervención (en no pocas ocasiones, desde un enfoque de planificación centrada en la persona y abarcando más de un sistema de atención).
- e) La participación en procesos de elaboración de normas, estándares de calidad, modelos de atención y gestión, etc.
- f) El diseño y evaluación de políticas, públicas o no, planes de las administraciones, etc., a través de la participación en órganos consultivos, procesos de planificación,... Y, más recientemente, a través de las mesas de diálogo civil, el desarrollo de la interlocución, a todos los niveles y en las dos direcciones, así como el impulso de iniciativas en colaboración.



Fuente: Gobierno Vasco.
Autor: Mikel Arrazola

De este modo, las administraciones públicas y las organizaciones han cooperado para consolidar la responsabilidad pública y para construir un sistema de servicios sociales de responsabilidad pública (configurado por servicios y centros de titularidad pública y privada concertada) y gestión mixta (con prevalencia de la gestión pública y de la gestión a través de la iniciativa social).

Un sistema de gestión mixta que descansa sobre un modelo de cooperación público-privado social que la ley no sólo reconoce y consolida, sino que quiere potenciar, entre otras razones, para configurar la atención conforme al modelo comunitario.

El principio de diálogo civil¹⁷, en esta misma línea, supone el reconocimiento del derecho de las organizaciones del tercer sector social, y de las personas destinatarias y protagonistas de la intervención social a través de ellas, a participar en las políticas públicas que les conciernen en todas sus fases, incluida la ejecución.

En mi opinión este modelo de cooperación, intensa, estrecha, entre el tercer sector y el sector público se debería potenciar en el marco del Sistema Vasco de Servicios Sociales e incluso en el ámbito más amplio de los servicios sociales.

Y, en el marco del SVSS, debería continuar evolucionando, tal y como lo ha ido haciendo en las últimas décadas (mucho antes de la aprobación de la ley):

- adaptándose a la consolidación de la responsabilidad pública en relación con la gestión del sistema, los servicios y prestaciones del catálogo y la cartera y la coordinación de caso, entre otros aspectos, pero sin dejar de contemplar la colaboración de las organizaciones del tercer sector social en estos tres niveles y en todos y cada uno de los aspectos señalados;
- y manteniendo este y otros rasgos que permiten caracterizar la relación, hasta ahora, como una relación de cooperación: el diálogo permanente, el conocimiento mutuo, la confianza, la flexibilidad, la orientación hacia las personas destinatarias¹⁸ y hacia el interés general, etc.

La orientación hacia el interés general y, en mi opinión, la ausencia de lucro, deberían informar la provisión de todos los servicios de interés general y, en concreto, la de los servicios sociales, independientemente de quien los preste, limitando al menos la valoración del precio en relación con otros aspectos.

Finalmente, apunto *algunos riesgos*, vinculados entre sí, que se pueden derivar de la consolidación de la responsabilidad pública sino se preserva este modelo de cooperación, aunque se siga contemplando la



Fuente: Gobierno Vasco.
Autor: Mikel Arrazola

¹⁷ Principio que recogen la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y que el proyecto de ley del tercer sector social extiende al conjunto de organizaciones del tercer sector social vasco.

¹⁸ Adoptando un enfoque de planificación centrada en la persona y dando importancia, por tanto, a la personalización de la atención, así como al acompañamiento social, la autonomía y la participación de las personas en su proceso, buscando satisfacer sus necesidades, procurando una atención integral y continuada, empoderándoles y promoviendo el ejercicio efectivo de sus derechos.

participación de la iniciativa privada (social y/o lucrativa) en la provisión o mera prestación de los servicios sociales de responsabilidad pública:

- riesgo de *concepción de las organizaciones como meras prestadoras de servicios*, extensión o brazo de las administraciones públicas (en tal caso cabría hablar más de gestión indirecta que de gestión en cooperación o modelo mixto de gestión del SVSS);
- riesgo de *burocratización y rigidez en la atención y en la gestión*, con la consiguiente pérdida de flexibilidad, personalización, proximidad en la atención, participación,...;
- riesgo de *mercantilización* del ámbito de los servicios sociales¹⁹, ampliando el espacio ocupado por la iniciativa privada lucrativa, primando el precio sobre otros aspectos,...²⁰;
- riesgo de *pérdida de la contribución social de las organizaciones* (de su valor total y del valor que añaden a la provisión de servicios de responsabilidad pública) y de pérdida de calidad en la atención en términos de las características propias del modelo comunitario.

Concluyo con un ejemplo para intentar visualizar cómo la consolidación de la responsabilidad pública es compatible con el mantenimiento del modelo de cooperación referido.

Años atrás, las personas y familias usuarias accedían directamente a los servicios prestados por las organizaciones que eran subvencionados por las administraciones públicas.

Progresivamente, se ha ido requiriendo la valoración, el diagnóstico y la orientación públicas, para acceder al sistema, pero sin que ello impida que las organizaciones participen en funciones relacionadas con el primer contacto, la información y derivación hacia los servicios de valoración, el diagnóstico, la programación, el seguimiento y la evaluación de la intervención.

¹⁹ En el caso de las organizaciones del tercer sector social no existe riesgo de externalización ya que los servicios vienen siendo provistos históricamente por ellas, ni de privatización porque el proceso es de consolidación de la responsabilidad pública y no a la inversa.

²⁰ La ley establece en su artículo 7, letra a, que deberá preservarse, con carácter general, la prevalencia de la gestión pública y de la gestión a través de la iniciativa social en la provisión de los servicios y prestaciones del catálogo del SVSS. Y, en su artículo 35.3, que el plan estratégico de servicios sociales de la CAPV deberá incluir la orientación sobre la participación de los sectores público y privado concertado en la prestación de servicios.

El mapa de servicios sociales de la CAPV y la memoria económica parten del mantenimiento de la estructura de titularidad (los porcentajes que representan las plazas de gestión directa y concertadas respecto al total de plazas) existente en 2011 a la hora de asignar las plazas que es necesario generar (o personas usuarias a incorporar) hasta 2017.

Todo ello, manteniendo un diálogo permanente sobre la adecuación de los recursos a las necesidades de la persona y su contexto, sin perder nunca de vista la necesaria integralidad y continuidad de la intervención y la importancia de centrar la planificación en cada persona.

Y así debe seguir siendo. La consolidación de la responsabilidad pública es plenamente compatible con la cooperación público-privada social y, en el ámbito de la intervención social, ambas pueden contribuir a garantizar, seguramente mejor que otros modelos de gestión, el interés general, el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y una atención de calidad coherente con el modelo comunitario.

Avancemos pues en esa dirección, defendiendo y promoviendo como características fundamentales de un modelo vasco de servicios sociales de consenso (en el ámbito del SVSS y de los servicios sociales en general):

- a) la responsabilidad pública (también en otras actividades de interés general ajenas a la provisión de los servicios y prestaciones de la cartera);
- b) la colaboración y la cooperación entre el sector público y el privado social, y el modelo mixto de gestión del SVSS, con prevalencia de la gestión pública directa y a través de la iniciativa social;
- c) la ausencia de lucro (o, cuando menos, su limitación) en los servicios sociales y en todos los servicios de interés general;
- d) y el modelo comunitario de atención.

“La consolidación de la responsabilidad pública es plenamente compatible con la cooperación público-privada social y ambas pueden contribuir a garantizar, seguramente mejor que otros modelos de gestión, el interés general, el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y una atención de calidad coherente con el modelo comunitario.”

Para profundizar

>> **EUSKADI. LEY 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales.** *Boletín Oficial del País Vasco*, de 24 de diciembre de 2008, nº 246, pp. 31840-31924. [Disponible online](#)

>> **EUSKADI. DECRETO 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales.** *Boletín Oficial del País Vasco*, de 29 de octubre de 2015, nº 206, 87 p. [Disponible online](#)

>> **GOBIERNO VASCO. Plan Estratégico de Servicios Sociales de la CAPV 2016-2019.** *Gobierno Vasco, Departamento de Empleo y Políticas Sociales*, 2015. [Disponible online](#)

>> **TALLER: "El impacto en el sector de la consolidación de la responsabilidad pública en el ámbito de los servicios sociales y del decreto de cartera"**

Bilbao, 26 de mayo de 2016

De 10 a 14 horas en la sala Rekalde (Alameda de Rekalde, 30).

[+ info](#)