

# **Sistema público de servicios sociales y tercer sector en la Comunidad Autónoma del País Vasco**

## **Reflexiones y recomendaciones del Consejo Vasco de Bienestar Social**

### **Introducción**

En el IV Informe sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado el 24 de noviembre de 2004 por el Consejo Vasco de Bienestar Social, se manifiesta en varias ocasiones el interés y la preocupación del Consejo por todo lo relacionado con el papel del sector no gubernamental y el sector público en los servicios sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por ello, con el fin de promover el debate al respecto y en sintonía con diversas propuestas y esfuerzos de análisis y reflexión recientes y próximas, el Consejo Vasco de Bienestar Social ha considerado oportuno elaborar y dar a conocer estas reflexiones y recomendaciones aprobadas en el Pleno realizado en Bilbao el 18 de marzo de 2005.

### **Reflexiones**

#### **Los servicios sociales**

Los servicios sociales constituyen una rama de actividades de importancia creciente en nuestras sociedades complejas e imbricadas en un mundo globalizado. Y ello es así, entre otras razones:

- por la envergadura y diversidad de las necesidades a las que los servicios sociales dan respuesta;
- por el alto impacto que tienen en la calidad de vida de las personas, las familias y las comunidades;
- por su potencialidad para la creación de empleo; y
- por sus repercusiones directas e indirectas en la construcción de un tejido social activo, integrador, participativo, y solidario.

Por estas y otras razones, el sistema de servicios sociales es considerado uno de los seis sistemas fundamentales en los Estados de bienestar.

### **El sector no lucrativo**

Dentro de este ámbito de los servicios sociales o la acción social ha tenido y tiene un gran protagonismo ese mundo de las organizaciones formales, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y de carácter solidario que se engloba en el denominado tercer sector. Un tercer sector al que, cada vez más, se reconoce un estatus y un lugar propio en el escenario social en general y en el de la acción social en particular. Baste decir que, según el reciente estudio sobre el sector no lucrativo de acción social en la Comunidad Autónoma del País Vasco cuya referencia recogemos al final de este documento:

- El sector no lucrativo de acción social de la Comunidad Autónoma del País Vasco está compuesto por 1.569 entidades.
- A estas entidades pertenecen un total de 181.185 personas, que aportan 418.440 cuotas, al haber personas que son socias de más de una entidad.
- 18.612 personas trabajan de forma remunerada en el sector no lucrativo de acción social de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- 57.846 lo hacen de forma voluntaria, sin recibir remuneración.
- En el sector no lucrativo de acción social de la Comunidad Autónoma del País Vasco se maneja un presupuesto anual de 520 millones de euros, financiación que en gran medida procede de las arcas públicas.

### **Servicios sociales: sistema público y tercer sector**

Nuestra legislación sobre servicios sociales habla de un sistema público de servicios sociales y, por tanto, establece una serie de responsabilidades y obligaciones de las administraciones públicas en materia de servicios sociales. Dicha legislación, por otra parte, consagra la posibilidad y la oportunidad de la participación de las entidades del tercer sector en el ámbito de los servicios sociales, buscando la colaboración y las sinergias entre el sector no lucrativo y el sector público.

### **Dimensiones del tercer sector de acción social**

El tercer sector de acción social realiza sin duda importantes contribuciones a la vertebración y cohesión social y lo hace expresándose y desplegándose en diferentes dimensiones. Para empezar a describirlas y caracterizarlas hemos de decir que el tercer

sector de acción social, ni única ni principalmente se dedica a la gestión de servicios sino que se ocupa de una gran variedad de actividades y funciones tales como, por ejemplo:

- el apoyo mutuo entre personas,
- la detección de necesidades y demandas sociales,
- el análisis de la realidad social,
- la representación de personas afectadas por alguna enfermedad o problema,
- la reivindicación ante las instituciones y la sociedad en general,
- la crítica y la denuncia,
- la innovación social,
- la sensibilización,
- el fomento del voluntariado,
- la participación ciudadana.

En segundo lugar hay que decir que, dentro de su faceta de gestión de servicios, el tercer sector de acción social no se circunscribe estrictamente a la rama de los servicios sociales, sino que realiza también importantes aportaciones en terrenos tan relevantes como el sociosanitario o el sociolaboral, sin olvidar, por ejemplo, las actividades de carácter socioeducativo o sociocultural.

En tercer lugar, y refiriéndonos ya al papel del sector no lucrativo de acción social en la gestión de servicios sociales, entendemos que hay que diferenciar tres tipos de situaciones. Una es aquella en la que las entidades no lucrativas contribuyen a la mejora de la sociedad del bienestar, colaborando con las instituciones públicas en el desarrollo de iniciativas de interés prioritario para ambas partes, por su interés como oportunidad a explorar, por su carácter innovador o por otras razones.

Otra situación a considerar es aquella en la que las organizaciones del tercer sector gestionan servicios sociales de responsabilidad pública, esto es, servicios sociales que las administraciones públicas asumen la obligación de prestar y sostener y, por tanto, financiar. Por último cabe referirse a la situación en la que las entidades no lucrativas gestionan programas sociales privados, que pueden ser costeados en diversas medidas y maneras por sus usuarias y usuarios, por algún tipo de financiación solidaria o de otros modos.

## **La regulación y la actuación de los poderes públicos**

La complejidad de estas diversas situaciones, que se van diferenciando cada vez más, hace que nuestra legislación se esté volviendo insuficiente a todas luces para la regulación de la actividad en el ámbito de los servicios sociales y, específicamente, para reconocer e impulsar la actividad del sector público y del sector no lucrativo, así como la concertación entre ambos sectores. Los poderes públicos, por tanto, tienen ante sí el reto de desarrollar y fortalecer su función reguladora en el sector, mediante importantes labores como el establecimiento y garantía de derechos subjetivos, la planificación, la financiación, la autorización, el registro, la homologación, la inspección, el control y la evaluación en el ámbito de los servicios sociales en general, y en lo que tiene que ver con la participación del sector no lucrativo, en particular.

### **Diversidad del tercer sector**

Sea como fuere, no cabe olvidar que la realidad del tercer sector de acción social es muy plural y diversa:

- En cuanto a la forma jurídica, cabe hablar de asociaciones, fundaciones, cooperativas y otras fórmulas.
- En cuanto al tamaño, nos encontramos con unas pocas organizaciones de tamaño grande o mediano y una gran cantidad de organizaciones pequeñas.
- En cuanto a la antigüedad, nos encontramos con una gran cantidad de organizaciones jóvenes, frente a un número más reducido de organizaciones veteranas.
- Existen muy diferentes grados de profesionalización en la actividad de las entidades.
- En cuanto a las personas que componen la base social de las organizaciones, lo que les une puede ser desde convivir en un mismo entorno hasta compartir alguna necesidad, entre otras razones.
- Algunas organizaciones tienen un carácter más mutualista (de ayuda mutua) y otras más altruista (de ayuda a terceras personas).
- Hay organizaciones que se dedican sobre todo a la gestión de servicios, otras funcionan como grupo de presión.

### **Buenas y malas prácticas en el sector no lucrativo**

También hemos de constatar que, en ocasiones, se observan en algunas organizaciones no gubernamentales determinadas prácticas que van en contra de los valores y estilos propios del sector. Así, por ejemplo:

- Algunas organizaciones del tercer sector han creado servicios sin contar con las administraciones públicas competentes, dando por hecho que, posteriormente, las instituciones se comprometerán en su sostenimiento.
- Existe en el sector una atomización que impide que el tercer sector se presente con voz propia en el escenario de la intervención social.
- En el sector no lucrativo se observan, en ocasiones, síntomas de dinámicas sociales de pasividad, absentismo o falta de participación, no funcionando correctamente, en su caso, los correspondientes mecanismos de renovación o relevo en los cargos y responsabilidades.
- Hay casos en los que las entidades voluntarias son una pantalla para la realización de actividades con ánimo de lucro, produciéndose, en ocasiones, confusiones entre funciones de gobierno de las entidades y labores de trabajo remunerado a su servicio.
- En algunas organizaciones se producen prácticas inadecuadas en lo relacionado con las relaciones y condiciones laborales, circunstancia que ha tenido reflejo en debates parlamentarios en nuestra Comunidad.

Sin embargo, aunque nos extendamos en ellos para promover su mejora, entendemos que no son estos ejemplos criticables los que predominan en el tercer sector de acción social, siendo reseñables, por el contrario, los esfuerzos de muchas organizaciones por mejorar la calidad de su trabajo, por coordinarse con el sector público y con otras organizaciones del sector voluntario, por diversificar sus relaciones, colaboraciones y alianzas y, por encima de todo, por dar una respuesta solidaria a muchas necesidades y retos presentes en nuestra sociedad.

### **Relación entre el tercer sector y el sector público**

Como venimos diciendo, tanto el sector público como el tercer sector son espacios fundamentales para la vertebración y la cohesión social. De ahí la importancia de la relación entre ambos sectores. Por ello queremos ejercer la autocrítica en lo que tiene que ver con la relación entre el tercer sector y el sector público, pues, aunque la realidad

de la acción social en la Comunidad Autónoma del País Vasco no podría entenderse sin la colaboración entre ambos sectores, en ella se observa, en ocasiones:

- una falta de agilidad o rigor,
- una deficiente escucha mutua,
- una insuficiente claridad en los papeles de cada una de las partes,
- situaciones de dependencia o instrumentalización,
- la ausencia de un marco que la dote de estabilidad.

Hay, por tanto, oportunidades de mejora en esas relaciones. Por otra parte no podemos olvidar que la estructuración de estas relaciones habrá de hacerse prestando especial atención a las orientaciones que se vayan adoptando en el ámbito europeo, dentro del marco de la estrategia de Lisboa y, específicamente, en lo que tiene que ver con los servicios y, en particular, los denominados servicios de interés general.

## **Recomendaciones**

A la luz de las anteriores reflexiones, el Consejo Vasco de Bienestar Social realiza las siguientes recomendaciones, propuestas para el debate a los diversos agentes e instancias involucradas en las situaciones y fenómenos que han sido objeto de nuestra reflexión:

1. Tal como se recomendaba en el IV Informe, antes citado, seguir dando pasos que hagan avanzar los servicios sociales en nuestra Comunidad, disminuyendo las diferencias de cobertura de necesidades y gasto por persona en relación con los países más avanzados de nuestro entorno, de modo que este subsistema vaya tomando la envergadura y estructura que necesita como pilar fundamental, entre otros, de un sistema de bienestar equilibrado, entendiendo que ésta es una condición de posibilidad para el desarrollo de la acción pública, de la intervención desde el tercer sector y de la colaboración fructífera entre ambas esferas.
2. Desarrollar y fortalecer las funciones de legislación; establecimiento de cuál es el contenido y la garantía de los derechos subjetivos; estudio de necesidades; planificación y evaluación; elaboración de carteras de servicios; previsión de coberturas; regulación de la actividad y financiación por parte de las administraciones públicas competentes en materia de servicios sociales, en el entendido de que éstas

son condiciones previas para una buena colaboración entre sector público y tercer sector.

3. Diseñar e implantar regulaciones legales que permitan aportar un marco de estabilidad y seguridad para aquellos servicios prestados tradicionalmente y en la actualidad por las organizaciones del tercer sector que sean considerados de responsabilidad pública, tomando como referente los planteamientos y marcos de estabilidad de los conciertos con la iniciativa social que se utilizan en el sistema educativo o el sistema sanitario.
4. Desarrollar y perfeccionar la legislación sobre las organizaciones del tercer sector de modo que se establezca una mayor correlación entre las exigencias que reciben para obtener determinados reconocimientos en calidad de entidades no lucrativas y los beneficios a que tienen acceso en función de dichos reconocimientos.
5. Clarificar las relaciones entre las administraciones públicas y el tercer sector, de modo que se diferencien con claridad estos tres tipos de relación: el fomento por parte de las administraciones públicas del sector no lucrativo; la colaboración entre entidades no lucrativas e instituciones públicas para la realización de actividades de interés de ambas partes; la gestión por parte de entidades no lucrativas de servicios sociales de responsabilidad pública.
6. Desarrollar, en los diversos niveles institucionales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las políticas y estructuras de fomento del tercer sector mediante la aportación de diversos recursos materiales y económicos a las entidades.
7. Regular y estructurar las actividades de acreditación de servicios y entidades en el campo de los servicios sociales por parte de las administraciones públicas.
8. Reconocer y potenciar, por parte de las administraciones públicas, el valor añadido que pueden aportar las entidades del tercer sector en términos de arraigo comunitario, participación ciudadana y capital social, mediante la extensión de la utilización de cláusulas sociales en la contratación pública.
9. Clarificación y normalización, con exigencia al respecto por parte de las administraciones públicas, en la gestión de los recursos humanos y las relaciones

laborales por parte de las organizaciones del tercer sector de acción social, propendiéndose a una mejora de las condiciones laborales en el tercer sector de acción social y, en general, a un impulso a la negociación colectiva y regulación de las relaciones laborales en el sector.

10. Diferenciar con claridad el espacio del voluntariado y el del personal remunerado, tal como establece la legislación sobre voluntariado.
11. Dar los pasos para establecer, en los diferentes ámbitos territoriales, redes que articulen al tercer sector de acción social y le permitan presentarse socialmente con una voz propia y reivindicar, en diferentes instancias, órganos o consejos, el sitio que le corresponde en función de la relevancia cuantitativa y cualitativa de su quehacer.
12. Fortalecer las prácticas y metodologías que fomenten y certifiquen la transparencia y ética en el funcionamiento de las organizaciones no gubernamentales, de modo que la conducta inapropiada de algunas de ellas no deteriore la imagen de la mayoría de entidades.

## Referencias

- BOLUNTA (2004): *Estudio sobre voluntariado en Bizkaia*. Bilbao.
- CCE (Comisión de las Comunidades Europeas) (2004): *Libro blanco sobre los servicios de interés general*. Bruselas.
- CVBS (Consejo Vasco de Bienestar Social) (2005): *IV informe sobre la situación de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- CIDEC (Centro de Investigación y Documentación sobre problemas de la Economía, el Empleo y las Cualificaciones Profesionales) (2004): *El tercer sector. Una visión cuantitativa y cualitativa*. Donostia-San Sebastián.
- Diputación Foral de Bizkaia (2004): *Plan estratégico del Departamento de Acción Social*. Bilbao.
- EDEX y RUIZ OLABUÉNAGA, J.I, (dir.) (2004): *El sector no lucrativo de acción social: datos generales y situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- FOREM (CCOO) (2004): *Situación laboral del personal del sector de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (estudio entregado al Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco).



IDTP (Instituto Diocesano de Teología y Pastoral), Diputación Foral de Bizkaia y Fundación Antonio Menchaca de la Bodega (2004): *Tercer sector y administraciones públicas. Sinergias para la solidaridad*. Bilbao, Desclée de Brouwer.

KOK, W. (dir.): *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxemburg, European Communities.

PÉREZ-DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J.P. (2003): *El tercer sector social en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.) (2003): *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid, Fundación FOESSA.

RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (dir.) (2000): *El sector no lucrativo en España*. Bilbao, Fundación BBV.

---