

CAMINANDO HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES. UN NUEVO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL.

Cuando hablamos de políticas sociales hacemos referencia a la planificación estructurada, estratégica, sostenible, coordinada y participada de los diferentes programas, prestaciones y servicios, tanto públicos, como privados que tienen como objetivo dar respuestas a los grandes retos sociales que presenta un determinado territorio y las personas que lo habitan, propiciando procesos de cohesión social, cohesión territorial, pertenencia, inclusión social, un marco de cooperación, participación y relacional entre los diversos actores presentes en el territorio.

En el marco del Estado Social y de Derecho son los poderes públicos y los gobiernos que los gestionan los responsables del reconocimiento de los derechos sociales, debiendo garantizar a la ciudadanía la protección social en situaciones de vulnerabilidad, la igualdad, la justicia social, a la vez que los necesarios equilibrios territoriales, promoviendo e impulsando políticas sociales que corrijan las desigualdades, discriminación y eviten situaciones de exclusión social.

En democracia el gobierno está integrado por las diferentes instituciones e individuos a los que el ordenamiento jurídico confía la potestad de organizar, planificar, legislar e implementar las políticas públicas.

Según el libro blanco de la Comisión Europea, entendemos por gobernanza la incorporación a la gestión de los poderes públicos y a los procesos de toma de decisión de los gobiernos, de los principios de apertura, participación, transparencia y responsabilidad.

La gobernanza implica una nueva forma de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los diferentes actores sociales, empresas, organizaciones del tercer sector de acción social, economía social, sindicatos, universidades, etc.; construyendo alianzas y redes de cooperación público privada, en el marco de lo establecido en el objetivo 17 de los ODS.

La gobernanza multinivel es un término que acuñó el Comité de las Regiones en 2009. Es un concepto que hace referencia a la necesidad de construir una Europa y un Estado en asociación de actores sociales diversos, con un marco de coordinación y cooperación entre los cuatro niveles de la administración, europea, estatal, autonómica y local y de éstas con la sociedad civil, de tal forma que la toma de decisiones a nivel europeo, estatal, autonómico y local sea inclusiva, abierta y participativa. Se trata de trabajar juntos en los diferentes niveles del gobierno, incrementando la coordinación, implicando en este trabajo conjunto a los diferentes actores sociales y no solo a empresas y sindicatos en el marco del dialogo social.

Los grandes retos sociales que tenemos como sociedad, tales como la pobreza, la exclusión social, el desempleo, la desigualdad, la discriminación, el racismo, la xenofobia, la exclusión residencial, el reto demográfico, la gestión de la diversidad, el reto climático, a la vez **que las graves consecuencias sociales y económicas que para los grupos sociales más vulnerables de nuestra sociedad va a traer consigo la actual pandemia del COVID 19, va a requerir de una nueva gobernanza de las políticas públicas**, de otra forma de ejercer el gobierno. Mal lo haríamos si el regreso a la normalidad implica también un regreso al mismo modelo de

gobernanza de las políticas públicas del que venimos, pues con ello estaríamos obteniendo los mismos resultados.

Ningún actor social en solitario posee la información, ni los recursos necesarios, ni la capacidad de atender el conjunto de necesidades de un territorio o un sector de población. Desde este posicionamiento los gobiernos de las diferentes administraciones públicas deben desarrollar e impulsar junto a sus reconocidas funciones normativa y prestadora de servicios, la función relacional, impulsando la articulación de redes territoriales de cooperación entre diversos actores sociales que actúen de forma complementaria y coordinada frente a los retos sociales y a las consecuencias de la actual crisis. Una crisis sin precedentes que requiere de una nueva Gobernanza, también sin precedentes, basada en la transparencia, la cooperación, el reconocimiento mutuo, la participación, la diversidad de miradas, la coordinación, el trabajo en red y la innovación social.

Una nueva Gobernanza construida sobre la necesaria responsabilidad pública de la planificación estratégica y de la financiación de las políticas públicas, garantizando la participación y la implicación de otros actores sociales.

Consideramos que la ciudadanía organizada a través de entidades del tercer sector de acción y de la economía social, actúan y deben participar de forma coadyuvante con las Administraciones Públicas a nivel europeo, estatal, regional y local, en el diagnóstico de necesidades, la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales que forman parte del sistema público de servicios sociales, educativos, sanitarios, de vivienda, de empleo y culturales. Todo ello desde los principios de la Gobernanza democrática.

No debemos confundir la necesaria responsabilidad pública sobre las políticas sociales, con la función pública. Los servicios de titularidad pública pueden ser gestionados desde entidades de acción social o empresas de economía social, sin que esto suponga una privatización de los mismos. Los servicios gestionados por las entidades del tercer sector de acción social forman parte de los servicios públicos.

En España desde hace décadas hay una concepción mixta de los sistemas de provisión de bienestar, de modo que operan en el desarrollo de programas y políticas sociales, tanto las propias administraciones públicas, (primer sector), las empresas, (segundo sector), las entidades sociales que integran el llamado tercer sector de acción social y las propias redes sociofamiliares.

Debemos promover un nuevo modelo de cooperación entre las administraciones públicas y las entidades del tercer sector de acción social y la economía social, que supere el principio de subsidiariedad en el actual modelo de gobernanza (las entidades del tercer sector de acción social actúan de forma subsidiaria de la administración, interviniendo en donde ésta no llega) por uno de complementariedad y cooperación que entienda que las entidades sociales y las administraciones públicas no se contraponen, sino que cada una desde su espacio y responsabilidades, actúa en defensa de objetivos compartidos ante el abordaje de los grandes retos sociales que tenemos como sociedad, pudiendo actuar juntas en alianza y cooperación. Hay que generar una cultura de alianza pública-iniciativa social, donde el Tercer Sector sea un aliado natural que participe en los diagnósticos y propuestas de solución y se corresponsabilice en las líneas de gestión.

Este nuevo modelo de gobernanza cooperativa se sustenta sobre un Estado fuerte que abre voluntariamente un marco de cooperación con una sociedad civil también fuerte, ha de estar

inspirado en los principios de **participación**, en la concepción y diseño de políticas públicas eficaces, **colaboración** en la prestación de servicios y coproducción de soluciones comunitarias a las necesidades de las personas y los territorios, **vigilancia** de la garantía de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades públicas, y la **cooperación** con el tercer sector de acción social y la economía social como socio preferente en la búsqueda de nuevas soluciones y en la puesta en marcha de nuevas respuestas, ante los nuevos retos.

La construcción de este nuevo modelo de gobernanza multinivel por el que apostamos requiere de cambios urgentes en cinco planos o niveles diferenciados e interrelacionados:

- En el **plano cultural**, cambiando la mirada del otro.
- En el **plano de los sistemas de financiación** que dan estabilidad a las actuaciones y servicios que las entidades del tercer sector desarrollan en cooperación con las administraciones públicas.
- En el **plano de los instrumentos y estrategias de coordinación y cooperación**.
- En el **plano normativo**, reconociendo el rol imprescindible que juegan las entidades del tercer sector de acción social.
- En el **plano de la interlocución y de diálogo** permanente entre las Administraciones públicas y las entidades del tercer sector de acción social.

En el plano cultural.

- Hablar de una nueva gobernanza en la planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas hace necesario el redefinir la cultura que rige las actuales relaciones y las interrelaciones entre el estado, la sociedad civil y el mercado, cambiando, la imagen estereotipada que tenemos del otro, avanzando en el reconocimiento de papel del otro; apostando por un nuevo marco relacional basado en la confianza mutua, en la lealtad y en la responsabilidad compartida.
- Es necesario incorporar la cultura de la coordinación y la cooperación a nivel vertical y horizontal, la cultura y la capacidad de negociación, dialogo, gestión de la diversidad y acuerdo, pasando de una cultura de la ocultación y la competencia, a una nueva cultura de la cooperación, las alianzas y del trabajo en red.

En el plano de los instrumentos de financiación de los servicios implementados por las entidades del tercer sector de acción social en cooperación con las administraciones públicas.

- El ordenamiento jurídico prevé distintas fórmulas e instrumentos de cooperación público-privada. Hablamos de subvenciones en régimen de competencia competitiva, subvenciones nominativas, subvenciones plurianuales, subvenciones de gestión anticipada, convenios, contratos y conciertos sociales.
- Diversos servicios y prestaciones sociales que se vienen desarrollando en el marco de subvenciones en régimen de libre competencia, deben ser considerados como derechos subjetivos de ciudadanía y por tanto regularse por otros instrumentos de financiación, como la contratación socialmente responsable o la concertación social.
- Se está produciendo una tendencia a la mercantilización de la prestación de servicios a las personas, lo que está ocasionando que las empresas mercantiles están cada vez más interesadas en prestar servicios, no solo en el campo socio-sanitario y socio-educativo, sino también en el de los servicios sociales. La dificultad y experiencia que requiere el

desarrollo de estos servicios, o su rentabilidad limitada, no suponen una barrera de entrada para el sector mercantil con ánimo de lucro.

- Las nuevas normativas de contratación pública, las directivas comunitarias para la contratación del 2014 y su transposición al ordenamiento jurídico español en la nueva Ley de contratación pública de 2017, abren nuevos escenarios para la mejora de la cooperación público-privada. El uso que se hace de los sistemas de contratación pública es deficiente, no incorporando las cláusulas sociales y primando el precio sobre la calidad técnica y el valor social de las propuestas.
- Las fórmulas de concierto social en el ámbito de los servicios sociales no han sido suficientemente exploradas en el campo de la cooperación público-privada. Se han desarrollado en el ámbito sanitario, educativo, pero en mucha menor medida en los servicios sociales.
- El sistema de subvenciones es el más implantado y requiere de una evaluación y transformación sustancial, impulsando más la concertación social y la contratación socialmente responsable.
- Una nueva gobernanza necesita de nuevas fórmulas de financiación orientadas a resultados. Ello requiere trabajar con enfoques basados en la evidencia y mejorar los sistemas de indicadores, así como la evaluación de los programas y servicios. Algunas de estas fórmulas, como es el caso de los bonos de impacto social, incorporan también a las empresas mercantiles o a socios privados que aportan el capital. Estas tendencias implican un cambio de mentalidad y de la manera en que las entidades sociales gestionan los recursos públicos.

En el plano de los instrumentos de coordinación y cooperación.

- Es necesario introducir principios de racionalidad en la prestación de los servicios sociales, poniendo en marcha sistemas de ventanilla única, evitando la descoordinación de los recursos existentes, las medidas y programas que funcionan en paralelo y que no tienen suficiente economía de escala, o que prestan los mismos servicios, pero con distintos grupos de población.
- Los servicios prestados por las organizaciones sociales cada vez tendrán que estar más integrados con los servicios públicos, reforzando la coordinación entre distintas entidades y avanzando hacia una mayor integración y cooperación real. La administración pública no puede ser un mero financiador, debe actuar como un aliado.
- Debemos avanzar hacia Servicios y prestaciones sociales centrados preferentemente en las necesidades de las personas, avanzando hacia modelos de intervención de base territorial sobre necesidades y no sectoriales por colectivos. Los sistemas de prestación de servicios sociales por colectivos y no por necesidades, lleva consigo el enfrentamiento entre colectivos por el acceso a los servicios y también entre las propias organizaciones.

A nivel normativo. Una nueva gobernanza requiere cambios normativos.

- Es necesario apostar por la formulación de los derechos sociales, culturales y económicos como derechos fundamentales, proponiendo que se impulse la necesaria adaptación de nuestro marco constitucional al derecho internacional del que formamos parte, de tal forma que los derechos sociales queden configurados con el carácter de derechos fundamentales, como derechos subjetivos, suficientes, vinculantes y exigibles, con mecanismos plenos de protección y tutela, incluida la judicial.

- Se requiere la modificación del título octavo de la Constitución, de manera que el Estado pueda disponer de una competencia de naturaleza compartida con las Comunidades Autónomas en materia de acción social, para poder desarrollar políticas de ámbito estatal de carácter interterritorial en materia de solidaridad e inclusión social. De esta forma se garantizará la armonización de las políticas sociales bajo un común denominador, el cual podrá ser mejorado y ampliado desde las diferentes CC.AA, en el ámbito de sus competencias.
- Aprobación de una Ley marco de Servicios Sociales a nivel estatal.
- Una nueva ley de subvenciones.
- Reforma ley de asociaciones.
- Reforma fiscal.
- Desarrollo de la Ley del tercer sector.
- Desarrollo de la figura de entidad colaboradora de la Administración General del Estado.

A nivel interlocución.

- Desarrollar el reglamento que regule el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social, como un órgano colegiado de naturaleza interinstitucional y de carácter consultivo, adscrito a la Administración General del Estado, concebido como ámbito de encuentro, diálogo, participación, propuesta y asesoramiento en las políticas públicas.
- Reforzar el actual marco del dialogo civil con la Plataforma del Tercer Sector, a través del desarrollo del reglamento que recoge la Ley del Tercer Sector, incluyendo la definición de su naturaleza jurídica, su finalidad, su composición, sus funciones y su régimen de funcionamiento. El dialogo civil se articulara con el Gobierno de España en su conjunto, no exclusivamente con un Ministerio concreto. La Mesa de Dialogo Civil se constituirá como máximo órgano de diálogo civil y cooperación entre el Gobierno de España y el tercer sector de acción social, con la finalidad de impulsar las políticas sociales, favorecer la participación social, la gobernanza, la cohesión social y territorial.
- Incorporación del tercer sector de acción social en el consejo económico y social estatal y en los consejos económicos y sociales de las diferentes comunidades autónomas. Participación que se puede articular a través de la PTS estatal o de las PTS autonómicas. El documento del propio Consejo Económico y Social de la Unión Europea denominado THE INVOLVEMENT OF NGOS IN NATIONAL ECONOMIC AN SOCIAL COUNCILS AND IN PROGRAMMING STRUCTURAL FUNDS AT NATIONAL LEVEL ya apuesta por la participación de las oenegés en los Consejos Económicos y Sociales nacionales y en la programación a nivel nacional de los programación de los fondos estructurales). Documento disponible en el siguiente enlace:

<https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-02-13-818-en-c.pdf>.

Contamos con diversas experiencias en el contexto europeo, por ejemplo, en Francia el Consejo Económico y Social Nacional que tiene 233 miembros incluye 8 representantes de asociaciones y Fundaciones, de hecho el Grupo B) que es el segundo más numeroso se denomina “de la cohesión sociale et territoriale et de la vie associative”, en el grupo C) se incluyen también 18 miembros correspondientes a asociaciones dedicadas a la protección del medio ambiente.

- Incremento de la participación del tercer sector en los diferentes consejos asesores sectoriales.
- Garantizar la participación del tercer sector de acción social en los comités de seguimiento de los fondos estructurales y el FAMI a nivel estatal y autonómico, a la vez que, en la propia programación de los fondos, como exige la propia Comisión Europea.
- Apostar por la participación del tercer sector de acción social en el diseño, planificación, implementación, seguimiento y evaluación de las diferentes estrategias de desarrollo territorial o sectorial, a la vez que las estrategias integrales para la reconstrucción o abordaje de las consecuencias sociales y económicas del Covid19, tanto a nivel estatal, como autonómico y local.

Medidas urgentes de interlocución en el proceso de desescalada

El proceso de desescalada que el Gobierno de España se encuentra actualmente diseñando debe regirse por los principios de la buena gobernanza, entre los que se encuentra la cooperación con la sociedad civil y especialmente con el tercer Sector, mediante la Plataforma del Tercer Sector y sus entidades miembro, para garantizar la eficiencia y la calidad en la toma de decisiones.

En primer lugar, sería necesario diseñar el Plan de desescalada de manera que permitiera hacer un seguimiento de este y valorar su impacto, lo que requeriría el establecimiento de indicadores objetivos y medibles.

Para coordinar las actuaciones del Gobierno en el proceso de desescalada se creará una mesa de trabajo o mecanismo similar con participación de la Plataforma del Tercer Sector, y bajo la dirección de la Vicepresidenta Cuarta del Gobierno en su calidad de Coordinadora de dicho proceso.

Más allá de los mecanismos institucionales que se deben crear, destaca la Comisión parlamentaria recién creada sobre el proceso de reconstrucción donde resulta fundamental contar con la participación de la Plataforma del Tercer Sector (mediante comparecencia y seguimiento de los temas tratados tanto de la PTS como de sus entidades miembro como un sector fundamental más de la sociedad, al igual que sindicatos y empresarios).