

La cooperación técnica entre las administraciones públicas y otros actores para el desarrollo de las políticas sociales

INMACULADA LASALA MESEGUER

Subdirectora General Adjunta de Programas Sociales de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España)

Resumen: La colaboración técnica y financiera entre las administraciones públicas y otros actores de la sociedad civil, dentro del respeto al marco competencial e inspirada en los principios de responsabilidad, participación, igualdad y equidad, constituye un instrumento esencial para la planificación, coordinación y seguimiento de las políticas sociales, máxime en momentos de importantes cambios sociales y de crisis económica, con el fin de atender las necesidades sociales de la ciudadanía y especialmente de aquellos grupos en riesgo para elevar la calidad de vida de las personas, luchar contra la pobreza, la discriminación y la exclusión social y alcanzar mayores cotas de bienestar social.

Palabras clave: Cooperación, administraciones públicas, actores sociales.

Abstract: Technical and financial collaboration among public administrations and also with others civil society actors, fully respecting the constitutional system of distribution of powers and inspired by the principles of responsibility, participation, equality and equity, is a key element for planning, coordinating and monitoring social policies. Specially in moments such as this, in which we face important social changes and an economic crisis, with the final aim of taking care of citizens' social needs and specially of those belonging to groups at a higher risk, looking forward to increase life quality, fighting poverty, discrimination and social exclusion and increasing social welfare.

Keywords: Cooperation, public administrations, social actors.

Con esta comunicación pretendemos destacar el papel que juega la necesaria cooperación técnica y financiera entre los distintos actores que intervienen en la gestión de las políticas sociales, especialmente en un Estado descentralizado como es el español y en un ámbito como el de acción social en el que el tercer sector ha alcanzado altas cotas de intervención. Dada la amplitud conceptual de las políticas sociales que tienen como eje central el bienestar de las personas, nos centraremos aquí en uno de los pilares del estado de bienestar: los servicios sociales. Para ello y tras una breve referencia al sistema competencial, expondremos primero cuáles han sido los antecedentes de la cooperación entre los tres niveles de la administración existentes en España: General del Estado, administraciones autonómicas o comunidades autónomas (regiones) y administraciones locales o corporaciones locales (ayuntamientos o municipios, diputaciones o provincias, mancomunidades, consorcios, etc.), para pasar luego a destacar las principales líneas actuales de

cooperación técnica con las administraciones públicas y con los actores sociales (instituciones, asociaciones, organismos, colegios profesionales, universidades, ONG, etc.) y los principales resultados de la misma, así como de los órganos de participación adscritos al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

La Constitución Española establece en su artículo 1 que "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho" lo que implica la construcción de un Estado de bienestar que favorezca el establecimiento de una serie de derechos a las prestaciones sociales. Sin embargo, el texto constitucional no contempla de forma directa los Servicios Sociales y si bien en el artículo 41 se atribuye al Estado la competencia para "garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad", la asistencia social aparece señalada tan sólo en el artículo 148.1.20 y descrita como una de las competencias que pueden asumir las comunidades autónomas.

Por ello, los Estatutos de Autonomía han asumido, aunque con diferentes denominaciones, los Servicios Sociales como competencia propia. Se inicia así un proceso de elaboración y aprobación a partir del año 1983 de Leyes de Servicios Sociales en las comunidades autónomas (actualmente muchas de segunda generación) que responden a una estructura similar y un propósito idéntico: la implantación de un Sistema Público de Servicios Sociales, con elementos comunes a todas ellas, suprimiéndose definitivamente la beneficencia y otorgando a las comunidades autónomas las plenas competencias en materia de servicios sociales.

Por lo que se refiere a la prestación de los servicios sociales por parte de los entes locales, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 establecía la obligatoriedad de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de prestar servicios sociales. No obstante, la reciente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha llevado a cabo una reordenación de las competencias y reduce las competencias propias de los municipios con población superior a 20.000 habitantes en materia de servicios sociales a la *“evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*.

La ley establece el 31 de diciembre de 2015 como fecha máxima para la efectividad de esta reorganización competencial, momento en el cual previsiblemente se contará también con su desarrollo reglamentario. Es muy pronto por tanto para poder valorar las futuras consecuencias y desarrollo de la misma y pueden introducirse importantes modificaciones en la prestación de los servicios sociales por parte de las corporaciones locales, especialmente de los ayuntamientos.

Por su parte, la Administración General del Estado y concretamente el actual Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia dependiente de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- *El impulso, análisis, elaboración, coordinación y seguimiento de los programas de actuación en materia de servicios sociales de atención primaria, de inclusión social, de protección y promoción de las familias y la infancia y de prevención de las situaciones de dificultad o conflicto social.*
- *El impulso, elaboración, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de acción para la inclusión social, de acuerdo con la Estrategia europea de inclusión social.*

El impulso de políticas públicas para la promoción y mejora de las condiciones de vida de la población gitana española.

La gestión de la formación de profesionales de los Servicios Sociales de atención primaria, de inclusión social y de protección y promoción de las familias y la infancia.

Este breve esbozo acerca de las competencias de las administraciones públicas en materia de acción social pone de manifiesto la ausencia de una ley nacional que establezca un marco y pautas comunes en todo el Estado, que concrete las prestaciones mínimas, el sistema de financiación y los canales de coordinación y conexión entre el sector público y el resto de los agentes prestadores de servicios.

Era necesario por tanto recurrir a la vía de la cooperación técnica, administrativa y financiera entre los tres niveles de la administración con la finalidad de impulsar una red pública de servicios sociales. Esta vía se inició en el año 1987 entre el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y las comunidades autónomas, incorporándose a la misma en 1999 las ciudades con Estatuto de Autonomía: Ceuta y Melilla.

El origen de esta colaboración como decimos, tenía como fin último el desarrollo del Sistema Público de Servicios Sociales, configurado como *“un conjunto de prestaciones y servicios dirigidos a toda la población, con independencia de sus características sociales y, en su caso, a determinados grupos de población que presentan necesidades específicas”*, así como aunar los objetivos comunes de cooperación económica (a través de las aplicaciones presupuestarias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico) y técnica de las administraciones implicadas en el área de los Servicios Sociales, creándose en 1988, el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales, para la consolidación de una red de servicios sociales de gestión local.

Esta colaboración se instrumentó a través de Convenios entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para financiar conjuntamente una Red Básica de Servicios Sociales de Atención Primaria, en donde se garantizaba el acceso a unas determinadas prestaciones sociales básicas (información y orientación, ayuda a domicilio y apoyo a la unidad de convivencia, alojamiento alternativo y prevención y reinserción social) a través de los siguientes equipamientos: centros de servicios sociales, albergues y centros de acogida.

A estos primeros convenios de colaboración para el Plan concertado en 1988, siguieron los convenios para otros programas sociales como el Plan de desarrollo gitano, el de lucha contra la Pobreza, el Plan Estatal del Voluntariado, los de Infancia y Familia, Discapacidad, etc., manteniéndose en la actualidad las subvenciones -consignadas en los Presupuestos Generales del Estado- a las comunidades autónomas (to-

das, excepto Navarra y País Vasco por su especial sistema de financiación si bien se mantiene con las mismas la colaboración técnica) y a las ciudades de Ceuta y de Melilla para el Plan concertado, el Plan de desarrollo gitano y el Congreso Estatal del Voluntariado (el cual se celebra todos los años organizado por una de las comunidades autónomas, incluidas Navarra y País Vasco).

En el marco del Plan concertado ya se establecían unos compromisos no solo financieros sino también técnicos entre los tres niveles de la Administración Española: Los compromisos abarcaban los siguientes ámbitos: financiación, información y asistencia técnica.

Compromiso de financiación. La Administración General del Estado se compromete a destinar una consignación específica en los presupuestos generales del Estado y las comunidades autónomas a aportar una cantidad al menos igual o superior a la del Estado a la vez que éstas determinan la aportaciones de las corporaciones locales de su territorio responsables de cada uno de los proyectos (cláusula 5.ª del Convenio. Aportaciones económicas de las partes). La financiación conjunta de las tres administraciones se eleva, según los últimos datos disponibles del ejercicio 2013 a más de 845 millones de euros y es importante destacar el incremento de la aportación de las entidades locales en los últimos años: a título de ejemplo, en el pasado ejercicio económico la aportación prevista de aquellas ha sido de un 59,85%, frente al 36,88% de las comunidades autónomas y el 3,26 del Ministerio.

Compromiso de información. El conocimiento de los resultados de la cooperación financiera resulta necesario para constatar la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y supone un elemento importante para la evaluación y la planificación de los servicios y equipamientos, a la vez que permite la introducción de medidas que puedan dar respuesta a nuevas necesidades emergentes.

Los datos sobre el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales, se obtienen a través de las aplicaciones informáticas de gestión (*PBSS entorno Web*) y de explotación (*RIPS-PBSS*) que permiten elaborar las memorias de evaluación de los proyectos cofinanciados por el Plan concertado, disponibles en la página Web del Ministerio.

A estas estadísticas e informe se añaden los estudios e información derivada de la explotación del *Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, SIUSS* (fruto de la firma de convenios de colaboración con las comunidades autónomas para la implantación y explotación de los datos) cuya información sirve para analizar la demanda y adaptar los servicios a las necesidades de la población.

Esta aplicación informática permite la recogida de los datos básicos del usuario y usuaria de los servicios sociales; información necesaria para realizar una intervención profesional como respuesta a una demanda social.

Las modificaciones de contenidos, mejoras de la aplicación, actualización, etc. se consensúan entre todas las comunidades autónomas, a través del Grupo de trabajo constituido al efecto.

Compromiso de asistencia técnica. La cooperación técnica –la cual se inicia con el Plan Concertado y se ha mantenido constante a lo largo de los años– marca, además de un compromiso, una metodología de trabajo que canaliza mecanismos de apoyo e intercambio de información mutuos entre las administraciones públicas, pretende la planificación conjunta de programas sociales así como la mejora de la calidad de los servicios sociales y otros ámbitos de la política social.

Esta cooperación se instrumenta a través de las comisiones de seguimiento de los distintos programas y de los grupos de trabajo de carácter técnico y especializado por razón de la materia a tratar.

La dinámica de cooperación que generó el Plan Concertado ha seguido dando sus frutos en las décadas siguientes, extendiendo sus efectos a otros ámbitos de la política social. Queremos señalar, a título ejemplo, algunos de los últimos productos y resultados obtenidos:

- **Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS) 2013-2016**, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros el 13 de diciembre de 2013, con él se pretende seguir avanzando en una estrategia basada en el concepto de la inclusión activa que articule de forma eficaz y eficiente medidas orientadas a la inclusión laboral, la garantía de ingresos y el acceso a servicios públicos de calidad. Este Plan de inclusión incorporar por primera vez un objetivo transversal de lucha contra la pobreza infantil, siguiendo la Recomendación de la Comisión Europea de 20 de febrero de 2013 “Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas”, la cual fija un marco común europeo para luchar contra este fenómeno.
- **Catálogo de referencia de servicios sociales (2013)**, aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia el 16 de enero de 2013, ha sido fruto del consenso y del trabajo en común con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla. Reúne en un único documento las prestaciones a las que podrían acceder las

personas en el conjunto del territorio estatal, estableciéndose asimismo unos principios de calidad y buen uso, comunes.

- Documento técnico “*Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales. 100 argumentos y propuestas*” (2011), fruto de trabajo de un grupo de cooperación técnica sobre la atención a personas sin hogar, constituido el 12 de noviembre de 2009, constituye un conjunto de orientaciones para el desarrollo de una red de centros y servicios de atención a las personas sin hogar con objeto de diseñar referencias compartidas y elementos comunes para el conjunto del Estado.
- **Estrategia para la inclusión social de la población gitana en España 2012-2020**, aprobada por el Consejo de Ministros el 2 de marzo de 2012. Fruto de la Comunicación de la Comisión Europea “Un Marco Europeo de estrategias nacionales de inclusión de la población gitana hasta 2020” en la que se llama a los estados miembros a diseñar estrategias para esta población en los definiendo objetivos concretos en los ámbitos de educación, empleo, salud y vivienda, y elaborada en cooperación con las comunidades autónomas y fruto del trabajo desarrollado en el seno del Consejo Estatal del Pueblo Gitano.

Asimismo, igualmente relevante resulta dentro de este de este compromiso la formación de las y los profesionales de los servicios sociales.

El Plan de formación de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia en el cual colaboran las comunidades autónomas a través de la *Comisión de formación* establecida al efecto, tiene como objetivo prioritario la formación continuada, el adecuar la preparación de las y los profesionales a las nuevas demandas de atención a la ciudadanía y crear espacios de reflexión, intercambio de experiencias y análisis de la práctica profesional conducentes a mejorar la calidad de la intervención social en los ámbitos de los servicios sociales, la familia y la infancia.

El Plan contempla un conjunto de actividades formativas de diversa naturaleza como cursos presenciales sobre servicios sociales de atención primaria, cursos presenciales sobre el Sistema de información de usuarios de servicios sociales (SIUSS), cursos a distancia y cursos de tele-formación.

Por último, y no por ello menos importante, queremos hacer una referencia a la colaboración con el Tercer Sector de Acción Social (TSAS). La colaboración con las entidades del tercer sector de acción social se instrumenta formalmente a

través del *Consejo Estatal de ONG de Acción Social*, órgano consultivo adscrito a la Administración General del Estado a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que tiene entre otras funciones, la evaluación diagnóstica y propuestas de medidas sobre las políticas sociales.

Esta colaboración se ha visto reforzada recientemente con la creación, mediante *Resolución de 28 de enero de 2013, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, de la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social*, grupo de trabajo que se constituye en un mecanismo permanente de interlocución y supone un alianza público-privada para la ejecución de medidas por las entidades que integran el Tercer Sector.

El papel que hoy cumple el TSAS debe mucho a la acción de la administración pública para promover su desarrollo en la década de 1990 y está estrechamente vinculado a las posibilidades de obtener financiación a través de las subvenciones derivadas del 0,7% del IRPF que permitió en el año 2013 financiar más de 76 programas para la inclusión social y atender a más de 400.000 personas en situación de riesgo.

En el ámbito de las políticas sectoriales, en concreto las llevadas a cabo con población gitana, es necesario destacar el trabajo que desarrolla el Consejo Estatal del Pueblo Gitano, un nuevo ejemplo de trabajo en clara cooperación con el tercer sector. Este Consejo, que se crea y regula por el Real Decreto 891/2005, de 22 de julio, es un órgano colegiado interministerial, consultivo y asesor, adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través del que se confiere un carácter institucional a la colaboración y la cooperación del movimiento asociativo gitano con la Administración General del Estado para el desarrollo de políticas de bienestar social que posibiliten la promoción integral de la población gitana.

BIBLIOGRAFÍA:

<http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/home.htm>