

Representacion(es) del tercer sector y la Administración Pública: consejos, mesas, y otras formas de relación en la arena pública. El caso de Gipuzkoa

Representation(s) of the third sector and public administration. Councils, boards and other forms of relationship in the public arena.

The case of Gipuzkoa

Felix Arrieta Frutos¹

<http://orcid.org/0000-0002-2010-4064>

Ainhoa Izaguirre Choperena²

<http://orcid.org/0000-0002-5781-9768>

Martin Zuñiga Ruiz de Loizaga³

<http://orcid.org/0000-0002-8389-9167>

Recepción: 11/02/19. Revisión: 05/03/19. Aceptación: 26/03/19

Para citar: Arrieta, F., Izaguirre, A., y Zuñiga, M. (2019). Representacion(es) del tercer sector y la Administración Pública: consejos, mesas, y otras formas de relación en la arena pública. El caso de Gipuzkoa. *Revista de Treball Social*, 215, 109-127. DOI: [10.32061/RTS2019.215.19](https://doi.org/10.32061/RTS2019.215.19)

Resumen

Los procesos de reestructuración y reparto de funciones que se están produciendo en los sistemas europeos de bienestar, colocan al tercer sector en una posición de mayor protagonismo. Así, los mecanismos de relación y representación que se establecen entre el tercer sector y la Administración Pública son un elemento fundamental en este debate. El caso

1 Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad del País Vasco y Doctor por la Universidad de Deusto. Profesor e investigador en el Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto, en el área de políticas sociales. Miembro del equipo Deusto Valores Sociales. felix.arrieta@deusto.es

2 Diplomada en Trabajo Social por la Universidad de Deusto y Doctora en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad de Deusto. Docente e investigadora en el Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto. Miembro del equipo de investigación Deusto Valores Sociales. ainhoa.izaguirre@deusto.es

3 Graduado en Trabajo Social y Máster en Investigación, Consultoría e Innovación Social por la Universidad de Deusto. Becario predoctoral del Gobierno Vasco en el equipo Deusto Valores Sociales. martin.zuni@deusto.es

de Gipuzkoa, con la aprobación de un nuevo marco normativo y la puesta en marcha de un proceso de cocreación, ejemplifica esta tendencia y se convierte en escenario de reflexión para la mejora tanto de los mecanismos de representación como para el sistema de bienestar en su conjunto. Con el objetivo de indagar sobre la posibilidad de crear una mesa de diálogo civil en el territorio y mediante el uso de una metodología participativa basada en técnicas cualitativas como la entrevista semiestructurada en profundidad y el grupo de discusión, se ha dado voz a profesionales pertenecientes a la Administración Pública y el tercer sector. En el presente artículo se exponen los principales resultados de dicho proceso, señalando aquellos elementos que han guiado el debate, y preocupan tanto al tercer sector como a la propia administración, ante la posibilidad de creación de un nuevo espacio para la representación.

Palabras clave: Administración Pública, tercer sector, representación.

Abstract

The restructuring and responsibility distribution processes to which European welfare systems are being subjected place the third sector in a prominent position. In this respect, the relational and representational procedures established between the third sector and the public administration play an important role in this debate. The *Gipuzkoa case*, characterised by the approval of a new regulatory framework and the launch of a joint creation process, exemplifies this trend and has established itself as a scenario of reflection for the improvement of the representational procedures and the welfare system as a whole. Based on a participatory methodology founded on qualitative techniques, such as the semi-structured in-depth interview and the discussion group, and in order to examine the potential for creating a round table for civil dialogue in the region, professionals from the public administration and the third sector have been given a voice. This article sets out the key findings of that process, focusing especially on different elements that have led the debate and which concern both the third sector and the public administration in view of the scope for creating a new arena for representation.

Keywords: public administration, third sector, representation.

1. Introducción

La función que el tercer sector cumple en los sistemas de bienestar es una cuestión que está generando un creciente interés a nivel político y académico en la última década (Bano, 2018; Lu y Xu, 2018). Ya sea de forma instrumental (Brandsen, Trommel y Verschuere, 2017) o motivado por cuestiones ideológicas (Brandsen y Pestoff, 2006), este creciente interés se debe principalmente a la dificultad con la que los estados de bienestar están dando respuesta a las necesidades sociales emergentes. En este proceso de reconfiguración, el tercer sector está llamado a adquirir un mayor protagonismo frente al resto de sectores, lo que ha sido definido como la tendencia hacia la “nonprofitization” (Salamon, 2015) de los estados de bienestar. El caso gipuzkoano, con la aprobación de la Ley 6/2016 del tercer sector de Euskadi y la puesta en marcha de la Estrategia de Promoción del Tercer Sector en el territorio, ofrece un espacio muy propicio no solo para la mejora del sistema, sino para el debate y la reflexión en torno a la función del tercer sector en los sistemas de bienestar y su desarrollo. El presente trabajo se divide, además de la introducción, en seis partes. En primer lugar, se dibuja el contexto y las tendencias que orientan, a nivel europeo, la relación entre el tercer sector y las administraciones. En segundo lugar, se expone brevemente el marco normativo que regula el tercer sector en Euskadi como contexto favorable para el cambio y la mejora en el caso gipuzkoano. Seguidamente, se presentan la metodología aplicada para la elaboración de esta investigación y los resultados obtenidos a lo largo de la misma. Finalmente, se da lugar a las conclusiones derivadas de este trabajo.

2. El tercer sector ante la reconfiguración del sistema de bienestar

Si bien el establecimiento de diversas “colaboraciones de bienestar” (Salamon y Toepler, 2015) entre las diferentes esferas que participan en la provisión de bienestar forma parte de la génesis del estado de bienestar (Taylor y Bassi, 1998), y pese a que en algunos casos este proceso se está dando de manera emergente, para la mayoría de estados de bienestar europeos representa el statu quo (Brandsen y Pestoff, 2006; Brandsen y Pape, 2015). Sin embargo, lo que caracteriza la situación actual es que, además de la mencionada pérdida de centralidad del Estado, aumenta la función del tercer sector y el sector comunitario, pero también la del mercado. En opinión de Bode (2006), estamos asistiendo a la desorganización y reorganización del *welfare mix*, en la que se constata la creciente presencia del mercado en la prestación de servicios de carácter público (Gimeno, 2015), así como a la competencia creciente del sector mercantil en la producción de servicios públicos fundamentales (Rodríguez Cabrero, 2015). El criterio financiero es de forma creciente el más relevante a la hora de adjudicar

proyectos, convenios, etc. Esta irrupción del mercado en la provisión de servicios sociales, junto con la asunción y aceptación por parte de los estados de bienestar del mercado como un actor más en el tablero, está favoreciendo la “mercantilización” del tercer sector.

Cabe destacar que el tercer sector es un conglomerado muy heterogéneo en el que impera el “minifundismo” (Gimeno, 2015) y esta tendencia tiene unas implicaciones y un impacto desigual en función del tipo de entidad de la que se trate. Para una entidad grande y prestadora de servicios, adoptar lógicas mercantiles puede ser útil para mejorar la eficiencia del dinero que reciben, especialmente en lo referente a la provisión de servicios, pero puede penalizar las pequeñas entidades, más unidas al ámbito local y comunitario y más cercanas a las problemáticas más agudas (Milbourne, 2009). Además, esta asunción de las lógicas de mercado por parte de las entidades del tercer sector, puede tener una serie de efectos colaterales no deseados, como pueden ser la contracción de sus fines y funciones originarias de reivindicación y denuncia (Izquieta, Callejo y Prieto, 2008; Rodríguez Cabrero, 2015) o un ambiente de competitividad que socava la confianza y el trabajo colaborativo entre las propias entidades, y también hacia las comunidades o entornos locales (Milbourne, 2009).

En línea con las tendencias expuestas de “nonprofitization” y de mercantilización del sector, Rodríguez Cabrero (2015) expone que en los últimos años se han producido una serie de avances y retrocesos en el tercer sector. Respecto a los primeros, destaca cuatro avances notables: la institucionalización, la profesionalización, el liderazgo en la lucha contra la exclusión social y la capacidad de innovación. Por el contrario, señala también una serie de debilidades, tales como: una declinante misión social, una baja visibilidad social, la incidencia política desigual y una articulación interna débil. Se constata por tanto la transición en términos generales del sector hacia posiciones más alejadas de sus “orígenes”, y más cercanas a la administración.

Así, la prestación de servicios es un elemento central en la identidad del tercer sector (Jaraiz, 2018), pero el momento actual amenaza con trastocar su función, ya que, como se ha mencionado, se han modificado las reglas de juego. Esta situación coloca a las entidades del tercer sector, como expone Zubero (2018), ante una “senda bifurcada” en una posición de “equilibrista”, entre la reforma y la revolución. Es decir, ante la situación de tener que elegir o bascular entre una posición más pragmática e institucionalizada, y otra más reivindicativa y política. En opinión de Jaraiz (2018), el rol que el tercer sector pueda jugar en el futuro más próximo dependerá del equilibrio entre: la adaptación, como actores competitivos en la prestación de servicios sociales; y la apuesta por la innovación social y la exploración de nuevos formatos organizativos, metodológicos y de actuación en clave de bien común. De forma complementaria, Susías (2018) considera que el reto de la sostenibilidad del sector no solo pasará por su capacidad de adaptación a las nuevas reglas de juego, sino por el aumento de la legitimidad social del sector.

Ante esta situación, cabe preguntarse: ¿Qué capacidad de decisión tienen las entidades del tercer sector sobre su propio futuro? Es decir, ante la evidente dependencia financiera de las administraciones públicas, ¿hasta qué punto pueden incidir las entidades sobre el rumbo que están tomando tanto la función del sector en el sistema de bienestar, así como el sistema en sí mismo?

Una de las cuestiones fundamentales, por tanto, es reflexionar sobre la capacidad que las entidades del tercer sector tienen para influenciar en las políticas y participar en el diseño de las mismas. De forma preliminar, se puede afirmar que el papel del tercer sector en el diseño de políticas es ciertamente limitado, comparado con su papel en la implementación. Pero, dar respuesta de manera eficaz a los retos del presente requiere una nueva forma de gobernanza en la que las entidades del tercer sector no solo participen en la ejecución, sino en el diseño y el desarrollo (Salamon y Toepler, 2015), y tengan la oportunidad de dirigir, junto con la administración, el rumbo y el futuro del sistema de bienestar. La literatura disponible acerca de proyectos de cocreación y coproducción de políticas públicas (véase, por ejemplo, Alford, 2014; Brandsen y Honingh, 2015; Osborne, Radnor y Strokosch, 2016; Voorberg, Bekkers y Tummers, 2015) sirve como ejemplo para constatar que la tendencia es hacia el aumento de esta participación, por lo que el debate gira en torno a cuál es la fórmula para que esta participación se haga efectiva. Es decir, de qué espacios y herramientas se debe dotar la Administración Pública para que la voz del sector esté representada de una forma estable y posibilite la construcción de un sistema de bienestar de forma compartida. Una de las respuestas posibles será si existen espacios de representación y relación que permitan al sector incidir sobre la política, o si, por el contrario, no existen tales espacios. Claro está, que esta no es la única forma de incidir sobre la política, pero el marco normativo en el caso gipuzkoano está ofreciendo una oportunidad que merece ser trabajada.

3. Estrategia vasca para la promoción del tercer sector, oportunidad para la creación de nuevos espacios de representación en el caso gipuzkoano

Si bien las tendencias arriba descritas sobre el espacio que está ocupando el tercer sector en los sistemas de bienestar se pueden definir como globales, o al menos compartidas a nivel europeo, las especificidades de cada contexto invitan a pensar que la configuración actual de los estados de bienestar no puede ya ser vista únicamente en términos absolutos o de estado, sino como un mix entre el nivel estatal y los niveles regionales y locales. Esto no significa que el marco estatal no sea determinante, sino que en la planificación y el desarrollo de las políticas, los diferentes niveles juegan un papel fundamental que deriva en diferentes sistemas en función

de las capacidades y necesidades de cada contexto (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012). Esto se traduce en que, dentro de un mismo Estado, existen diferentes regímenes de bienestar organizados de forma compleja en escenarios donde compiten diferentes agentes e instituciones. En el caso de España, las principales competencias en todos los ámbitos de ejecución del estado de bienestar corresponden, a excepción de la seguridad social, a las comunidades autónomas y entes locales. Como ejemplo de esta fragmentación, Martínez-Buján (2014) afirma que para el caso de los sistemas de cuidado, se puede poner en cuestión la existencia de un modelo estatal. Siguiendo a la autora, para este caso existe una ley estatal de cuidados de larga duración, pero múltiples regímenes de cuidados. En la comunidad autónoma de Euskadi esta realidad se fragmenta de forma más notoria, dando lugar a tres modelos de servicios sociales, referentes a cada uno de los territorios históricos, y por lo tanto a un tercer sector también territorializado de la misma forma (Arrieta y Sobremonte, 2016). En definitiva, en el caso de España no se puede hablar de un modelo estatal de bienestar, ni siquiera de uno regional en muchos casos, sino de múltiples modelos provinciales con ciertos elementos en común definidos por el marco estatal.

En el caso gipuzkoano, el marco normativo de referencia que regula la función y el papel del tercer sector en el sistema de bienestar, lo conforman principalmente la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales, el Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, por el que se constituye y regula la Mesa del Diálogo Civil y la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del tercer sector social de Euskadi. La Ley 12/2008 reconoce el enfoque comunitario como enfoque de referencia del sistema vasco de servicios sociales y considera primordial reforzar la colaboración con el tercer sector social, además de reforzar el soporte de las redes informales de apoyo, la promoción de la participación organizada de las propias personas afectadas, así como la configuración de espacios de cooperación y coordinación entre sistemas. Con la Ley 12/2008 como marco de referencia, surge la Ley 6/2016, con el objetivo de configurar y caracterizar al tercer sector social de Euskadi a través de las entidades que la conforman; adoptar y promover medidas orientadas al fortalecimiento de redes; impulsar la cooperación y colaboración; y, por último, promover su participación y contribución en el ámbito de la intervención social. Esta ley es la primera ley autonómica en España sobre el tercer sector social.

Ambas leyes y el decreto, de ámbito autonómico, junto con la Estrategia de Promoción del Tercer Sector Social de Euskadi 2018-2020, elaborada por el gobierno vasco, ofrecen un marco paranormativo que reconoce la labor del tercer sector en el sistema, y parece abrir vías para la mejora tanto del sistema de bienestar, como del sector en sí mismo. En el territorio de Gipuzkoa, en el que se reconoce que impera el “modelo gipuzkoano” de concertación público-privada para la provisión de bienestar (Ferrán, 2017), este marco legal ha servido para iniciar un proceso de reflexión y mejora del sistema.

Uno de los temas centrales en este proceso de reflexión y reconfiguración es la relación entre el sector y la administración, y los canales o

herramientas que se establecen para ello. En este ámbito es destacable la aportación de Ranci (2015) en referencia a las formas de innovación o mejora que se han dado en los últimos años en la relación entre administraciones y tercer sector. Entre otras, destaca la creación de “mesas” en las que gobiernos locales o municipales, organizaciones del tercer sector, sindicatos y representantes de la patronal local definen conjuntamente objetivos y criterios comunes para la distribución de financiación. A nivel estatal, existen mesas o espacios de diálogo civil (entre otras en Andalucía, Extremadura, Murcia), y en el caso del País Vasco existen además de la mesa de diálogo civil de Euskadi, la mesa de diálogo civil en Bizkaia. En el caso de la mesa de diálogo civil de Euskadi, que puede servir como referencia para la que se está constituyendo en el territorio de Gipuzkoa, el Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, por el que se constituye y regula la Mesa de Diálogo Civil es el marco normativo de referencia. El citado decreto tiene como objetivo fundamental “dar carta de naturaleza en el ordenamiento jurídico al diálogo civil, configurando el máximo órgano de carácter consultivo y de participación institucional del tercer sector de acción social en el ámbito de la comunidad autónoma del País Vasco”. Esto coloca a la Mesa de Diálogo Civil como el espacio de más alto rango en lo que a interlocución con la administración se refiere. Sin embargo, se plantean ciertas dudas con respecto a su potencial para transformar la situación, que son como se expone a continuación, las que han guiado el debate en el territorio de Gipuzkoa. Este debate ha girado precisamente en torno diferentes cuestiones como son su función y utilidad respecto a los espacios de diálogo existentes, como lograr la representatividad de todas las entidades que conforman el sector, o si su carácter será decisorio o consultivo.

4. Metodología

El proceso de trabajo que se presenta forma parte del proyecto de investigación denominado Estrategia para Impulsar el Tercer Sector Social: Desarrollo de la Ley del Tercer Sector Social en Gipuzkoa que el Departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto, a petición del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa, llevó a cabo durante los años 2017 y 2018.

Este proyecto se caracteriza por dos fases bien diferenciadas: en la primera de ellas, se realizó un estudio diagnóstico para definir la estrategia foral a seguir para la implementación de la Ley del tercer sector Social en Gipuzkoa. Asimismo, se elaboraron diferentes propuestas de acción con el fin último de facilitar la implementación de dicha ley. Mientras que en la segunda, presentada a lo largo del escrito, se desarrolla más en profundidad una de las propuestas recogidas en la fase previa, la activación de la herramienta de mesa de diálogo civil en Gipuzkoa.

4.1. Herramientas

La consecución del objetivo principal de la presente investigación ha sido posible mediante el uso de una metodología participativa en la que se han utilizado herramientas cualitativas como la entrevista semiestructurada en profundidad y el grupo de discusión. En este sentido, se ha dado voz a profesionales pertenecientes a la Administración Pública y el tercer sector para conocer la perspectiva de ambos en torno a la creación de esta nueva herramienta de diálogo.

4.2. Muestra

Las entrevistas semiestructuradas se han realizado a un total de 9 personas, consideradas por el equipo de trabajo como referentes en el ámbito del tercer sector social, y pertenecientes a ámbitos tales como la Administración Pública (3 técnicos del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa y una profesional de Giralde⁴) y al propio tercer sector social (5 personas responsables de las siguientes entidades: Begisare, Harri Beltza, Cáritas, Sargi⁵ y Sareginez⁶). El anexo I recoge la codificación de las personas participantes.

Con el objetivo de profundizar en la comprensión de aquellos conceptos que necesitaban una mayor precisión, se procedió a la realización de tres grupos de discusión: el primero, compuesto por las personas técnicas de la Diputación Foral de Gipuzkoa; mientras que el segundo y el tercero contaban con la participación de diferentes personas responsables de las entidades del tercer sector social. El único criterio establecido para la selección de participantes se basó en la búsqueda de representatividad entre Administración Pública y tercer sector. La configuración de los grupos queda recogida en el anexo II.

4.3. Análisis

El análisis de la información obtenida en el desarrollo de ambas técnicas cualitativas siguió el enfoque propuesto por Taylor y Bodgan (1990) con el fin último de buscar el desarrollo de una comprensión en profundidad de los escenarios o personas que se estudian (Salgado, 2007). Concretamente, se ha procedido a la lectura y relectura de las transcripciones, las cuales se han ido complementando con anotaciones de temas o categorías. La interpretación de los datos se ha conformado tras sucesivas lecturas del discurso y, también, desde los propios comentarios del equipo de investigación. El análisis de contenido se realizó con el apoyo del programa informático Atlas-ti 7.0.

4 Proyecto promovido por la Diputación Foral de Gipuzkoa y Hezkide Eskola, cuya misión es fomentar y fortalecer la acción voluntaria como modo de construcción de una ciudadanía comprometida y activa para promover una sociedad más justa y solidaria.

5 Asociación para la Coordinación de Entidades Sociales de Gipuzkoa.

6 Red integrada por entidades sin ánimo de lucro que cuentan con voluntariado, operan en el Territorio Histórico de Gipuzkoa, y realizan programas de interés general y social.

5. Resultados

El análisis de la información obtenida en el proceso de trabajo que se presenta queda estructurado en dos apartados bien diferenciados: por un lado, la necesidad o no de la creación de la herramienta de mesa de diálogo civil; y, por el otro, las principales características que la mesa de diálogo civil tendría que presentar para su puesta en marcha.

5.1. Necesidad de la mesa de diálogo civil

Aunque en general la posición de las personas participantes ante esta propuesta de activación de la mesa de diálogo civil es favorable, bien es cierto que se han obtenido opiniones diversas. Aquellas personas que se muestran más dubitativas con respecto a la creación de esta herramienta argumentan que actualmente existen instrumentos como por ejemplo los consejos sectoriales e incluso otras mesas de diálogo, capaces de desempeñar las mismas funciones que la mesa de diálogo civil.

La cita que se presenta a continuación expresa el malestar existente en el propio sector debido a la cantidad de procedimientos activos en los que se solicita su participación, poniendo en duda por tanto, la necesidad de crear esta mesa de diálogo civil.

¿No hay consejos sociales en Guipúzcoa que canalicen todas estas posibilidades? Yo al final me encuentro con que hay infinidad de medios en los que se pide participación a los ciudadanos y estamos representados en 4 o 5 sitios igual las mismas personas. A mí me da la sensación de que hay una inflación de vías de participación que no sé si al final son eficientes en el sentido de que, hay tantas vías... (GD3, tercer sector).

Precisamente, estas voces inciden en la necesidad de utilizar los recursos ya existentes que, debido a diferentes razones no se han activado, para evitar la creación de nuevas herramientas que puedan suponer la duplicidad de acciones. La necesidad o no de la creación de la mesa quedará por tanto supeditada a las características que ésta tenga, y en que responda o cubra necesidades que los actuales espacios no cumplen.

Ya había mesas de diálogo constituidas que no se activan [...], me parece que es un riesgo bajo el que se ha cogido en ese sentido (GD2, tercer sector). Utilizar lo que ya tenemos, no crear nuevas estructuras (GD1, técnico Diputación).

5.2. Características de la Mesa de Diálogo Civil

Aunque la creación de esta herramienta genere cierto sentimiento de desconfianza, muchas de las voces de las personas participantes abogan por seguir adelante con esta propuesta de activación y puesta en marcha de mesa. En este sentido, tanto las entrevistas realizadas como los grupos de discusión desarrollados han hecho especial hincapié en aquellas características que esta mesa de diálogo civil tendría que presentar para poder, así, tener un punto de partida en su proceso de activación. Estas

características quedan agrupadas de la siguiente manera: naturaleza de la mesa de diálogo civil, objetivo principal de la mesa, organización y estructura de la mesa y, por último, su funcionamiento.

5.2.1. Naturaleza de la Mesa de Diálogo Civil

Una de las principales preocupaciones de las personas participantes en el proceso hace referencia a la naturaleza de la mesa de diálogo civil. Concretamente, el debate en este sentido gira en torno al “apellido” de la herramienta ya que como indican algunas de las personas participantes:

Al término consultivo le falta el apellido. Si va a ser consulta vinculante o no, que es lo que marca la diferencia entre una y otra (GD3, tercer sector).

Yo no tengo del todo claro si va a ser un órgano consultivo o decisorio... (GD3, tercer sector).

Aunque se entiende la dificultad que supone para la Administración Pública la creación de una herramienta de carácter decisorio, muchas de las entidades participantes en el proceso abogan por ello. Estas entidades ponen de manifiesto su malestar en torno al “uso” que se hace de su participación siempre que ha sido requerida ya que, en ocasiones, el aspecto sobre el cual se realiza la consulta ya está decidido. En este sentido, las entidades del tercer sector reivindican la necesidad de que se cuente con ellas desde el inicio del proceso escuchando sus realidades ya que son estas entidades las que conocen mejor la realidad social, dando así, la oportunidad de que participen en la elaboración y no solo en la implementación.

Entiendo que no es fácil desde los que gobiernan que creen un órgano decisorio, pero que la consulta no quede solamente en eso: ya hemos consultado, hemos cubierto el expediente y ya nos vale (GD3, tercer sector).

A parte de justificar las respuestas que se den... igual veníamos de una experiencia en la que nos proponen y exponen proyectos o planes ya decididos... si el órgano es consultivo, que participemos en la elaboración aunque no siempre se haga lo que planteemos. Que no sea un órgano en el que se presenten las cosas ya decididas, sino que en la decisión se nos escuche. Que no solo sea para exponer planes ya adaptados, sino el proceso previo de escucha porque los que mejor conocemos la realidad social somos nosotros. Que nos escuchen en la fase previa de desarrollo y pensamiento, no solo en la fase de implantación (GD3, tercer sector).

Este malestar que en el párrafo previo se menciona incrementa ya que según explican, en muchas ocasiones, las decisiones finales que desde la Administración Pública se toman no son razonadas ni justificadas.

A mí sí que me gustaría que, con el órgano que se constituya, cuando haya propuestas del consejo o de la mesa de diálogo, la respuesta que se tome se razone. Bien sea a favor bien en contra, que se razone para que se sepan las razones (GD3, tercer sector).

5.2.2. Objetivo de la Mesa de Diálogo Civil

Tal y como se recoge en el análisis realizado, el desconocimiento del objetivo de esta herramienta dificulta que las personas participantes confíen en su necesidad. En este sentido, se argumenta que una vez se consiga esclarecer lo que se pretende conseguir con su puesta en marcha, será más sencillo pensar en cómo estructurarla.

No se marca el objetivo de esa mesa. ¿Para qué? Porque en función de eso, ya veremos como la estructuramos [...], viendo un poco el objetivo que queremos o la ley quiere, tendríamos que ver cómo estructuramos y cómo nos estructuramos internamente entre la Diputación. Yo todavía no sé para qué serviría esa mesa (GD1, técnico Diputación).

Este desconocimiento acarrea cierta preocupación en el sector ya que, según argumentan, el hecho de no contar con un objetivo claro puede repercutir negativamente en las entidades. Es decir, dependiendo de sus características, sus objetivos de trabajo también serán bien diferentes.

Aquí hay un problema serio en cuanto al objetivo porque las entidades que quieren influir en las políticas sociales pueden tener necesidades diferentes a las entidades que prestan servicios. No sé si estaríamos hablando de la misma mesa de diálogo civil (GD1, técnico Diputación).

Algunas de las personas participantes explican que el objetivo principal de la mesa de diálogo civil puede consistir en potenciar la participación de las entidades del tercer sector social para poder canalizar las necesidades que puedan presentar de manera que la Administración Pública pueda dar una respuesta.

Si el funcionamiento de esa mesa es que participen las asociaciones, se aclaren las necesidades que cada asociación ve, y esta mesa es un instrumento de canalización de esas necesidades para que la administración de una respuesta, me parece que hay que apoyar esas iniciativas (GD3, tercer sector).

Este objetivo puede complementarse con lo argumentado por diferentes personas del tercer sector social. Así, la construcción de esta herramienta se convierte también en una alternativa para poder influir en las políticas públicas que tengan relación con la actividad que desde el sector se desarrolla.

El único sentido que tiene es poder influir en las políticas públicas, si no, ¿para qué quiere la administración saber qué os pasa si no va a cambiar nada? (GD1, técnico Diputación).

Incidir en las políticas de la administración sobre los temas que tienen que ver con la actividad (P4, tercer sector).

5.2.3. Organización y estructura de la Mesa de Diálogo Civil

Tal y como se ha comentado en los apartados anteriores, una de las principales características del tercer sector social subyace en su amplitud. Son numerosas las realidades a las que hacen frente por lo que las características de las entidades también han de serlo. Esta situación complejiza la estructuración de la mesa de diálogo civil a la hora de garantizar la representatividad de las diferentes entidades ya que puede dar pie a que muchas queden al margen y, por consiguiente, no estén representadas. En este sentido, se pone el foco en aquellas entidades consideradas como “pequeñas” ya que corren el riesgo de que sus realidades no lleguen a visualizarse.

Esa realidad transversal la tenemos que aplicar. A la hora de pensar en crear algo, que yo también soy de los que piensa que crear algo nuevo de este tamaño puede tener riesgos: dejar fuera a mucha gente, además ya hay, hay gente que tiene sus propios consejos... Crear una nueva estructura no sé qué sentido puede tener o como puede aplicarse en la realidad que tenemos (GD1, técnico Diputación).

Muy difícil de estructurar, difícil de trabajar, a no ser que hagamos planteamientos básicos que se vayan ampliando [...], la mesa me parece un poco torre de babel [...] hay que ver quiénes van porque cada uno tiene un objetivo diferente (P3, técnico Diputación).

Es común en todas las voces de las personas participantes en el proceso la necesidad de que todas las entidades del sector, pequeñas-medianas-grandes, queden representadas en esta mesa de diálogo civil ya que, en caso contrario, no se atenderían aquellas realidades a las que, por ejemplo, únicamente las entidades pequeñas ofrecen apoyo.

Podemos articular la posibilidad de que sean efectivas y que, de alguna manera, haya una representación de todo el mundo independientemente del tamaño. Debería hacerse un esfuerzo, para que, de alguna manera, haya cierta representación de casi todo el mundo. Sería lo correcto (GD2, tercer sector).

Creo que las pequeñas también hay que tenerlas en cuenta porque algo tendrán que decir (GD2, tercer sector).

Aunque conseguir la representatividad del sector en la Mesa de Diálogo Civil sea uno de los aspectos que más apoyan las personas participantes en el proceso, bien es cierto que esta queda condicionada por diferentes factores como por ejemplo, la disponibilidad y el tiempo de las personas profesionales que trabajan en ellas. En este sentido, y poniendo principalmente el foco en aquellas entidades de menor tamaño, se indica que resulta muy complicado cumplir ya que el hecho de participar en este tipo de reuniones o convocatorias obstaculiza su trabajo diario.

Para articular la representatividad, las asociaciones tienen que tener los tiempos y las estructuras, y ahí tiene que darse un proceso en el que las entidades elijan quienes les representan (GD3, tercer sector).

Además del factor disponibilidad y tiempo, hay que añadir también el factor económico. En este sentido, las voces de las personas del sector hacen hincapié en que sobre todo las entidades pequeñas pueden llegar a tener dificultades económicas para financiar esta participación. En esta línea, se sugiere que por parte de la Administración Pública se pueda contar con una partida económica destinada a cubrir estas carencias. Además, se ha destacado el hecho de que compensar o apoyar económicamente la participación puede ser una señal de reconocimiento del trabajo que supone. Hay que destacar, que la aportación económica que se ha propuesto a lo largo del proceso no se concibe como un pago por un servicio prestado, sino la subvención de gastos como viajes o dietas.

Que se asuman los costos, igual que en Diputación los tienen en cuenta, todo el tiempo que nos lleva la representatividad. La Diputación lo tiene pagado, pero todos los demás no lo tenemos, con lo cual, si van a hacer una mesa de diálogo, que tenga una estructura económica que permita que las entidades tengan tiempo para preparar las cosas y hacer propuestas en condiciones (GD3, tercer sector).

Otra de las dificultades a la hora de organizar la mesa de diálogo civil está relacionada con todas aquellas entidades que quedan fuera de la red entre Administración Pública y tercer sector social por lo que contar con ellas para que también estén representadas supone todo un reto.

Somos conscientes de que hay muchas entidades fuera de las redes. Nuestra principal preocupación es cómo conseguir que estas también tengan representación (P1, técnico Diputación).

Una de las alternativas planteadas por el grupo para hacer frente a esta realidad defiende la necesidad de organización de estas entidades que quedan fuera de la red para poder conseguir la representación necesaria y tener así visibilidad en la Mesa de Diálogo Civil.

Las entidades nos tendremos que organizar y elegir nuestros representantes. Nos organizamos y nos juntamos [...], es nuestra labor dejar nuestras individualidades. Organizarnos, juntarnos, elegir representantes y pedir a la administración que se ponga en marcha la mesa. Ahí saldrán todos estos problemas que nos encontramos en el día a día (GD1, técnico Diputación).

Sin embargo, esta articulación en redes no siempre es sencilla, pues está mediada por diferentes factores como el poder, la comunicación y la confianza existente entre las entidades que pudieran formar un conjunto. De forma que, si bien la estructuración puede ofrecer ventajas tanto desde el punto de vista de la entidad como de la administración, esta posibilidad quedará supeditada a que se den unas condiciones favorables en las citadas dimensiones.

6. Conclusiones

La creación de la Mesa de Diálogo Civil es uno de los elementos más novedosos que incorpora la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del tercer sector social de Euskadi. La filosofía y el espíritu de cocreación son también elementos novedosos y característicos de este procedimiento en el que se aboga por una colaboración público-privada con el objetivo de generar un espacio de encuentro entre ambas esferas, tercer sector social y Administración Pública. No obstante, es de destacar el vacío existente en los discursos de las personas participantes en cuanto a esta posibilidad de cocreación ya que, según ha quedado recogido en el análisis de la información obtenida, temas como la representatividad de las entidades en la Mesa de Diálogo Civil cobra mayor relevancia que la posibilidad de construir conjuntamente.

En el territorio gipuzkoano, la realidad vigente hasta el momento no se ha configurado en base a una mesa transversal del tercer sector social, sino a consejos sectoriales, más centrados en colectivos, en los que cada cual ha podido expresar sus propias reivindicaciones. Han sido consejos generados de forma vertical, con un papel muy vinculado con lo informativo, más que a una definición conjunta de iniciativas. Esta realidad pone de relieve las distintas maneras de entender los espacios de encuentro tanto por parte de la Administración Pública, como del propio tercer sector. Como se viene recalcando a lo largo del escrito, el tercer sector social es amplio y abarca muchas y diferentes realidades de forma que las entidades, dependiendo de sus propias características, visualizan su participación de manera desigual: mientras que aquellas entidades más pequeñas pueden visualizar su participación como una forma de ser escuchadas y tener comunicación directa con la Administración Pública, aquellas de mayor tamaño suelen preferir una relación ajena a estos espacios, que se desarrolle de forma bilateral.

La puesta en marcha de esta herramienta estará pues muy vinculada a las expectativas generadas por la propia Administración Pública, así como a lo que las propias entidades esperan obtener de su participación en la misma. Como debate de fondo, la pregunta clave respecto a dónde se tiene que situar el tercer sector y cómo tiene que ser su fórmula de relación. En Gipuzkoa, parece que nadie pone en duda que tiene que existir relación y trabajo conjunto, entonces, ¿en qué lugar deja este elemento al tercer sector? ¿Se habrá dejado ya de hacer equilibrios –tal y como mencionaba Zubero (2018)–, se habrá inclinado ya la balanza definitivamente hacia la reforma?

En estas nuevas sociedades donde el modelo de democracia liberal representativa parece que se acerca irremediablemente al precipicio (Castells, 2017), la capacidad de la sociedad civil y del tercer sector para articular(se) en espacios mixtos y en los propios resultará una clave fundamental. Seguiremos observando estos elementos a partir de dichas experiencias.

Referencias bibliográficas

- Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), 299-316. DOI: 10.1080/14719037.2013.806578
- Andreotti, A., Mingione, E., y Polizzi, E. (2012). Local welfare systems: A challenge for social cohesion. *Urban Studies*, 4989, 1925-1940.
- Arrieta, F., y Sobremonte, E. (2016). Elementos para un relato de la gobernanza del Sistema Vasco de Servicios Sociales. *Zerbitzuan*, 61, 5-20. DOI: 10.5569/1134-7147.61.01
- Bano, M. (2018). Partnerships and the Good-Governance Agenda: Improving Service Delivery Through State-NGO Collaborations. *Voluntas*, 1-14. DOI: 10.1007/s11266-017-9937-y
- Bode, I. (2006). Disorganized welfare mixes: Voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, 16, 346-359. DOI: 10.1177/0958929706068273
- Brandsen, T., y Honingh, M. (2015). Distinguishing Different Types of Co-production: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review*, 76, 427-435. DOI: 10.1111/puar.12465
- Brandsen, T., y Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services. *Public Management Review*, 8(4), 493-501. DOI: 10.1080/14719030601022874
- Brandsen, T., y Pape, U. (2015). The Netherlands: The paradox of government-nonprofit partners. *Voluntas*, 26, 2267-2282. DOI: 10.1007/s11266-015-9646-3
- Brandsen, T., Trommel, W., y Verschuere, B. (2017). The state and the reconstruction of civil society. *International Review of Administrative Sciences*, 83(4), 676-693. DOI: 10.1177/0020852315592467
- Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza.
- Decreto 283/2012, de 11 de diciembre, por el que se constituye y regula la Mesa del Diálogo Civil. BOPV núm. 248, de 24 de diciembre.
- Ferrán, A. (2017). Loiolaetxea: Respuesta a la exclusión desde la solidaridad. *Zerbitzuan*, 64, 213-226. DOI: 10.5569/1134-7147.64.15
- Gimeno, J. (2015). Necesidad y necesidades del tercer sector. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 49-74.

- Izquieta, J. L., Callejo, J. J., y Prieto, J. M. (2008). El tercer sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local. *Revista Internacional de Sociología*, LXVI(49), 115-139.
- Jaraiz, G. (2018). El tercer sector de acción social como prestador de servicios. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 91-112.
- Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales. BOPV núm. 246, de 24 de diciembre.
- Ley 6/2016, de 12 de mayo, del tercer sector social de Euskadi. BOE núm. 151, de 23 de junio.
- Lu, J., y Xu, C. (2018). Complementary or supplementary? The relationship between government size and nonprofit sector size. *Voluntas*, 1-16. DOI: 10.1007/s11266-018-9981-2
- Martínez-Buján, R. (2014). Los modelos territoriales de organización social del cuidado a personas mayores en los hogares. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 145, 99-126.
- Milbourne, L. (2009). Remodelling the third sector: Advancing collaboration or competition in community-based initiatives? *Journal of Social Policy*, 38(2), 277-297. DOI: 10.1017/S0047279408002845
- Osborne, S. P., Radnor, Z., y Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653. DOI: 10.1080/14719037.2015.1111927
- Ranci, C. (2015). The Long-Term Evolution of the Government – Third Sector Partnership in Italy: Old Wine in a New Bottle? *Voluntas*, 26, 2311-2329. DOI: 10.1007/s11266-015-9650-7
- Rodríguez, G. (2015). Avances, limitaciones y retos del tercer sector de acción social en España. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 75-97.
- Salamon, L. M. (2015). Introduction: The nonprofitization of the welfare state. *Voluntas*, 26, 2147-2154. DOI: 10.1007/s11266-015-9638-3
- Salamon, L. M., y Toepler, S. (2015). Government-nonprofit cooperation: Anomaly or necessity? *Voluntas*, 26, 2155-2177. DOI: 10.1007/s11266-015-9651
- Salgado, A. (2007). Investigación cualitativa: Diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, 13, 71-78.
- Susías, C. (2018). Estrategias para la sostenibilidad (institucional, organizativa, económica) del tercer sector de acción social. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 113-134.

- Taylor, M., y Bassi, A. (1998). Unpacking the State: The implications for the third sector of changing relationships between national and local government. *Voluntas*, 9(2), 113-136.
- Taylor, S., y Bodgan, R. (1990). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., y Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. DOI: 10.1080/14719037.2014.930505
- Zubero, I. (2018). El tercer sector como movimiento voluntariadista: Una propuesta para repensar la identidad del TSA desde el paradigma de la democracia del ciudadano. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 43-68.

7. Anexos

7.1. Anexo I. Codificación participantes en las entrevistas semiestructuradas

Código	Categoría	Cargo profesional	Sexo
P1	Administración Pública	técnico DFG	hombre
P2	Administración Pública	técnico DFG	hombre
P3	Administración Pública	técnico DFG	hombre
P4	entidad tercer sector	responsable entidad	hombre
P5	entidad tercer sector	responsable entidad	hombre
P6	entidad tercer sector	responsable entidad	mujer
P7	entidad tercer sector	responsable entidad	hombre
P8	Administración Pública	responsable entidad	mujer
P9	entidad tercer sector	responsable entidad	mujer

Fuente: Elaboración propia.

7.2. Anexo II. Codificación participantes en los grupos de discusión

<p align="center">GD1 Administración Pública Técnicos/as de la Diputación Foral de Gipuzkoa (n = 12)</p>	<p align="center">GD2: tercer sector Responsables de las entidades del tercer sector social (n = 11)</p>	<p align="center">GD3: tercer sector Responsables de las entidades del tercer sector social (n = 10)</p>
Políticas Sociales Cultura, Turismo, Juventud y Deportes Promoción Económica, Medio Rural y Equilibrio Territorial Agencia de Voluntariado Participación Ciudadana Gobernanza y Comunicación con la Sociedad secretario técnico del diputado general	Dya Gipuzkoa Harri Beltza Gielmar Alcer Ortzadar Agipad Akabe Ademgi Asociación intercultural adiskidetuak Asociación jubilados y pensionistas	Cáritas Begisare Cruz Roja Hurkoa Berriztu Erroak Sartu Nagusilan Elhabe Afedeg Emaús

Fuente: Elaboración propia.