

Tercer sector y administraciones públicas

Texto publicado como prólogo en el libro "Tercer sector y administraciones públicas: sinergias para la solidaridad", editado en 2004 en Bilbao por Desclee de Brower, recogiendo materiales elaborados en un seminario organizado por el Instituto Diocesano de Teología y Pastoral, la Diputación Foral de Bizkaia y la Fundación Antonio Menchaca de la Bodega.

Fernando Fantova

Presentación

Con esta ponencia introductoria nos proponemos ayudar a delimitar el *territorio* que deseamos *explorar* en nuestro seminario sobre tercer sector y administraciones públicas, definiendo los conceptos fundamentales e identificando los elementos principales en torno a los que se trabajará a lo largo de las seis sesiones de las que constará¹.

Definición del tercer sector

Entendemos que a la hora de definir las organizaciones del tercer sector (para nosotros indistintamente organizaciones voluntarias, organizaciones no lucrativas u organizaciones no gubernamentales) se suelen recoger los siguientes elementos:

- Algunos de los rasgos definitorios propuestos hacen referencia al propio carácter de las organizaciones como tales. Así se habla de un cierto grado de diferenciación, formalización, estabilidad, continuidad, estructuración o institucionalización.
- En segundo lugar, se insiste en su carácter *no gubernamental*. Las organizaciones han de ser privadas, es decir, no han de formar parte o depender de las administraciones públicas.
- En tercer lugar se haría referencia a la *ausencia de ánimo de lucro*. Las organizaciones no han de distribuir beneficios entre sus propietarios, administradores o directivos.

¹ En este documento, en buena medida, resumiremos o adaptaremos fragmentos de los capítulos 4 y 5 de FANTOVA, F. (2001): *La gestión de organizaciones no lucrativas. Herramientas para la intervención social*. Madrid, CCS. Puede encontrarse información ampliada en www.fantova.net.

- Por último, como rasgo usualmente citado se afirma que las organizaciones han de buscar algún tipo de impacto social de interés general o de mejora en calidad de vida de personas o comunidades. Vinculado a este carácter, que suele ser denominado *mutualista* o *altruista* o, en todo caso, *solidario*, suele aparecer el que las organizaciones estén regidas al más alto nivel por personas que no obtienen beneficio económico o que cuenten con la colaboración de voluntariado.

Cuando se habla de éste como de un *tercer sector*, *tercer sistema* o *tercera dimensión* se hace para diferenciarlo del sector público, es decir, de las organizaciones que forman parte de las administraciones públicas y del sector privado mercantil, es decir, de las organizaciones que están orientadas al intercambio en régimen de mercado y que tienen un carácter lucrativo. (A nuestro juicio cabe también una tercera diferenciación: la que separa al tercer sector de las familias y la comunidad, del tejido social informal). Otras denominaciones del sector serían: sector social, sector privado social, sector solidario, sector independiente, sector de iniciativa social, por citar algunas de las más usuales.

En cuanto al concepto de *economía social*, entenderíamos que se refiere a la vertiente económica de este tipo de organizaciones. Sin embargo, no siempre se utiliza el término *economía social* para referirse al mismo ámbito delimitado con el concepto de *tercer sector*. Por una parte, puede haber organizaciones del tercer sector sin una actividad económica significativa. Por otra, entre las entidades del ámbito de la *economía social* (por ejemplo cooperativas) tenemos desde las que se autodefinen como *de iniciativa social* y *sin ánimo de lucro* hasta las que percibimos como muy lejanas a este territorio del tercer sector que intentamos delimitar. Autores como Barea y Monzón, al ocuparse del concepto de *economía social* y tras constatar que, según como se defina, coincide más o menos con el denominado sector no lucrativo afirman que, en todo caso, se refiere a “organizaciones privadas promovidas desde el tejido social que desarrollan actividades económicas de servicio a sus socios o a la comunidad con criterios de gobierno y atribución de resultados no capitalista”².

En cuanto a las siglas ONG (organización no gubernamental), hay que decir que su uso es cada vez más habitual. Como vemos, pone el énfasis en una de las características que hemos mencionado. Este término proviene del ámbito de las Naciones Unidas y ha sido más usual en el ámbito de la cooperación al desarrollo o la ayuda humanitaria. Sin

² Ver BAREA, J. y otros (dirs.) (2000): *Grupos empresariales de la economía social en España*. Valencia, CIRIEC-España, p. 17.

embargo se va extendiendo a otros sectores, de suerte que las organizaciones de cooperación al *desarrollo* tienden cada vez más a utilizar la sigla ONGD. En otro de los aspectos de la definición insisten denominaciones como las de *organizaciones no lucrativas* o *entidades sin ánimo de lucro*³.

En cuanto a denominaciones como *organizaciones (o entidades) voluntarias (o sociovoluntarias)*, tienen la ventaja de que no definen al sector por oposición a otros. Tienen a nuestro juicio, el inconveniente de que, con mucha frecuencia, inducen a pensar que se trata de organizaciones compuestas (en todo o en gran parte) por voluntarios y voluntarias, lo cual no se corresponde necesariamente con la realidad de las organizaciones a las que nos referimos. En ocasiones también se habla de *movimientos sociales*. Dicha denominación, a nuestro juicio, cabe aplicarla no tanto a las propias organizaciones como a redes y actividades complejas y difusas de organizaciones formales y no formales, con un carácter reivindicativo y un rol político como podría ser el movimiento feminista, pacifista o ecologista. Por otra parte, existen organizaciones *no gubernamentales* a las que no incluimos en el sector que estamos estudiando, tales como, por ejemplo, los colegios profesionales, los sindicatos de trabajadores y trabajadoras, las asociaciones empresariales y los partidos políticos.

Personalidad jurídica de las organizaciones del tercer sector

A la hora de incluir una organización en este sector del que venimos hablando, la forma más objetiva de hacerlo será probablemente fijarse en su personalidad jurídica. Tampoco creemos que este criterio elimine toda ambigüedad, pero sin duda, ha de ser tomado en cuenta. En relación con esta cuestión, Casado⁴ propone una clasificación cuatripartita en la que aparecen las asociaciones (sean de ayuda mutua o de intervención en el entorno), las fundaciones y otras instituciones.

En cuanto a las asociaciones, entendidas en una definición amplia como agrupaciones de personas con algún fin, hay que decir que presentan una gran variedad, por su propia

³ Adela Cortina critica esta opción de caracterizar las cosas por lo que *no* son y propone hablar de *organizaciones solidarias*, en CORTINA, A. (2001): "La real gana: ética del voluntariado" en *El País*, 27 de febrero, p. 12.

⁴ Ver, por ejemplo, CASADO, D. (1999): *Imagen y realidad de la acción voluntaria*. Barcelona, Hacer.

definición. Grupos importantes en nuestro contexto son las asociaciones deportivas, las culturales, las recreativas, las de consumidores, las de vecinos, las de personas mayores o las relacionadas con discapacidades, minorías culturales y otras. Entre las asociaciones, cabe distinguir entre las horizontalistas (o de ayuda mutua) y las de ayuda a terceros o de influencia hacia el exterior. Aunque existen diferentes interpretaciones, cabe diferenciar las asociaciones de las *sociedades* término usualmente aplicado a entidades con fines lucrativos. Las asociaciones pueden ser de hecho y de derecho y éstas, regirse por el derecho estatal y por el derecho canónico. Como entidades asociativas de régimen especial destacan, entre otras, las mutuas y mutualidades voluntarias. Según Casado, la ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles) sería una asociación con mandato oficial o corporación de derecho público, lo que la configura como un tipo especial de entidad.

En tercer lugar, Casado se refiere a las fundaciones, entre las que no cuenta, de hecho, las fundaciones de derecho público, por considerarlas más bien parte de las administraciones públicas. Por razones históricas y algunas similitudes podemos referirnos en este apartado a la *Obra Social* de las Cajas de Ahorro, aunque sus características son peculiares. A diferencia de las asociaciones, que se rigen por la voluntad conjunta de sus socios y socias, las fundaciones tienen un fin predeterminado por la voluntad de los fundadores o fundadoras expresada en el acto de su constitución. Por fin, y en cuarto lugar, Casado se refiere a otras instituciones, como por ejemplo, Cruz Roja Española, creada por el derecho estatal y protegida por la tutela del Estado o Cáritas Española, que es una peculiar confederación de las Cáritas Diocesanas y otras entidades de la Iglesia católica.

Además de estos cuatro grupos, algunos autores proponen incluir en el sector del que estamos hablando, sobre todo cuando se habla en términos de *economía social*, a las cooperativas. Sin entrar a la discusión de conceptos que se proponen, como los de *cooperativas de iniciativa social* o *cooperativas sin ánimo de lucro*, aceptamos el criterio de los autores que afirman que puede haber cooperativas que se encuadren en el ámbito de las que estamos denominando organizaciones no lucrativas. Por otro lado sociedades formalmente mercantiles (como por ejemplo centros especiales de empleo bajo forma de sociedad limitada) se autocomprenden y pueden ser asumidos como entidades sin ánimo de lucro.

La intervención social

Como hemos dicho, dentro de las organizaciones del tercer sector, las hay con diversos objetos o actividades. No nos parecería adecuado, en este seminario, ocuparnos de todas ellas por lo que proponemos centrarnos en aquellas que se dedican a la *intervención social*. Proponemos llamar intervención social a actividades o actuaciones que tienen en común las siguientes características

1. Se realizan de manera formal u organizada, a diferencia de iniciativas o acciones individuales, familiares, comunitarias o sociales que surgen de manera natural, primaria, espontánea o autónoma.
2. Responden a necesidades sociales y no, como ocurre en el caso de las respuestas del mercado, a la demanda solvente.
3. Su propósito o intención puede ser tanto prevenir, paliar o corregir procesos de exclusión social como promover procesos de inclusión o participación social.
4. Son legitimadas por la sociedad (diríamos: por terceros relevantes), frecuentemente a través de las administraciones públicas, lo que puede conllevar, en principio, una regulación (desde la *política social*) y una financiación parcial o totalmente pública.

Hay quien usa el término intervención social para referirse a todo el *territorio* que cabría bajo el *paraguas* de la *política social*, territorio en el que, según el esquema de Kahn y Kamerman hay seis *sistemas* (educación, salud, vivienda, trabajo, prestaciones económicas y servicios sociales⁵), aunque cabría hablar de otros, como, por ejemplo, el relacionado con el ocio o el tiempo libre. Según otros usos, por ejemplo, intervención social sería sólo lo que se hace en los servicios sociales (el que en el esquema de Kahn y Kamerman es el *sexto sistema* de *protección social*). Posiblemente según nuestra definición la intervención social incluya lo que se hace en los servicios sociales, pero también otras modalidades o tipos de intervención que se presentan bajo otras denominaciones. Pensemos en actuaciones que se realizan en el contexto de la *cooperación al desarrollo*, o en actividades de *animación sociocultural* realizadas en el *ocio* o *tiempo libre*, en propuestas que tienen que ver con la *inserción laboral* o en

⁵ KAHN, A. y KAMERMAN, S. (1987): *Los servicios sociales desde una perspectiva internacional: el sexto sistema de protección social*. Madrid, Siglo XXI. Tanto en este texto como en otros se maneja una terminología diferente a la que proponemos, pero no podemos detenernos en esas cuestiones. Ver, también, ALONSO SECO, J.M. y GONZALO, B. (1997): *La asistencia social y los servicios sociales en España*. Madrid, Boletín Oficial del Estado; CASADO, D. (1998): *Políticas de servicios sociales*. Buenos Aires, Lumen-Humanitas.

procesos de *educación para la salud* comunitaria o *educación no formal*, y así sucesivamente. No creemos, sin embargo, que podamos utilizar el concepto de intervención social para referirnos a todas las actividades que están bajo la influencia de la política social. Un término que podría utilizarse como equivalente a intervención social podría ser el de *acción social*.

Las organizaciones no lucrativas y la intervención social

Si pudiéramos bucear en las raíces y en la historia de lo que hoy llamamos intervención social y de lo que hoy llamamos tercer sector concluiríamos, seguramente, que no es nueva ni casual la cantidad y la vitalidad de las iniciativas que encontramos en la *intersección* entre esos dos *territorios*. Prescindiendo, sin embargo, de ese ejercicio y fijándonos, hoy y aquí, en esa parcela del escenario social creemos que se puede afirmar que en él confluyen, se aproximan y se encuentran organizaciones como por ejemplo:

- Organizaciones (asociaciones) que nacieron como grupos de ayuda mutua y reivindicación y que, en muchos casos, fueron asumiendo la gestión de servicios. Un caso típico es el de las asociaciones en favor de personas con discapacidades, entre las que se ha resuelto de diferentes maneras la tensión entre la dimensión de movimiento asociativo y el carácter de empresa de servicios.
- Asociaciones de voluntariado que nacieron para dar respuesta a un problema social de terceras personas y se fueron profesionalizando o tecnicando en la gestión y prestación de servicios, y, eventualmente, cambiando su personalidad jurídica (por ejemplo pasando a convertirse en fundaciones o cooperativas).
- Entidades promovidas desde las administraciones públicas en un contexto de privatización de servicios de gestión pública o, al menos, como alternativa a la creación de servicios de gestión pública reivindicados por algún sector o demandados por alguna problemática social emergente.
- Organizaciones promovidas por instituciones religiosas, financieras o de otro tipo como forma de realizar su función social.
- Entidades surgidas con el fin de proporcionar empleo remunerado a determinadas personas en riesgo o proceso de exclusión, que, a su vez, asumen como campo de actuación el de la intervención social.

- Fundaciones de fundador o fundadora individual creadas para responder a determinadas necesidades sociales.

Se trata, como vemos, de organizaciones cuya configuración y autocomprensión originaria era diferente y distante. Creemos, sin embargo, dichas organizaciones con orígenes y formulaciones diversas van convergiendo en la medida en que:

- Se van diferenciando de otras organizaciones no lucrativas (que no hacen intervención social) en la medida en que se va produciendo una maduración y crecimiento del tercer sector que empuja a una segmentación y reparto de papeles entre distintas organizaciones, entre las que, también, se van reestructurando las relaciones.
- En su desarrollo y maduración van buscando economías de escala y acometiendo procesos de diversificación que les hace ampliar su radio de acción y confluir unas con otras en torno a servicios y poblaciones similares, en muchas ocasiones rebasando los límites departamentales (entre áreas, por ejemplo, de bienestar social, cultura, salud o educación) y territoriales propios de las administraciones públicas.
- Realizan un tipo de servicios afectados por las políticas sociales y, por lo tanto, en muchas ocasiones regulados y financiados por las diversas administraciones públicas. En la medida en que los sistemas de bienestar van madurando, van estableciendo unas condiciones de regulación cada vez más homogéneas y exigentes para las y los *proveedores*, quienes habrán de competir como tales ampliando sus prestaciones y, por ejemplo, adoptando un papel propositivo en la formulación de políticas o adelantándose a las demandas de la administración mediante la innovación y promoción de nuevos servicios.
- Se ven sometidas a las regulaciones acerca del tercer sector que se van plasmando tanto en la legislación (por ejemplo, legislación sobre voluntariado, fundaciones, asociaciones, diferentes tipos de cooperativas) como en la expectativa social acerca del *valor añadido* que se espera de las organizaciones voluntarias y de las prerrogativas que se les ha de otorgar⁶.
- Aunque partan de una posición dominante en la provisión privada de determinados servicios ven aumentar la competencia por parte de entidades con ánimo de lucro debido al crecimiento del sector o a las políticas vigentes.

Sin embargo, con el mismo énfasis que afirmamos que hay condiciones y tendencias que apuntan a una convergencia y emergencia de un tipo y un sector de organizaciones en cierto sentido nuevos, hemos de decir que dicho proceso puede ser calificado de incipiente e incierto. La historia de las organizaciones voluntarias de intervención social no está escrita.

Las relaciones entre las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas

Comprender las organizaciones no gubernamentales de intervención social es, en buena medida, comprender las características de sus personas y grupos interesados o implicados y de las relaciones que se dan entre las entidades y todos esos grupos que tienen algún interés en su funcionamiento. En ocasiones se habla de este conjunto de interlocutoras o interlocutores externos (incluyendo a veces también los internos) como *sistema-cliente*. En cuanto a la relación entre las organizaciones no gubernamentales de intervención social y las administraciones públicas, ésta puede pasar por diferentes fórmulas⁷:

- Se da, en general, la inscripción de la entidad en uno o varios registros administrativos. En algunos de dichos registros, según para qué se establezcan, se requerirá previamente de una autorización, acreditación u homologación de la entidad por parte de la administración competente.
- En cuanto a la financiación diferenciamos, varias situaciones. Puede darse por parte de las administraciones una acción de fomento de las organizaciones y de su accionar autónomo, por ejemplo mediante subvenciones o un trato fiscal especial. Jordana de Pozas, en esta acción de fomento, distingue entre medios honoríficos, jurídicos y económicos⁸. En otros casos, se establece entre las administraciones públicas y las organizaciones voluntarias algún tipo de acuerdo estable (al menos por un tiempo) que puede recibir diferentes nombres (por ejemplo, convenio). En otros

⁶ BUTERA, F. y CARBOGNIN, M. (1998): "Reti di imprese, reti di persone" en *Impresa Sociale*, num. 38, marzo-abril, p. 19. Estos autores hablan de *doble cadena de valor* (social y económico).

⁷ Ver, por ejemplo, GUTIÉRREZ RESA, A. (1997): *Acción social no gubernamental. Análisis y reflexiones sobre las organizaciones voluntarias*. Valencia, Tirant Lo Blanch.

⁸ BENITO, L. (1990): "Las subvenciones: análisis crítico" en CASADO, D. (1990): *Iniciativa social y Estado*. Barcelona, INTRESS, p. 76.

casos, las administraciones públicas contratan un servicio considerado de responsabilidad pública (por ejemplo sacándolo a concurso).

- Las administraciones públicas pueden ejercer sobre las organizaciones voluntarias de intervención social una acción reguladora de mayor o menor alcance en función del tipo de relación establecida. Un ejemplo sería el de una intervención concertada en la que está en manos de la administración la decisión sobre acceso a los servicios o precio de los mismos.
- Las administraciones públicas pueden ejercer diferentes formas de control o evaluación de la actividad de las organizaciones no lucrativas de intervención social. Por una parte está la tutela de las fundaciones en general, para que se cumpla la voluntad del fundador o fundadora. Por otra puede haber un seguimiento de los servicios, una inspección de los mismos, control de las cuentas u otros aspectos. Vinculado a ello puede haber sanciones.

En nuestro contexto próximo vivimos, posiblemente, un momento de estructuración o reestructuración de las relaciones entre proveedoras no lucrativas de servicios y administraciones públicas competentes en el que se detecta un incremento de la competencia promovida legislativa y políticamente desde las diferentes administraciones públicas. Aumenta uso de la fórmula de licitación y se van incrementando las exigencias en los pliegos de condiciones. Por otra parte, también es cierto que, dada la dispersión de las competencias en materias relacionadas con la intervención social, también existe una considerable fragmentación del lado de la demanda. También hay que decir que a menudo es mencionado por parte de las organizaciones voluntarias de intervención social que en las administraciones públicas cabe diferenciar como grupos con intereses distintos el de los técnicos y el de los políticos.

En todo caso hay que señalar que la relación de las organizaciones voluntarias de intervención social con las administraciones públicas no se reduce a la mera prestación de servicios. Por una parte, como prestadoras de servicios, las organizaciones pueden ser requeridas para participar en la elaboración y evaluación de las políticas públicas o hacer propuestas por propia iniciativa. Por otra parte, las organizaciones actúan en ocasiones en representación de personas o como grupos de presión para condicionar las agendas y las decisiones de las administraciones públicas.

Entre las diversas administraciones públicas con las que las organizaciones del tercer sector tienen relación, en este seminario nos referimos principalmente a aquellas de ámbito más reducido y, en principio, más próximas al territorio y a la ciudadanía.

ffantova@euskalnet.net