

Tercer sector y política social

Fernando Fantova
Consultor social
www.fantova.net
2007

Documento de referencia para las sesiones sobre “Conceptos básicos en torno al denominado tercer sector” y “Estado social, mercado y entidades del tercer sector” del VI Plan de Formación Superior en Servicios Sociales del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid y el IMSERSO (2007-2008)

8. Tercer sector y administraciones públicas

Si se admite, al menos como aportación para el debate, la representación del tercer sector que estamos haciendo, aparece la necesidad de referirse, siquiera brevemente, a la relación del tercer sector con el **sector público**, así como con las esferas del mercado y de la comunidad. En el seminario del que antes hemos hablado, nos referíamos así al papel que esperábamos del sector público en una dinámica de búsqueda de interacción y sinergias entre tercer sector y administraciones públicas:

“**De los poderes públicos**, deseamos y exigimos, fundamentalmente, que garanticen eficazmente la universalidad y la equidad en la satisfacción de necesidades y el ejercicio de derechos sociales a través de la articulación de políticas públicas sólidas y sostenidas en relación con el bienestar social

y a través de la cristalización en leyes del avance en el reconocimiento de los derechos sociales. Para ello habrán de aplicarse a la realización activa y participativa de importantes funciones tales como la planificación, la legislación, la financiación o la evaluación, aportando claridad en relación con los papeles que ellas mismas y otros agentes e instancias han de tener en la gestión de los diferentes procesos de intervención social” (IDTP y otras, 2004: 78).

Refiriéndonos a las relaciones entre las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas y asumiendo el enfoque que venimos proponiendo, no cabe sino plantear la **independencia** de las unas respecto de las otras como base para una colaboración basada en el respeto recíproco que, construyendo la necesaria confianza, permita obtener las deseadas sinergias (o efectos multiplicadores) de los muy diversos tipos de colaboración que cabe plantear, como por ejemplo:

- Realización por parte de las organizaciones voluntarias de actividades autónomas, autogestionadas y autofinanciadas prestando atención a las orientaciones políticas y en el marco de las regulaciones normativas emanadas de los poderes públicos.
- Colaboración, trabajo en red o alianzas entre los programas o unidades de las organizaciones no lucrativas y las administraciones públicas.
- Gestión por parte de organizaciones no gubernamentales de servicios de responsabilidad (y financiación) pública (en el marco de las denominadas gestión indirecta, gestión asociada o gestión concertada).
- Apoyo de las administraciones públicas, por ejemplo mediante subvenciones, aportación de infraestructuras o exenciones fiscales, a iniciativas autónomas de entidades voluntarias.
- Colaboración, en pie de igualdad (por ejemplo mediante convenios) para la realización de actividades (por ejemplo de innovación) que interesan a ambas partes.
- Participación de las organizaciones no gubernamentales en procesos participativos planteados por los poderes públicos.

- Actuación de entidades voluntarias en tanto que representantes de usuarias y usuarios de servicios públicos.
- Planteamiento, por parte de las organizaciones no gubernamentales, de problemas y propuestas a las administraciones públicas.

Este abanico de relaciones diversas se abre en la medida en que se acepta la legitimidad y personalidad de cada uno de los dos agentes en cuestión, planteándose la relación en términos de **complementariedad** y no, por tanto, de subsidiariedad, dependencia, instrumentalización, dominación, manipulación o clientelismo. Sin embargo, como veremos más adelante no es frecuente que se diferencien con claridad la naturaleza de las diferentes relaciones ni que haya un reconocimiento claro del papel de cada parte en cada caso o que se verifiquen en la práctica las condiciones de independencia, reconocimiento, interacción, confianza, respeto, sinergia y fortalecimiento recíproco que planteamos en el tipo ideal de relaciones que estamos presentando.

Por lo demás, un modelo complejo y sinérgico de relaciones entre las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas comporta el desarrollo, en unas y otras, de diferentes capacidades y procesos de gobierno y **gestión** de manera que actividades de planificación, intercomunicación, coordinación, estandarización, sistematización, homologación, certificación, acreditación, financiación, inspección, control, seguimiento o evaluación se realicen de forma satisfactoria para ambas partes y aportando verdadero valor añadido, fundamentalmente, para las destinatarias y destinatarios de la intervención social.

Por lo demás, hay que decir que, en comparación con organizaciones no lucrativas encuadradas en otras ramas de actividad, las que se dedican a la intervención social estarán especialmente volcadas hacia la relación con el **sector público**. Ello es así tanto por la naturaleza que atribuimos a la intervención social en su definición como por la configuración que ha adquirido en nuestras sociedades, en las que, tanto legislativa como socialmente se atribuyen a los

poderes públicos importantes responsabilidades en relación con las necesidades sociales a las que se da respuesta desde la intervención social.

Por otra parte, entendemos que el sector público podría identificar al tercer sector como **aliado** estratégico para la reinvención y el impulso de las políticas sociales y el Estado de bienestar. Ello es así en la medida en que, seguramente, sin el *stock* de capital social, de emprendimiento solidario, de redes comunitarias, de autogestión ciudadana que contiene el tercer sector no sería posible, desde el Estado de bienestar, oponerse, simultáneamente, a las dinámicas de mercantilización o remercantilización de la respuesta a las necesidades sociales que impulsan determinados agentes y a los riesgos de burocratización y deslegitimación de las políticas e instituciones de bienestar que se incrementan en determinados contextos.

Sin abandonar sus objetivos y dispositivos tradicionales en clave de igualdad, el Estado de bienestar se enfrenta hoy a nuevos riesgos y demandas sociales, debiendo responder a múltiples diversidades: funcional, de género, laboral, familiar, étnica, de valores... Ello sólo es posible mediante la sinergia entre políticas públicas universalistas que garanticen derechos individuales y dinámicas relacionales activas, participativas, cívicas y solidarias que sólo pueden surgir desde o con la iniciativa social. En esa clave, entendemos, está la propuesta de coproducción planteada y estudiada por Victor Pestoff (2004).

9. Organizaciones no lucrativas y empresas con ánimo de lucro

Lógicamente las organizaciones no lucrativas, como cualquier agente social o como los seres humanos individuales, mantienen relaciones de mercado. Si no, no podrían funcionar. Sin embargo, como veremos más adelante cuando estudiemos el abanico de personas y grupos interesados o implicados en las organizaciones voluntarias, no podemos hablar de verdaderas **organizaciones no lucrativas** si una buena parte de las relaciones que mantienen no son de una naturaleza diferente a las relaciones de intercambio típicas del mercado.

Por otra parte, sin embargo, tampoco podemos olvidar que son diversos los estudios que, en nuestro entorno señalan una cierta pérdida relativa de cuota de mercado de las organizaciones no lucrativas frente a las mercantiles en el ámbito de la intervención social (SIIS, 2005: 396). Ello, en ocasiones, hace que algunas organizaciones no lucrativas caigan en una dinámica de *isomorfismo* con las empresas con ánimo de lucro, ubicándose fundamentalmente en claves de competencia en el **mercado** y descuidando otros tipos de relación y entorno.

En cualquier caso, sin desconocer la objetiva situación de competencia en determinados mercados entre organizaciones no lucrativas y empresas mercantiles, en este apartado queremos prestar especial atención a las relaciones de colaboración entre ambos tipos de organizaciones, notando que, hoy y aquí, la pregunta sobre el sentido y la oportunidad de la **colaboración entre las entidades sin ánimo de lucro y las empresas convencionales** (con ánimo de lucro) se ve avivada por el discurso de la *responsabilidad social corporativa* que va tomando fuerza en el mundo empresarial e institucional y que hace que algunas empresas identifiquen a algunas entidades no lucrativas como socias en sus estrategias y programas de *acción social corporativa* o *marketing social corporativo* (expresiones que se utilizan como sinónimas) como parte o dimensión del ejercicio de su responsabilidad social.

A partir del dibujo de Pestoff y de las reflexiones que hemos ido haciendo, se diría que proponemos que es necesario que las organizaciones con ánimo de lucro se diferencien de las empresas convencionales y, a la vez, se relacionen con ellas. Guiándonos por esa representación del tercer sector diríamos que, posiblemente, habrá un **subsector** de entidades sin ánimo de lucro que podrán profundizar en relaciones de alianza o colaboración con empresas convencionales. Otras, por el contrario, se aproximarán más al sector público o a las redes informales. Cada organización tendrá que construir su diferenciación y posicionamiento y eso la aproximará más o menos al mundo de la empresa.

Sin embargo, posiblemente, si no hay aproximación, al menos de algunas organizaciones, a ese mundo del mercado, posiblemente no será posible un **sector no lucrativo** autónomo, consistente y con voz propia. Posiblemente sólo con organizaciones no gubernamentales más vinculadas a cada una de las otras tres esferas y, a la vez, vinculadas entre sí, se podrá hablar de tercer sector. Porque hay que tener en cuenta que sólo una unidad del sector y una adecuada relación y tensión con las otras esferas evitará o minimizará las patologías de la burocratización, la mercantilización y la disolución que corresponden a la *atracción fatal* que cada una de las otras tres esferas puede ejercer sobre las organizaciones no lucrativas.

Tendemos, pues, a pensar que brindan un servicio estimable al tercer sector de intervención social las organizaciones no gubernamentales que exploran las formas de colaboración con las empresas convencionales, siempre y cuando, al hacerlo, las organizaciones voluntarias conserven y potencien sus señas de identidad como organizaciones no lucrativas que son. Aparte, obviamente, de la utilidad que dicha colaboración tenga para el cumplimiento de la **misión** de cada organización y, por lo tanto, para el servicio a las destinatarias y destinatarios de la organización, que es siempre lo principal.

Ahora bien, podríamos decir que no es posible la relación, la colaboración e incluso la adecuada *contaminación*, si las organizaciones no gubernamentales no son conscientes de sus señas de identidad e incluso si no están orgullosas del valor añadido que aportan. Si esperan aportación, por ejemplo, de dinero (valor económico, capital económico) sin saber lo valioso que es, por ejemplo, lo que aportan (por ejemplo, valor social, capital social) difícilmente van a poder colaborar y aliarse con las empresas convencionales. Si no identifican qué es lo valioso que pueden aportar y a quién le interesa eso y qué sinergias se pueden crear en cada relación no se avanzará mucho, seguramente.

Ello supone, como veremos más adelante, trabajar los **planteamientos** estratégicos, identificar empresas que interesan (y renunciar a las que no

interesan) y tener claros los instrumentos sabiendo las diferencias entre unos y otros. Así, por ejemplo, hay diferencias a considerar, por ejemplo, entre:

- Marketing con causa (donde el objetivo de la empresa que brinda apoyo a causas sociales es, directamente, incrementar sus ventas y sus beneficios).
- Esponsorización (donde la empresa convencional que aporta fondos busca publicidad puntual).
- Patrocinio (donde la empresa con ánimo de lucro busca mejorar su imagen incorporando, mediante asociación de ideas, atributos de la entidad no lucrativa).
- Mecenazgo (donde la empresa que aporta recursos busca ejercicio, y eventualmente reconocimiento, de su responsabilidad social en el largo plazo).

Por lo demás, en la relación entre organizaciones no lucrativas y empresas de mercado, se plantea con especial intensidad la necesidad de prácticas éticas, de transparencia o de rendición de cuentas que son básicas para la confianza de todas las partes implicadas, en la que se basan las relaciones. Éstas y otras **herramientas** han de permitir conjurar el peligro más grave que pueden acarrear estas relaciones, que no es otro que el de mercantilizar la intervención social y, por lo tanto, desnaturalizarla, alejándola de sus fines.

10. Sector voluntario y redes familiares y comunitarias

En la dinámica social que se despliega en las cuatro esferas de las que venimos hablando, cada una de éstas puede afectar a las otras y verse afectada por ellas. Así ocurre en el caso de las redes familiares y comunitarias, en tanto que esfera **informal** (a veces se dice *natural*) que mantiene interacciones peculiares con las otras tres que hemos definido como formales. Así, cuando las relaciones familiares contaminan los espacios formales hablamos, por ejemplo, de nepotismo. En sentido contrario se ha hablado, por ejemplo, de una *colonización* del espacio familiar y comunitario por parte de la lógica formal del mercado o del Estado.

Si aceptamos que los espacios familiares y comunitarios tienen, como cualquiera de las esferas, sus propios valores y reglas, habrá que plantearse cuáles son las políticas, sistemas e intervenciones que pueden ponerse en marcha desde las otras esferas de modo que potencien y faciliten y no socaven o colonicen esos **valores y reglas** propias de las relaciones familiares y comunitarias. De esto se trata, por ejemplo, cuando se habla de políticas amigables para con la familia (Fantova, 2004: 127) o de los modelos de atención comunitaria (*community care*) que buscan potenciar y dar soporte flexible y relacional a las redes sociofamiliares de apoyo y cuya importancia subrayan Herrera y Castón quienes proponen:

“distinguir entre las formas de integración sistémica (“desde arriba”, racionales, preceptivas, normativas), que son características de la primera modernidad, y las formas de integración social (“desde abajo”, plurales, espontáneas, de participación y activación de los mismos destinatarios y sujetos de la política social) que emergen en las sociedades más complejas (...). Estas características (emergencia de una “sociedad del bienestar” con acentuación de la integración social respecto a la sistémica, pluralidad de los actores, autonomización de las instituciones de bienestar, generalización y diferenciación del concepto de política social, planteamiento de redes con prioridad del nivel local) definen el tránsito de la política social desde la normatividad a configuraciones relacionales” (Herrera y Castón, 2003: 17-18).

Si estamos proponiendo que, desde lo formal, se planteen políticas, organizaciones e intervenciones amigables con la familia y fortalecedoras del tejido comunitario, parece lógico pensar en un importante papel del **tercer sector** por su carácter flexible y relacional que le puede convertir en un adecuado mediador o amortiguador, en algunos momentos, entre la esfera comunitaria y las del Estado y el mercado. Si los valores y reglas propias del tejido familiar y comunitario tienen que ver con la donación y la reciprocidad, pareciera que ese espacio del tercer sector, que hemos vinculado con conceptos como participación y altruismo, puede proporcionar al espacio familiar y comunitario interesantes engranajes y sinergias.

Y no parecería, al menos en principio, mala idea al menos explorar las potencialidades del tercer sector de intervención social en un **contexto** de importante reestructuración de las estructuras y funciones de las familias y comunidades en nuestras sociedades complejas. En un contexto en el que se diversifican los modelos familiares y éstas reclaman nuevos apoyos para cumplir sus funciones de soporte al desenvolvimiento autónomo e integración social de sus miembros. En un contexto en que las comunidades más o menos homogéneas, estables y territorialmente ubicadas (con sus grandezas y sus miserias) se fragmentan y reconfiguran en modelos comunitarios más heterogéneos, *líquidos* y virtuales.

No hay duda de la enorme potencia que está teniendo el mercado para explotar y canalizar esas dinámicas sociales de las que hablamos. Sin embargo diríamos que el Estado se desenvuelve mucho más torpemente cuando se le pide que garantice derechos y prestaciones, que consiga conciliación de la vida familiar y laboral, que brinde seguridad comunitaria, que luche contra la exclusión, que genere participación o que promueva conductas y actitudes en la ciudadanía. Quizá con la ayuda del **tercer sector** pueda superar esa torpeza. Pues en lo que tiene que ver con los lazos familiares y comunitarios, tanto los nexos más fuertes los denominados *vínculos débiles* (Granovetter, 2000) siguen mostrando su importancia y significatividad.

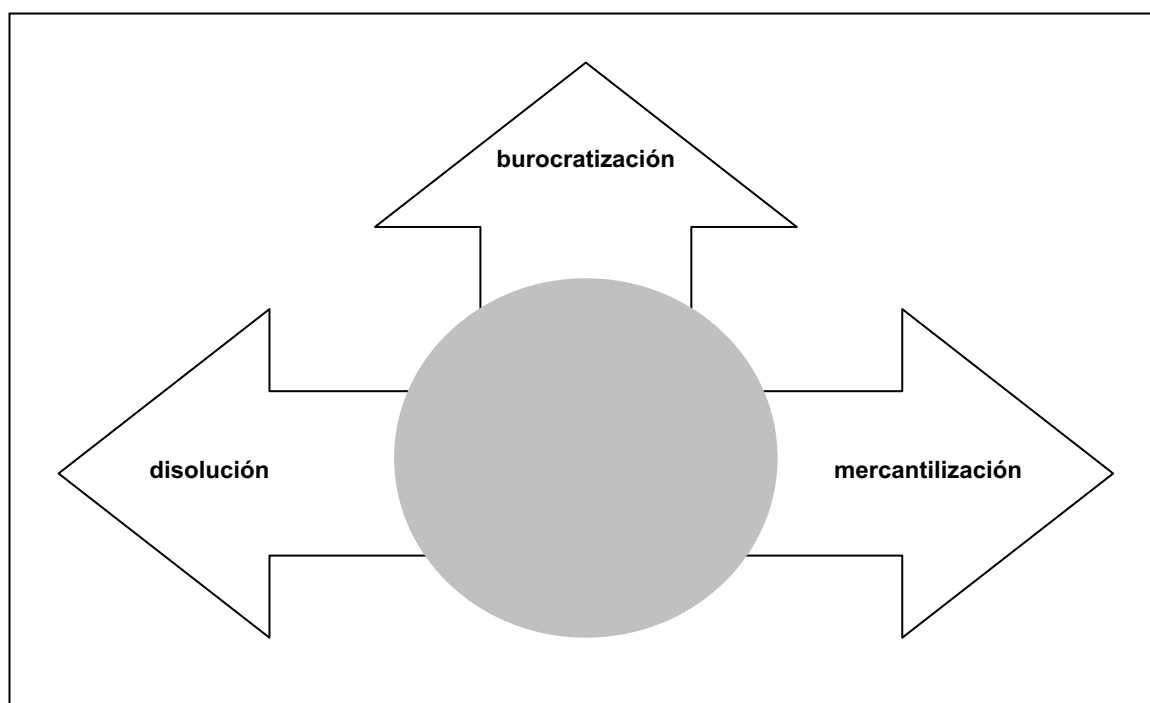
11. El tercer sector como promesa

Desde el planteamiento teórico que venimos desplegando hasta el momento el tercer sector se configura como una **red** que, a su vez, se conecta en red, de una forma peculiar, con otros entornos, espacios o esferas sociales, aportando al conjunto del sistema social una mayor capacidad, versatilidad y sostenibilidad. Esta emergencia y este estatuto del tercer sector sería propio de sociedades cada vez más complejas, reflexivas y autoorganizadas.

Desde esta perspectiva, las organizaciones del tercer sector se revelan como agentes especialmente capaces de desenvolverse en nuestras sociedades, en la

medida en que identifican y aprovechan nuevas **oportunidades** de inclusión y participación abiertas por la reestructuración en red del tejido económico, social y político. Reestructuración en red que hace entrar en crisis, al menos en cierta medida, las centralidades, jerarquías y normas preexistentes.

Podríamos decir que ésta es la **promesa** del tercer sector, la de un ámbito, más aún, la de un agente social que permitiría buscar una nueva salida a la dicotomía entre Estado y mercado que ha caracterizado la controversia política, económica y social durante muchas décadas. Una red que permitiría reencontrar el equilibrio entre los mundos formales y los mundos informales. Una herramienta clave para hacer frente a los nuevos retos y riesgos sociales. Un espacio en el que encontraríamos, efectivamente, procesos peculiares, resultados peculiares, lógicas peculiares, valores peculiares. Una dinámica en fortalecimiento que permitiría conjurar el triple peligro de la burocratización, la disolución o la mercantilización que podríamos representar en la siguiente figura, volviendo a hacer un paralelismo con el primer dibujo que vimos de Pestoff.



Sin embargo, hay que preguntarse en qué medida el tercer sector realmente existente resulta efectivamente prometedor. Hay que cotejar el tipo ideal con la

realidad y eso es, fundamentalmente, lo que vamos a intentar hacer en las siguientes páginas, buceando tanto en el desarrollo como en la realidad actual del tercer sector en nuestro entorno, con especial atención, como venimos diciendo, al tercer sector de intervención social.