

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**  
**Departamento de Sociología II**



**EL TERCER SECTOR CONSTRUYENDO CIUDADANÍA:  
LA PARTICIPACIÓN DEL TERCER SECTOR EN LOS  
SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR**

**María Ángeles Espadas Alcázar**

Bajo la dirección del doctor:  
Tomás Rodríguez-Villasante Prieto

**Madrid, 2006**

- **ISBN: 978-84-669-2994-3**



**TESIS DOCTORAL**

**EL TERCER SECTOR CONSTRUYENDO CIUDADANIA. LA PARTICIPACIÓN  
DEL TERCER SECTOR EN LOS SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA.**

**Autora: M<sup>a</sup> Angeles Espadas Alcázar**

**Director: Prof. Dr. Tomás Rodríguez-Villasante Prieto**

**Departamento de Sociología II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid**

**MADRID, 2006**



## ÍNDICE

---

|  |            |
|--|------------|
| <b>1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DE ESTUDIO</b>   | <b>7</b>   |
| 1.1. Introducción  | 9          |
| 2.2. Planteamiento del objeto de estudio e hipótesis de trabajo                      | 14         |
| <b>2. MARCO TEÓRICO</b>  | <b>21</b>  |
| 2.1. Esferas sociales y bienestar  | 24         |
| 2.2. El Tercer Sector, un concepto en construcción                                   | 32         |
| 2.3. Del Tercer Sector al Tercer Sistema   | 40         |
| 2.4. Concepto de Participación, niveles y referentes                                 | 44         |
| 2.5. Las relaciones Estado-ciudadanos en la reestructuración del Estado de Bienestar | 52         |
| 2.5.1. Ciudadanía activa <i>versus</i> Capital Social                                | 53         |
| 2.5.2. Participación Ciudadana <i>versus</i> Pluralismo                              | 62         |
| 2.5.3. Democracias Participativas <i>versus</i> Gobernanza                           | 76         |
| <b>3. CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA INVESTIGACIÓN</b>                                 | <b>89</b>  |
| 3.1. El Tercer Sector de Acción Social   | 89         |
| 3.1.1. Delimitación conceptual   | 89         |
| 3.1.2. Desarrollo reciente del Tercer Sector de Acción Social                        | 93         |
| 3.2. El Sistema Público de Servicios Sociales  | 101        |
| 3.2.1. Antecedentes y proceso de constitución  | 101        |
| 3.2.2. Definición y estructura actual del sistema                                    | 110        |
| 3.2.3. El sistema de Servicios Sociales en Andalucía                                 | 114        |
| <b>4. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO</b>   | <b>131</b> |
| 4.1. Triangulando objetivos, perspectivas y técnicas                                 | 133        |
| 4.2. Técnicas , organización y desarrollo del trabajo de campo                       | 139        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>5. CARACTERISTICAS GENERALES DEL TERCER SECTOR EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA</b>                   | <b>149</b> |
| 5.1. Entidades y centros deservicios sociales en Andalucía   | 152        |
| 5.2. Tendencias en la gestión de programas comunitarios  | 160        |
| 5.3. Subvenciones Institucionales al Tercer Sector   | 162        |
| 5.4. El debate social sobre las subvenciones   | 168        |
| <br>   |            |
| <b>6. EL TERCER SECTOR COMO CAUCE DE PARTICIPACIÓN Y MECANISMO DE PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA</b>                         | <b>181</b> |
| 6.1. Los discursos sobre la “misión” del Tercer Sector: de la función expresiva a la función asistencial                 | 184        |
| 6.2. La participación en las organizaciones:   | 193        |
| 6.2.1. Funcionamiento interno y modos de producción de decisiones  | 193        |
| 6.2.2. Conexión con los afectados  | 203        |
| 6.2.3. Participación del Voluntariado  | 207        |
| 6.3. La participación de las organizaciones  | 216        |
| 6.3.1. Relación con el entorno y dinamización comunitaria  | 216        |
| 6.3.2. El Tercer Sector en los órganos de participación  | 220        |
| <br>   |            |
| <b>7. CREANDO CIUDADANÍA DESDE LA EMPRESA: UNA EXPERIENCIA DE GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES DESDE LA ECONOMIA SOCIAL</b> | <b>235</b> |
| 7.1. Claros s.c.a: historia y características generales  | 238        |
| 7.2. De los discursos a las prácticas: la dimensión social y participativa de Claros                                     | 252        |
| 7.3. Conclusiones  | 263        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>  | <b>267</b> |
| <b>8.1. Conclusiones</b>   | <b>269</b> |
| <b>8.2. Propuestas para el debate:</b>   | <b>279</b> |
| 8.2.1. Modelo de auto-análisis y diagnóstico de la participación<br>del Tercer Sector                                  | <b>281</b> |
| 8.2.2. Estrategias organizativas para avanzar en el<br>desarrollo participativo del bienestar                          | <b>289</b> |
| <b>8.3. El debate de las propuestas</b>  | <b>300</b> |
| <b>8.4. Consideraciones finales: de la caridad y la beneficencia al<br/>        bienestar ¿Camino de ida y vuelta?</b> | <b>304</b> |
| <br>   |            |
| <b>9. ANEXOS</b>   | <b>309</b> |
| <br>   |            |
| <b>10. BILIOGRAFÍA</b>   | <b>321</b> |



## **CAPITULO I - INTRODUCCIÓN Y OBJETO DE ESTUDIO**





### 1.1. Introducción

El trabajo que presentamos se sitúa en un campo que cobra cada vez más relevancia e interés dentro de la investigación sociológica: el Bienestar Social.

El contexto social de creciente complejidad de las últimas décadas, ha modificado sustancialmente las bases sobre las que se había construido el consenso que permitió el establecimiento del Estado de Bienestar. Así, uno de los focos de interés de la investigación sociológica reciente ha girado en torno a la crisis de este modelo y, en la actualidad, se centra en analizar los posibles marcos de relaciones que se establecen entre los distintos agentes sociales en la satisfacción de las necesidades, para buscar salidas a la citada crisis.

Este es el contexto en el que se sitúa el objeto central de esta tesis, esto es, analizar las relaciones que se establecen entre el Estado y el Tercer Sector en el ámbito de uno de los subsistemas del bienestar, el de servicios sociales, y explorar las potencialidades del Tercer Sector para contribuir a una reinención participativa del Estado de Bienestar.

En ese sentido, el punto de arranque para establecer el marco teórico de nuestro trabajo, es la revisión de los rasgos definitorios de los distintos agentes o esferas del bienestar para centrarnos luego, en la construcción teórica y la definición del Tercer Sector y del Tercer Sistema, así como en las bases conceptuales necesarias para comprender y analizar los modelos de relación que se establecen entre el Estado y los ciudadanos.

Dado que como veremos, una de las dimensiones importantes de esta tesis es, no sólo es análisis de la participación del Tercer Sector en los servicios sociales sino también, la elaboración de propuestas que contribuyan a una reestructuración de éstos desde un paradigma participativo, hemos optado por centrar el marco teórico en la búsqueda de los conceptos que nos pudiesen ayudar en esa tarea. Pero como se recoge en el capítulo 2, abogar por la descentralización y por una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos puede reclamarse desde diferentes referentes ideológicos que, por consiguiente, devendrán en modelos de política social también diferentes.

Así, necesitábamos clarificar el significado de algunos conceptos sobre los que

se construyen los discursos actuales sobre el bienestar ya que, su frecuente utilización como si fuesen intercambiables, conduce, en no pocas ocasiones, a una tremenda ambigüedad y confusión.

Por ello, aun siendo de obligada revisión, hemos obviado incluir una síntesis de las aportaciones que han hecho las distintas escuelas de pensamiento sociológico en las últimas décadas y hemos pasado directamente a analizar los conceptos, a nuestro juicio básicos, en torno a los cuales se construye el nuevo paradigma participativo.

Desde el punto de vista institucional, las relaciones que se establecen entre el Estado y los ciudadanos se enmarcan, según nuestro objeto de estudio, en el contexto del Tercer Sector y del Sistema Público de Servicios Sociales. Así, en el capítulo 3 presentamos una síntesis del desarrollo reciente y de las principales características de ambos, que nos ha ayudado a conocer los límites y las posibilidades del desarrollo de la participación del Tercer Sector de acción social respecto de éste sistema de protección, cuestión que analizamos en los capítulos posteriores.

El planteamiento metodológico para el abordaje empírico de este análisis, ha sido el resultado del propio proceso de construcción del conocimiento que hemos desarrollado. Si bien es cierto que la delimitación del objeto de estudio nos exigía, ya inicialmente, partir de un diseño metodológico plural (distributivo y estructural), el transcurso de la investigación y los propios hallazgos encontrados nos condujeron a reconstruir nuestro papel como investigadores y a implicarnos en la producción de un tipo de conocimiento que fuese también propositivo y pragmático; que desbordando el diagnóstico y las posibles explicaciones, nos obligaba a incluir propuestas y procesos de devolución y contraste de la información con los propios implicados. Así, el planteamiento metodológico inicial requería de nuevas aperturas metodológicas que incluyesen la perspectiva dialéctica y que implicaban también la triangulación de métodos y técnicas, tal y como se recoge en el capítulo 4.

Puesto que nuestra hipótesis general plantea que la intervención del Tercer Sector en los servicios sociales se está configurando en torno a un modelo que potencia el ejercicio de su función de producción de servicios y que debilita la de participación social, hemos estudiado en qué medida el Tercer Sector está desarrollando cada una de esas

dos funciones genéricas.

Para ello, analizamos en primer lugar (Cap. 5), el número de entidades del Tercer Sector de acción social en Andalucía y cómo se distribuye su actividad en el ámbito de los servicios sociales. Nos basamos en los datos que presentamos sobre los distintos mecanismos de relación que mantiene con la administración respecto de la producción de servicios, mediante la gestión directa de centros y el desarrollo de programas con financiación pública. Así, hacemos un análisis comparativo de los centros de servicios sociales existentes en Andalucía según su titularidad y áreas de actuación, luego de las subvenciones que recibe para el desarrollo de programas, y de las tendencias que se están consolidando en la contratación para la gestión de programas y servicios de titularidad pública.

Estos datos nos muestran el importante peso del Tercer Sector en términos absolutos y relativos en las diferentes áreas de actuación, tanto en el nivel de intervención comunitario de los servicios sociales como en el especializado y por tanto, el considerable desarrollo de su función como proveedor de servicios.

Para conocer el desarrollo de la función expresivo-participativa del Tercer Sector, estudiamos el papel que desempeña como cauce de participación social y como mecanismo de profundización democrática. En el capítulo 6, analizamos los discursos existentes, primero sobre la identidad del sector y luego, sobre la práctica participativa de las organizaciones. Esto requiere contemplar sus modos de actuación, no sólo respecto de las instituciones con que se relaciona y los efectos que produce sobre su entorno en términos de creación de ciudadanía y profundización democrática, sino también, el desarrollo de la participación en el interior de las propias organizaciones.

En ese sentido hemos mirado hacia el interior del sector (a través de los modos de producción de decisiones, las relaciones entre los miembros, los voluntarios y el grado de inclusión de las personas afectadas dentro de las organizaciones) y hacia sus prácticas respecto de las relaciones que mantiene con su entorno social, ya sea a través de la dinamización del tejido social comunitario, ya ejerciendo como cauce de expresión y representación de los ciudadanos en los órganos de participación de la administración.

El análisis de las dos funciones estudiadas nos ha permitido observar el desigual ejercicio de las mismas por parte del Tercer Sector de acción social en Andalucía.

Mientras la función de producción de servicios se desarrolla cada vez con mayor intensidad (aun con considerables obstáculos y deficiencias que repercuten tanto sobre la identidad y consolidación del propio sector como del sistema de servicios sociales), la función de participación social, a pesar de ser el atributo singular que mayoritariamente se le asigna, presenta un desarrollo muy endeble y una tremenda fragilidad.

Hemos constatado, así mismo, que mientras esta afirmación es motivo de satisfacción para quienes se fijan más en la primera parte del diagnóstico y concluyen en que el Tercer Sector “goza cada vez de mejor salud”, ésta situación genera también una serie de contradicciones, tanto personales como profesionales, para una parte importante del Tercer Sector y de los profesionales y técnicos de la administración pública. Constituye para ellos un núcleo importante de desánimo y frustración al cuestionarse a qué modelo de bienestar en definitiva, están contribuyendo a configurar.

La problematización de tales aspectos que hacen los protagonistas de la investigación, por otra parte compartida plenamente por nosotros, es lo que fundamentalmente nos ha llevado a plantear la parte final del trabajo, esto es, la dimensión propositiva que desarrollamos en los capítulos 7 y 8.

En esos capítulos, intentando alejarnos de dilemas paralizantes (derrotismo-autocomplacencia) que pudieran desprenderse de las distintas interpretaciones del diagnóstico realizado, hemos pretendido abrir soluciones elaborando algunas propuestas.

Estas, vinculan las dos funciones analizadas: pretenden por un lado, la potenciación de la reflexión conjunta sobre la identidad y el desarrollo de la participación en el sector (a través de auto-diagnósticos participativos). Por otro, plantear soluciones organizativas que favorezcan la participación y la inclusión (o que al menos no las dificulten) y que permitan desarrollar la función de producción de servicios conjugando la calidad y la eficacia con el compromiso social, tanto para con las personas hacia las que van dirigidos los servicios como para con los trabajadores y los voluntarios de las entidades.

Una referencia importante para la elaboración de las propuestas ha sido el estudio de caso realizado sobre una empresa de economía social no lucrativa que trabaja en el ámbito de los servicios sociales, y que presentamos en el capítulo 7. Este caso, a nuestro entender, tiene un alto valor demostrativo y nos ha servido como base para fundamentar la viabilidad de propuestas de gestión social que hacen compatible la ren-

tabilidad económica con el compromiso social, la participación y la responsabilidad pública.

Finalmente, tras trabajar las dimensiones descriptivas, explicativas y propositivas del objeto de estudio, situándonos en la perspectiva dialéctica, hemos desarrollado un proceso de devolución de información. Este proceso, aún inconcluso, se ha iniciado en dos direcciones. Por una, con el inicio de colaboración con la empresa con la que hemos trabajado en el estudio de caso, para la que hemos elaborado un informe de devolución de información que puede servir de base para realizar dinámicas de reflexión y autodiagnóstico conjunto que la entidad se plantea realizar en el futuro.

Por otra parte, hemos realizado una sesión de trabajo con expertos del Tercer Sector, de la administración pública y ciudadanos que participan activamente en movimientos sociales, con el doble objetivo de devolución de información y de contraste de las conclusiones de la investigación.

Esta última fase ha resultado especialmente enriquecedora ya que, además de suponer un complemento para la elaboración de las conclusiones finales y un mecanismo para su posible validación, mantener un debate con los propios implicados en el proceso de investigación nos ha permitido abrir nuevas líneas de investigación y posibilidades de profundización sobre éste tema a través de las futuras colaboraciones, tanto con la citada empresa, como con otras entidades del Tercer Sector y la administración pública que han mostrado su interés en ese sentido.

Presentamos a continuación, el desarrollo detallado del trabajo realizado para la elaboración de esta tesis con el fin de someterlo a su evaluación académica.

## **1.2. Objeto de estudio e hipótesis de trabajo.**

El contexto social en el que se desarrollan las políticas de bienestar está marcado en la actualidad por una tremenda complejidad que plantea profundos retos institucionales en la gestión pública del bienestar y ante los que el Tercer Sector se prefigura, cada vez con mayor fuerza, como un actor fundamental.

Por una parte esta complejidad viene marcada por la ampliación de las demandas sociales, la creciente fragmentación y exclusión social y en definitiva también, por las transformaciones institucionales, sociales y económicas que produce el modelo de globalización neoliberal dominante en la actualidad.

Podemos decir que los sistemas públicos de protección social se ven obligados a desplegar simultáneamente respuestas que operen en distintos frentes y direcciones. Por un lado, el reconocimiento de determinadas necesidades como derechos ciudadanos ha ampliado las obligaciones de cobertura de las mismas, exigiendo la universalización de ciertos servicios para toda la población; es lo que podríamos llamar universalización “por arriba”. A la vez, las nuevas formas de exclusión social y la persistencia de las tradicionales, obliga a los poderes públicos a desarrollar al mismo tiempo, una serie de servicios que garanticen la atención básica de las necesidades de las personas; nos referimos entonces a la necesidad de “universalización por abajo”.

En este sentido las políticas públicas, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, deben responder en una doble dirección ampliando, tanto la cobertura como la intensidad de la protección, tanto en los segmentos superiores del sistema como en los inferiores y hacerlo además, en un contexto generalizado de adelgazamiento del Estado.

Por otra parte, la complejidad a que tiene que responder las políticas públicas viene dada a su vez, por factores políticos relacionados con la crisis de legitimación de las democracias representativas. Las críticas en la dirección de falta de participación y democracia insuficiente han sido uno de los focos principales de atención del planteamiento teórico de la reestructuración del Estado de Bienestar.

Por todo lo anterior, uno de los retos principales de las políticas públicas de bienestar se centra en ofrecer respuestas que conjuguen la ampliación de la cobertura asistencial con el aumento de la participación social.

En esta doble dirección es en la que se establecen las nuevas articulaciones de las relaciones entre los distintos agentes sociales que intervienen en el bienestar, y será uno de los motivos por los que se considere imprescindible la concurrencia del Tercer Sector en el ámbito de la política social dado que, en principio, su doble funcionalidad asistencial y política podría dar respuesta tanto a los déficit de cobertura como a los de participación.

Esta doble funcionalidad atribuida al Tercer Sector responde, desde nuestro punto de vista, a que en la actualidad, bajo el concepto de Tercer Sector se han entrelazado dos concepciones muy diferentes de la identidad de éste. Por un lado, desde las posiciones más convencionales, el Tercer Sector se concibe como la continuidad histórica de las formas de filantropía y caridad organizadas cuya función seminal es la asistencia a las necesidades no cubiertas por las otras esferas sociales. En ese sentido, la realidad que subyace al Tercer Sector no respondería a un fenómeno nuevo sino de existencia secular y lo que habría cambiado en la actualidad son sus modos de institucionalización (Ruiz de Olabuénaga, 2000:72).

Desde otras posiciones, la identidad del Tercer Sector reside en su función cívica y política. Para autores como Luis E. Alonso, el Tercer Sector es el entramado cívico del Estado de Bienestar, modelo con el que nace y cobra pleno sentido, subrayándose entonces su funcionalidad política. Dado que su contexto originario es el de un Estado que garantiza y gestiona mayoritariamente de forma directa la función de producción de servicios, el Tercer Sector se orientaría primordialmente a ejercer como cauce de expresión de las inquietudes ciudadanas y de colaboración en la definición de las necesidades sociales y en el diseño de la política social.

En la actualidad, bajo el término Tercer Sector, se han incluido un conjunto muy heterogéneo de iniciativas que, al acoger las identidades diferenciadas de ambos planteamientos, ha transferido al conjunto del sector esta doble y compleja funcionalidad.

El objeto de este trabajo gira en torno al desempeño de esta doble funcionalidad del Tercer Sector respecto del sistema público de servicios sociales. Más concretamente, sobre a las dificultades que el Tercer Sector tiene en la actualidad para desarrollar las dos dimensiones que, desde la sociedad y desde el propio sector, se le atribuyen.

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo reciente del Tercer Sector se está



orientando mayoritariamente hacia la función asistencial y de producción de servicios, mientras que a su vez, muestra serios problemas para el desarrollo de la función cívico-participativa.

De ser esto cierto, uno de los principales argumentos teóricos que fundamenta el actual discurso institucional para recurrir al Tercer Sector en la reestructuración del bienestar, en el sentido de contrarrestar los déficit de participación, exceso de burocracia y democracia insuficiente de los sistemas públicos, quedaría prácticamente inhabilitado. Sólo tendría entonces justificación tomar esa opción de externalización de la gestión, bien por que resultase más barato para las administraciones, bien porque el Tercer Sector fuese capaz de prestar unos servicios de mayor calidad y proximidad, cuestión ésta última extremadamente problemática, teniendo en cuenta que la delegación de la gestión de servicios se hace, muy a menudo, en condiciones muy inestables y precarias que no favorecen esos aspectos.

Así pues es en ese sentido que nos parece fundamental analizar en qué medida el Tercer Sector de acción social está desarrollando sus potencialidades como mecanismo de participación social, de vertebración y fortalecimiento del tejido social y de profundización democrática. Esto es por tanto, estudiar en que medida el Tercer está contribuyendo a una reestructuración participativa del Estado de Bienestar o si su intervención simplemente está siendo utilizado como mecanismo de abaratar costes o como dispositivo residual de los otros sectores. Este es el eje central de esta tesis.

Acotando, no obstante, un objeto de estudio tan amplio, en el trabajo empírico nos hemos centrado en uno de los subsistemas del bienestar, los servicios sociales, y por tanto también, en una parte del Tercer Sector, la que desarrolla su actividad en torno a la acción social.

Desde el punto de vista geográfico, nos circunscribimos al ámbito regional ya que las principales competencias de gestión en materia de acción social en España corresponden al las Comunidades Autónomas o a los ayuntamientos de más de veinte mil habitantes de ese territorio. En este caso nos referiremos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en parte por que en la actualidad es en la que desarrollamos nuestro de trabajo e investigación y por tanto también, una parte de nuestras preocupaciones pero principalmente, por una serie de factores que a continuación detallamos y que hemos

considerado que nos ofrecían un marco apropiado para esta investigación.

En Andalucía, la participación de los ciudadanos en el sistema público de servicios sociales era ya una preocupación de los poderes públicos en los años ochenta que explícitamente se reconocía al aparecer contemplada ya en la Ley 2/88 de Servicios Sociales de Andalucía. A pesar de la tardía regulación e institucionalización de los servicios sociales en España, las leyes autonómicas -y concretamente la andaluza- abrían un esperanzador punto de partida para la institucionalización de un modelo de servicios sociales universalista, no residual y , como decimos, con amplias posibilidades de participación de los ciudadanos. Esta se consideraba, según el espíritu de la ley, como un pilar fundamental para la vertebración del sistema, incluyéndola como uno de los principios inspiradores de la acción del sistema público. Así mismo, se le encomendaba al sistema público la función de impulsar y promover la participación comunitaria sirviendo como cauce de dinamización del tejido social e incluyendo entre las prestaciones básicas de obligatoria implantación, una específica de Cooperación Social. Esto, junto con la denominación de “comunitarios” para referirse a uno de los niveles de la estructura de intervención del sistema (frente a otras posibles denominaciones como “de base” o “de primer nivel” que proliferaron en otras comunidades autónomas), muestra la fuerte vocación de los legisladores en aquel momento por vincular la participación de los ciudadanos a los servicios sociales.

Así mismo, el consenso social en torno a ésta concepción de sistema público de servicios sociales que recogía la ley, junto con la continuidad desde entonces de un mismo partido en el gobierno de la Comunidad Autónoma, constituía una espléndida oportunidad política para facilitar el cumplimiento y desarrollo de estos objetivos tal y como se plantean legislativamente.

A pesar de todo, las distintas administraciones públicas de Andalucía y especialmente la propia administración autonómica, han desarrollado este principio de participación en otra dirección. Por un lado, entendiéndolo prioritariamente como “participación mediante la gestión de programas o centros” y con mucha menos intensidad como participación en la definición de las necesidades y en el diseño de la planificación de las políticas públicas. Así, especialmente en los últimos años, los poderes públicos mantienen un discurso muy favorable a la gestión mixta de servicios tomando como argumento

los valores añadidos del Tercer Sector en términos de participación social y creación de ciudadanía y han impulsado unas prácticas facilitadoras de este tipo de gestión que, de hecho, han contribuido considerablemente al crecimiento de esta función del Tercer Sector en el ámbito de los servicios sociales. En esa misma dirección se han orientado también las estrategias para potenciar la participación social, canalizando las inquietudes de los ciudadanos a través de la institucionalización del voluntariado social asistencial, mediante la creación de agencias específicas dedicadas a este tema, vaciando de contenido los propios programas destinados a la participación comunitaria que establecía la ley de servicios sociales y desvinculando este tipo de participación, de la Participación Ciudadana en el ámbito local.

En esta investigación queremos analizar los efectos que está teniendo esta orientación y valorar si la mayor intervención del Tercer Sector en el ámbito de los servicios sociales en Andalucía está colaborando a una reestructuración participativa del sistema o si por el contrario, los efectos de su intervención están contribuyendo a su desestructuración. Partimos por ello de la siguiente hipótesis:

**Hipótesis general:**

El papel del Tercer Sector en la reestructuración del Estado de Bienestar y concretamente en el ámbito de los servicios sociales en Andalucía, se está articulando en torno a un modelo que potencia el desarrollo y la ampliación de la función de producción y gestión de servicios pero que debilita y reduce la función expresiva y de participación social. Esto produce una serie de efectos, tanto en la identidad y las dinámicas internas del Tercer Sector y del sistema público como en las relaciones entre ambos, que dificultan la participación social y la conexión con los ciudadanos en los dos sectores y por tanto, reducen las posibilidades de una reconstrucción participativa de la política social.

. *Sub-hipótesis 1 (respecto del Tercer Sector):* La función de producción de servicios por parte del Tercer Sector ha pasado a ocupar el lugar central de las estrategias de actuación de las entidades en Andalucía desplazando, en la mayoría de los casos, a la función asociativa y de ejercicio de ciudadanía. Esto ha generado una serie de cambios organizativos muy profundos en el sentido de déficit de participación interna y falta de conexión con la base social y con los afectados,

que llegan a condicionar la propia identidad y “misión” de las organizaciones; de este modo se reducen muy sensiblemente sus posibilidades de actuar como cauce de participación y de tomar parte en la definición de los problemas sociales y el diseño de la política social, debilitándose, por tanto, sus potencialidades para ejercer como elemento clave en la construcción de un modelo participativo de bienestar.

. *Sub-hipótesis 2 (respecto del Sistema Público de Servicios Sociales)*: El modelo de gestión mixta dependiente y subsidiaria en el que se enmarcan las principales actuaciones del Tercer Sector de acción social en Andalucía ha propiciado la aparición de redes paralelas de atención a menudo inestables, segmentadas y con dificultades de coordinación. Esto impide la identificación social y la consolidación de los servicios sociales en Andalucía como un sistema público, integrado, universalista y no residual, que con un presupuesto propio, una red estable de profesionales y unas prestaciones claramente definidas y reconocidas como derechos, pueda garantizar la atención en unas áreas específicas de necesidad, a unos ciudadanos que puedan participar activamente en los procesos de definición y planificación y no sólo en la financiación, ejecución de programas o recepción de prestaciones.

Para trabajar sobre estas hipótesis hemos analizado el desarrollo de la función de producción de servicios por parte del Tercer Sector y las prácticas que desarrolla como cauce de participación social y mecanismo de profundización democrática.

Previamente hemos delimitado el marco teórico e institucional que nos ha servido como referencia para interpretar los resultados de la investigación y que presentamos a continuación.



## **CAPÍTULO 2 - MARCO TEÓRICO**



En el contexto actual de las ciencias sociales ocupa un lugar destacado el bienestar social y más concretamente, los modos en que las sociedades contemporáneas articulan sistemas para regular, modular o mitigar las desigualdades sociales.

En ese sentido, una parte importante de la teoría sociológica y politológica se ha centrado, durante las últimas décadas, en analizar las repercusiones que sobre el bienestar social han producido los sistemas del capitalismo avanzado, y especialmente a estudiar el modelo de Estado de Bienestar como forma paradigmática de gestión de las desigualdades en esos sistemas. Así, durante las décadas pasadas el centro de análisis ha girado en torno a la crisis del Estado de Bienestar y la ruptura del consenso que lo permitió, produciendo un intenso debate entre el neoliberalismo y el neomarxismo. En la actualidad el foco de atención se ha ampliado hacia las posibles salidas a la crisis siendo por tanto, un tema central lo que se ha llamado la reestructuración del Estado de Bienestar.

En este contexto teórico es en el que se sitúa el objeto de estudio del presente trabajo, éste es, analizar los límites y potencialidades del Tercer Sector para actuar como un actor fundamental en una dimensión crucial del proceso de reestructuración del estado de Bienestar como es la que se refiere a la crisis de legitimación y de participación de los ciudadanos.

En este capítulo presentamos, en primer un lugar y a modo de introducción, un breve repaso de las características de las diferentes esferas o agentes sociales que intervienen en el bienestar para adentrarnos luego, en la definición y delimitación conceptual del que nos ocupa centralmente: el Tercer Sector. A continuación presentamos otros conceptos estrechamente relacionados con nuestro análisis como son el de Tercer Sistema y el de Participación ya que son especialmente significativos para otro de los objetivos del trabajo; la construcción de propuestas concretas y alternativas que posibiliten ampliar la participación y la profundización democrática *en* y *desde* el Tercer Sector, ante los manifiestos déficit en ese sentido que se constatan en la actualidad.

En los epígrafes siguientes analizamos las relaciones que se articulan entre Estado y Sociedad, centrándonos en el papel pueden jugar los ciudadanos en la provisión del bienestar. Para ello hacemos primero una revisión teórica de varios conceptos, que nos puede ayudar a explicar los distintos modos de articulación de las políticas



públicas que devengan de esa interacción Sociedad- Estado en el contexto actual de reestructuración del Estado de Bienestar. Analizando las ambivalencias de los significados de estos términos vemos cómo, a partir de ellos, se construyen perspectivas y soluciones diferentes y contradictorias respecto del papel de la participación de los ciudadanos en el discurrir de la Política Social en el citado contexto. Finalmente, concluimos en que es desde la consolidación del paradigma participativo hoy emergente, desde donde se pueden configurar alternativas en la Política Social que no sean la cancelación del Estado de Bienestar sino su reinención participativa.

### **2.1. Esferas sociales y bienestar**

A lo largo de la Historia las sociedades han ido articulando diferentes modos de respuesta a las necesidades sociales basados en distintos valores, intereses y motivaciones, que se han concretado cristalizado en mecanismos institucionales con características diferenciales.

La discusión sobre a quién corresponde responsabilizarse de la satisfacción de unas u otras necesidades, en qué medida y qué papel y relaciones deben mantenerse entre las distintas esferas de lo social, no es desde luego nueva; estas cuestiones han aparecido de un modo recurrente a lo largo de la Historia y ha ocupado un lugar central en el debate político y social de cada momento.

Siguiendo la clasificación de los distintos modos de satisfacción de las necesidades sociales que hace Casado (1994), Estado, Mercado, Iniciativa Social y Modos Informales de provisión han ido entretejiendo las redes de la protección social ocupando el espacio dialéctico entre las necesidades, demandas y recursos, de manera que, sin llegar a excluir por completo a los otros, cada uno de ellos ha desarrollado en un momento determinado un papel protagonista en este campo.

Si recordamos, ya en la Edad Media la acción social voluntaria tuvo un destacado papel; al principio fundamentalmente caritativo, bien a través de la Iglesia o bien de cofradías y hermandades con un marcado carácter religioso. Posteriormente, con el desarrollo de las ciudades, la asistencia se va lentamente laicizando y diversificando, surgiendo organizaciones gremiales que, además de velar por intereses profesionales, incluían ciertas formas de protección social para sus miembros y los familiares. Algunas

de estas formas de asistencia y otras similares de orden caritativo, filantrópico o mutualista que se desarrollaron después, continuarán a lo largo de la Historia occidental pero sufriendo una serie de eclipses en función de la intervención que el Estado, el Mercado y las redes informales van a ir desarrollando.

En este sentido, con la consolidación de los estados modernos se produjo un giro importante en gran parte de Europa, pues según indican autores como Anisi (1997:22) el Mercado, que había representado un papel marginal en el orden medieval, emerge y se consolida en ese período como institución de poder. Pero las consecuencias de un mercado capitalista sin freno sobre las condiciones de vida de la población, comenzaron a hacer tambalear la posición privilegiada del Mercado y se volvería a admitir que los problemas de la pobreza y la miseria no debían dejarse sólo para que los solucionase la caridad privada o las redes familiares y comunitarias, sino que era necesaria una asistencia para los ciudadanos por parte del Estado. De este modo se resituían las responsabilidades de los órganos de gobierno en esta materia, y los poderes públicos asumen determinadas responsabilidades tradicionalmente en manos de la Iglesia. Un ejemplo es el mantenimiento de una red pública de establecimientos asistenciales caracterizada por un talante represivo y ejemplarizante mediante el trabajo, cuya función no va ser solamente de protección ante la necesidad, sino también de control social.

Durante el S.XIX, en los países con un modelo socioeconómico capitalista el Estado desempeñó un papel de mediador y facilitador de la actividad del mercado centrando el grueso de su actuación en las funciones públicas tradicionales (justicia, defensa, orden público) y con un papel respecto de la pobreza, más represor que redistribuidor, limitándose como hemos dicho, -en el mejor de los casos- al mantenimiento de los sujetos carenciados mediante la beneficencia pública.

Será a finales del siglo XIX y en particular en la Alemania de Bismark, cuando empieza a intervenir el Estado de un modo más firme en la protección social. Se trata aún, no obstante, de una intervención residual y selectiva.

Como ya sabemos, será a partir de la II Guerra Mundial, con la situación de crecimiento económico -que entonces se preconizaba ilimitado-, de pleno empleo, de miedo ante el recuerdo de la guerra y el fascismo, y de búsqueda de alternativas ante la amenaza del avance del modelo socialista, cuando se dará una situación de consenso

político y social, *el pacto keynesiano*, en la que se consolida lo que hemos llamado *Estado de Bienestar*. La misión del Estado ya no podía limitarse pues, a la de seguridad, a la de beneficencia, ni tampoco a la de regulación de la economía para conseguir el pleno empleo. En este contexto, la existencia y garantía de un amplio sistema público de protección social será uno de los pilares fundamentales de dicho modelo, dándose un protagonismo del Estado por encima de la Iniciativa Social, ejerciendo un papel regulador sobre las actividades del Mercado y teniendo como base el modelo de familia patriarcal en el que las mujeres seguían asumiendo una gran parte de las atenciones que el Estado no cubría y en el quedaban subordinadas a unas prestaciones diseñadas en función de la trayectoria laboral de los hombres.

Será el momento en que se configuren en la mayoría de los países capitalistas -aunque con ritmos desiguales- una serie de sistemas de protección social de carácter público que, aún dejando cierto espacio de intervención a importantes organizaciones voluntarias y religiosas y a las familias, serán quienes legalmente tengan encomendado garantizar unos niveles mínimos de cobertura en ámbitos como Seguridad Social, Sanidad, Empleo, Vivienda, Educación y Servicios Sociales, especialmente para aquellos grupos que no participan de la prosperidad del momento. Y algo fundamental: es el momento en que se asegurarán como un derecho, no como caridad, no como algo graciable. Es el tránsito de las medidas selectivo-residuales a las políticas sociales universalistas- institucionales. Es el predominio en la provisión de servicios del Estado.

En el caso de España, la consolidación de los sistemas públicos de Servicios Sociales ha intentado borrar la imagen asistencialista, paternalista, caritativa, poco profesional, voluntarista y marginal que caracterizaba a los servicios preexistentes y que se asociaba a la intervención de la mayoría de las organizaciones socio-voluntarias. Por tanto, durante un tiempo, la presencia en el ámbito de la acción social de este tipo de instituciones ha sido eclipsada, cuando no abiertamente rechazada, por el peso y reafirmación de la cultura profesional de los sistemas públicos.

Por otra parte, es evidente también el papel importantísimo que ha jugado el Mercado como medio de intercambio y como medio para adquirir bienes que satisfagan las necesidades. Pero en el plano que nos ocupa- la satisfacción de las necesidades

sociales y en muchos casos, de las personas que menos participan en la distribución de la renta, del empleo, etc.-, se plantea el problema de la mercantilización de la protección social. La prestación de una serie de servicios, en este caso, va a venir determinada generalmente por la rentabilidad; su sistema de selección es adverso puesto que da preferencia a los solventes y a aquellas actividades que puedan ser rentables desde el punto de vista económico. Por tanto, no es redistributivo, agudiza la desigualdad social y aplicar indiscriminadamente su modelo de gestión en servicios sociales, desde nuestro punto de vista, entra en contradicción con el objetivo mismo de este sistema de protección.

En cualquier caso, el Estado y el Mercado, a pesar de ocupar posiciones dominantes en la historia reciente, no son, como hemos dicho anteriormente, los únicos actores en el escenario de la política social. Así pues la división tradicional liberal entre Estado /Mercado resulta insuficiente y como indica Nerfin (1993) más allá del *Principe* y del *Mercader*, hay otro actor, el *Ciudadano*, que informal o formalmente organizado tiene un papel fundamental, como veremos en este trabajo.

A pesar de que como señala Adelantado (Adelantado et al., 2000:30) el concepto de “esferas” institucionales o de acción no ha ocupado un espacio relevante en la Sociología clásica y serán autores más recientes quienes avalen la necesidad de definir ésta dimensión de la estructura social (Giddens, Bourdieu, Habermas) suscribimos una clasificación en cuatro esferas, si bien con algunas matizaciones. Adelantado, Noguera y Rambla (2000:33) adoptan lo que ellos denomina una concepción “mixta” de estructura social que incluiría: esferas de acción, ejes de desigualdad y actores colectivos. Desde su punto de vista se deben incluir como parte propiamente dicha de la estructura social no sólo la estructura de las desigualdades sino también el contexto institucional en el que estas operan. Estos autores distinguen cuatro esferas que denominan: mercantil, estatal, doméstico-familiar y relacional. Siguiendo la clasificación en subsistemas de Donati (1997:117) haremos alguna puntualización sobre este esquema, incluyendo el grado de institucionalización de las distintas esferas; por tanto entendemos más acertado hablar de cuatro esferas pero con arreglo a la siguiente clasificación: Estado, Mercado, Redes Informales (que incluiría a la familia, las ayudas individualizadas como la donación individualizada, los grupos de iguales y otras relaciones comunitarias no

institucionalizadas) y Tercer Sector que comprendería el tipo de acciones sociales supraindividuales o modos de acción social colectiva organizada formalmente<sup>1</sup>. Como veremos en el apartado siguiente, para muchos autores este sector se sitúa en la intersección de las otras esferas pero con unas características singulares que potencialmente le califican como un actor fundamental en el bienestar.

Así, las características, límites y potencialidades teóricas de cada esfera quedarían como se recoge en el siguiente cuadro.

---

<sup>1</sup> Utilizar aquí la denominación de Tercer Sector no es una cuestión exenta de polémica ya que según el recorrido planteado, éste sector se configuraría entonces –tal y como muchos autores proponen– como el resultado actual de la evolución histórica de las formas de solidaridad organizada. Frente a esto, otros autores como L.E. Alonso, plantean que el Tercer Sector constituye el entramado cívico-expresivo característico del Estado de Bienestar, modelo bajo el que surge y cobra sentido. Esta es una cuestión importante para nuestro trabajo pues según se entienda de una u otra forma, la función singular del Tercer Sector sería, en el primer caso la asistencial y de producción de servicios, mientras que en el segundo, sería la expresivo-participativa. Retomaremos esta cuestión en apartados posteriores.

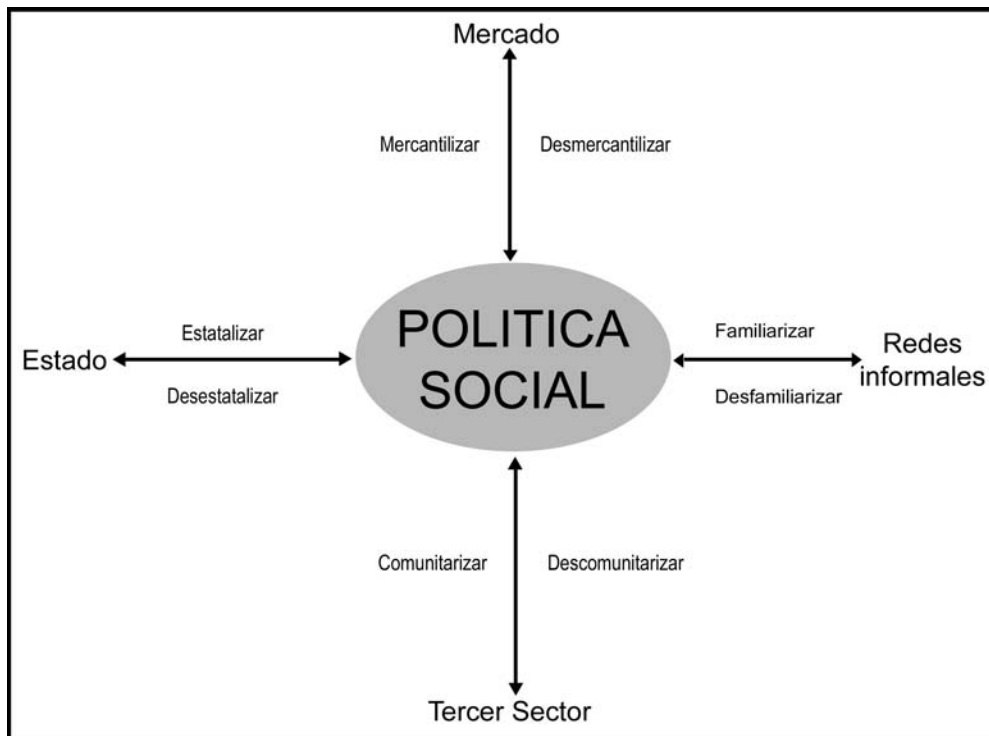
**ESFERAS SOCIALES EN LA ASIGNACIÓN DEL BIENESTAR: CARACTERÍSTICAS, LÍMITES Y POTENCIALIDADES**

| DENOMINACIÓN                      | REDES INFORMALES  | MERCADO   | TERCER SECTOR   | ESTADO   |
|-----------------------------------|---|---|---|--|
| COMPONENTES                       | Familia, grupos de iguales, vecindario, caridad individualizada   | Empresas mercantiles lucrativas   | ONGs, Economía Social, asociaciones, organizaciones socio-voluntarias   | Administración Pública: internacional, nacional, regional, local.  |
| ESPACIO SOCIAL DE REFERENCIA      | Privado, comunicativo, cotidiano: "mundos vitales".   | Privado, contractual: espacios mercantiles  | Acción comunicativa, relacional: espacios comunitarios.   | Público, acción burocrática, espacios administrados.   |
| TIPO DE ORGANIZACIÓN              | Informal  | Formal  | Formal  | Formal   |
| MOTIVACIONES PARA LA ACCIÓN       | Vinculación personal, amistad, compañerismo, reciprocidad: lógica del "don".  | Animos de lucro, interés particular, eficiencia económica: lógica del intercambio                                   | Altruismo, solidaridad, voluntariedad, justicia social: lógica del "don"  | Mandato legal, cumplimiento de derechos garantizados jurídicamente: "racionalidad de la ley"   |
| VENTAJAS POTENCIALES              | Inmediatez, gratuidad, cercanía a los problemas, trato humanizado, desburocratizado, flexible.  | Eficacia y eficiencia, calidad, rapidez, profesionalidad, relativa posibilidad de elección, rentabilidad económica. | Flexibilidad, cercanía y conocimiento de los problemas, trato humanizado, produce tanto bienes materiales como relacionales, personalización, menor coste económico. Cauce de Participación y expresión demandas sociales | Garantía de derechos, universalidad, cobertura más amplia e igualitaria. Profesionalidad, actuación planificada y preventiva. Responde a necesidades. Rentabilidad social. |
| LÍMITES POTENCIALES               | Inseguridad, discontinuidad, carácter graciable, falta de profesionalidad. Selectivo: cobertura solo para grupos socialmente integrados. Dependizante | Selectivo: atiende sólo demandas solventes. Responde a demandas, no a necesidades. Sólo produce bienes materiales.  | Discontinuidad, escasez de medios y dependencia de otros sectores. Selectivo: a tiende a grupos o individuos determinados. Falta de profesionalidad. Abandono de su lógica de actuación.                                  | Burocratización, jeraquización y rigidez excesivas. Participación insuficiente. Alto coste económico.  |
| MODELO TEÓRICO DE POLÍTICA SOCIAL | Conservador   | Liberal   | Comunitarista   | Socialdemócrata  |

FUENTE: Elaboración propia.

Partiendo de la anterior clasificación, las cuatro esferas sociales tendrán responsabilidades diferentes en función del ejercicio regulador de la política social. Esta “se puede considerar como un dispositivo gubernamental que permite la gestión de la desigualdad asignando a cada esfera de la estructura social un determinado papel en la satisfacción de las necesidades, reequilibrando el flujo de relaciones entre ellas de forma continua (...) es un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de las esferas” (Adelantado et al (2000:50).

La política social se vale de distintos procedimientos para alterar los flujos entre las esferas como se refleja en el siguiente cuadro:



FUENTE: Basado en Adelantado, 2000: 52 (2)

---

<sup>2</sup> Hemos adaptado el esquema de Adelantado et al. a la clasificación de esferas o sectores que nosotros utilizamos y que hemos indicado anteriormente. Entendemos además, que la denominación original de estos autores de «Sector Voluntario» resulta problemática pues cada vez hay más organizaciones que carecen de voluntarios o de «input voluntario» en sentido más general y así mismo, excluye a la Economía Social no lucrativa.

Así pues según el planteamiento de estos autores la Política Social, en su labor de estructuración social, tiene un papel mucho más amplio que el de la compensación y redistribución de desigualdades; es una secuencia de decisiones político-administrativas que define y gestiona las desigualdades distribuyendo flujos de recursos de unos sectores a otros. (Adelantado et al, 2000: 59 y 60) y marcando las pautas de regulación de las relaciones entre ellos. Esta es para nosotros, frente a otros enfoques que se recogen en apartados posteriores, una función obligatoriamente de responsabilidad de la pública si bien, como veremos después siguiendo a Nuria Cunill (Cunill, 1997), entendemos que la esfera pública no se debe limitar estrictamente al Estado.

A continuación , centramos nuestra atención en una de estas esferas, el Tercer Sector, dado que es el espacio en el que se centra nuestro objeto de estudio.



## 2.2. El Tercer Sector, un concepto en construcción

Durante las dos últimas décadas se ha generalizado el uso del término Tercer Sector para denominar a un conjunto de realidades que siendo muy heterogéneas entre si comparten, no obstante, una serie de rasgos comunes que las diferencian de la esfera del Mercado, del Estado y de las Redes Informales.

La dificultad para definir y delimitar el concepto Tercer Sector viene dada, en parte, por la relativa juventud del término y su reciente configuración como campo de estudio, pero también, por la variabilidad de las realidades a las que responde, la heterogeneidad de las organizaciones en que se materializa y la riqueza y diversidad de sus modos de acción.

Si revisamos el origen del concepto, autores como Ugo Ascoli señalan qué fue el sociólogo estadounidense T. Levitt (1973) quien comenzó a denominar *Tercer Sector* al conjunto de organizaciones que venían ejerciendo importantes tareas, especialmente en el campo del bienestar, que no pertenecían ni a la esfera del Mercado, ni a la del Estado.

Como señalan Rodríguez Cabrero y Julia Monserrat (1996: 18), la legitimación del concepto se inicia con el *Informe de la Comisión Filer* (1975)<sup>3</sup> que reconocía la importancia de este sector como independiente tanto del público como del privado, y su peso específico en la economía. Como consecuencia del citado informe se crea una organización privada - *Independent Sector*- para promover y representar los intereses del Tercer Sector.

A partir de ese momento, se popularizará el término y se multiplicarán los estudios sobre este multiforme espacio que, como ya hemos señalado, tiene una profunda trascendencia en la reestructuración del Estado de Bienestar. El Tercer Sector focaliza desde entonces una parte muy importante del debate de la política social puesto que para muchos se presenta como una pieza clave si no, como la solución más adecuada ante la redefinición de papeles de los distintos agentes que intervienen en el bienestar.

En esta línea se manifestaban por ejemplo los expertos en política social que elaboraron en 1981 el informe de la OCDE *El estado protector en crisis*<sup>4</sup>, recomendando

---

<sup>3</sup> Filer, J.H. (1975). Giving in America: Toward a stronger Voluntary Sector. Informe de la comisión sobre filantropía privada y las necesidades públicas. Washington DC.

<sup>4</sup> Cit. en Sarasa, S., 1995

como medida para mejorar la eficacia y la flexibilidad de los sistemas de protección social, la delegación más activa de las responsabilidades administrativas en la sociedad civil.

Volviendo a la delimitación del concepto, si hay un lugar de común acuerdo en todos los trabajos que tratan sobre el Tercer Sector, éste es la afirmación de la dificultad de encontrar una definición consensuada -y más aún positiva- que proporcione criterios suficientes para reconocer, delimitar y aclarar la realidad subyacente a este controvertido término.

Un primer factor que motiva la indefinición del Tercer Sector, es la extendida tradición de caracterizaciones que podríamos calificar como “residuales”. Desde un primer momento, el mismo Levitt (1973)<sup>5</sup> definía el concepto de un modo absolutamente vago e impreciso:

*Tradicionalmente se distinguen dos sectores: el privado y el público. El sector privado corresponde al mercado. El público se supone que es todo lo demás. Pero “todo lo demás” resulta demasiado genérico, abarca tanto que al fin y a la postre no significa nada. Comúnmente hablando, se entiende por sector público aquello que hace, puede hacer o debiera hacer el gobierno. Pero también queda un enorme espacio residual. Yo he llamado a este residuo “Tercer Sector”.*

Además de por esta trayectoria de definiciones residuales, el difícil consenso sobre la conceptualización del Tercer Sector viene marcado por un lado, por las distintas culturas institucionales heredadas en cada país que han producido muy variadas formas, relaciones y manifestaciones organizativas de las entidades socio-voluntarias que muy difícilmente pueden traducirse de unos países a otros <sup>6</sup>. Por otra parte, las diferentes tradiciones disciplinares y corrientes de investigación que se están desarrollando en este campo, también contribuyen a la diversidad de definiciones. Así, la perspectiva de estudios económicos se centra más en la dimensión lucrativa-no lucrativa de estas

---

<sup>5</sup> Citado por Ascoli, U. (1987). “Estado de bienestar y acción voluntaria” en R EIS. N° 38

<sup>6</sup> Muy interesante a este respecto es el trabajo de SARASA, S. (1995) en el que se ponen en conexión los diferentes modelos de relación Estado-Organizaciones socio-voluntarias actuales con la influencia de las diferentes tradiciones políticas e institucionales de cada país o zona.

organizaciones y especialmente en la Economía Social <sup>7</sup>; mientras que la sociológico-administrativa, sin olvidar ese aspecto pone énfasis también en el carácter altruista, desburocratizado o independiente que así mismo deben tener las formas organizativas que se engloban bajo el Tercer Sector.

Algunos autores, para explicar la naturaleza del Tercer Sector recurren al análisis de las atribuciones más características de cada esfera. Pierpaolo Donati plantea que el rasgo distintivo de este sector respecto de los otros, es la naturaleza del tipo de bienes que produce. Son bienes específicos que no pueden ser producidos por los otros sistemas; esto son, los *bienes relacionales*. Se trata de bienes que sólo pueden ser producidos y disfrutados por aquellos que son los mismos productores y usuarios, a través de las relaciones que conectan a los sujetos participantes basadas en “el compartir”. El bien relacional se posiciona como el *bien común* cuya generación y gestión está vinculada al carácter comunitario y primario. Así Donati intentando huir de las definiciones residuales, plantea como directriz distintiva y específica de las relaciones del Tercer Sector, la solidaridad social (Donati, 1992).

Siguiendo a este autor, Manuel Herrera (1997:108) afirma que podemos hablar de Tercer Sector en sentido estricto “cuando la producción de bienes relacionales está lo suficientemente organizada, como acción colectiva”. Con esta puntualización quedan ya excluidas todo tipo de ayudas del sector informal.

Desde esta misma perspectiva del análisis de la naturaleza de los bienes que produce el Tercer Sector, destaca también en nuestro país Joaquín García Roca (1994). Para él, la lógica de asignación de recursos no puede limitarse a las reglas formales, ni por tanto al dilema Estado-Mercado puesto que, en su opinión, hay bienes que por su naturaleza no pueden ser sometidos a la lógica del mercado ni a la de la administración. Existen para este autor tres lógicas de asignación de recursos con motivaciones para la acción diferentes que se sustancian en tres espacios y que funcionan como vectores de la política social. A saber: la lógica del *don*<sup>8</sup>, la lógica del *intercambio* y la lógica del *derecho*. La primera compete a la distribución de bienes sociales caracterizados por la

---

<sup>7</sup> Podemos destacar entre los trabajos más rigurosos sobre Economía Social los realizados por CIRIEC y concretamente por Defourny, Favvreau, Laville o Perry 6 entre otros, y en España José Luis Monzón e Isabel Vidal. Vease por ejemplo VV. A.A. (1997) *Inserción y nueva Economía Social. Un balance internacional*. CIRIEC-España. Valencia y también Vilanova, E. y Vilanova, R. (1996) *Las otras empresas*. Talasa. Madrid .

proximidad, la comunicación y la personalización. La lógica del intercambio procede en los casos en que la decisión y la preferencia pertenecen a la naturaleza del interés particular. La del derecho preside la asignación de bienes que deben ser garantizados jurídicamente y universalizados al responder a las necesidades humanas fundamentales.

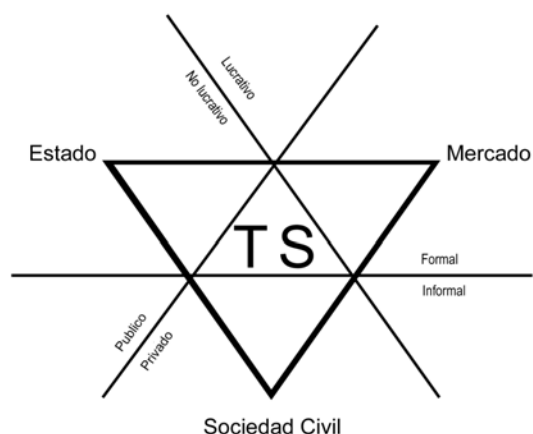
Estas tres lógicas se sustancian, como hemos dicho, en otros tantos espacios: espacios de los *mundos vitales*, del *mercado* y del *estado*. La lógica del don se desarrolla en los *mundos vitales* y crea los *espacios comunitarios*. Su racionalidad viene dada por estructuras de sentido y por valores como el altruismo, la mutualidad y la reciprocidad. Su tipo de acción es la comunicativa. Por su parte, el escenario *del mercado* responde a la lógica del intercambio y crea los *espacios mercantilizados* basados en la negociación contractual. Sus atribuciones características son la eficiencia económica, la competencia y el incentivo. Su motivación para la acción se fundamenta en el ánimo de lucro. La lógica del derecho se concreta en el escenario del *estado* y crea los *espacios administrados* que se estructuran sobre la función reguladora y distribuidora bajo la racionalidad de la ley y la garantía jurídica frente a los riesgos. Su motivación para la acción es el mandato legal.

Desde la concepción tripartita que venimos siguiendo, destacamos las aportaciones de Victor Pestoff (1992). Este autor, para trazar los límites y características que son propios del Tercer Sector, se centra de nuevo en los diversos aspectos de las relaciones implicadas en las tres esferas de lo social: Estado, Mercado, Sociedad Civil. El Tercer Sector se configura así, como el espacio de intersección entre ellas.

En el esquema que ya es clásico y comúnmente aceptado entre la mayoría de los estudiosos del tema, Pestoff combina tres pares de variables que identifican a cada ámbito de la vida social: público/privado; formal/informal; lucrativo/no lucrativo. En la intersección quedará un espacio formal, no lucrativo y privado, al que se viene denominado *Tercer Sector* que junto con el Estado y el Mercado configuran los espacios o agentes institucionalizados que intervienen en el bienestar en las sociedades complejas.

---

<sup>8</sup> Para un análisis detallado de las reflexiones desde las Ciencias Sociales del espíritu del don, vease HERRERA GÓMEZ, M. (1998) Cap. IV



Es conveniente señalar respecto de la delimitación de Pestoff, que la utilización de un concepto tan polisémico como Sociedad Civil, lejos de aclarar puede inducir a confusiones ya que, para muchos teóricos la sociedad civil comprende también a las empresas, que en el caso del triángulo que plantea este autor, estarían en el vértice derecho. Por tanto, entendemos que es más conveniente referirse al vértice inferior con términos como los de ciudadanía o redes informales.

Al intentar hacer una distinción de los actores que operan en este sector, con el fin de seleccionarlos para el trabajo empírico, encontramos un gran abanico de caracterizaciones que comprende perspectivas muy amplias dentro de las que cabe “casi todo” y que no aportan criterios operativos, hasta otras más restrictivas que marcan criterios más claros para su clasificación.

Recogemos a continuación las delimitaciones que hacen diferentes autores en función de la naturaleza de los requisitos exigidos a las organizaciones del Tercer Sector:

En primer lugar, existe una serie de caracterizaciones basadas en concepciones meramente *residuales* que, como ya vimos, se limitan a distinguir este espacio como lo que no es: ni Estado ni Mercado. Según esto, el Tercer Sector comprendería desde las acciones caritativas individuales, las redes informales y familiares, los modos tradicionales de ayuda mutua, las empresas no lucrativas, los movimientos sociales, el asociacionismo civil, las organizaciones no gubernamentales, hasta grandes fundaciones o centros de investigación ligados al mundo empresarial pero de carácter filantrópico... etc. Desde nuestro punto de vista, estas delimitaciones no son acertadas pues el resulta-

do de este planteamiento es demasiado amplio, impreciso y por ello inoperante como marco de análisis.

Algo más restrictiva es la delimitación de Víctor Pestoff que, como hemos visto, añade elementos distintivos muy importantes como el carácter formal y no lucrativo, que ya implican un considerable recorte sobre el amplio catálogo propuesto más arriba. No obstante cabe objetar que, aún siendo clarificadora para el conjunto del Tercer Sector y facilitándonos un marco interpretativo general muy valioso, esta definición también es, a nuestro juicio, insuficiente por que no hace referencia a aspectos trascendentales, como son la independencia, la organización y estructura interna, o los modos de producción de decisiones.

Salamon y Anheier (1992), investigadores de la Johns Hopkins University, hacen en cambio, una caracterización del Tercer Sector que denominan *estructural-operativa* en la que combinan otras dimensiones. Esta es -a nuestro juicio- mucho más clarificadora, acertada y completa y puede resultarnos muy útil, especialmente a la hora de realizar investigaciones empíricas sobre el Tercer Sector de Acción Social

Según estos autores, una organización que pertenezca al Tercer Sector debe reunir todos y cada uno de los siguientes requisitos:

- *ser organizaciones formales*: deben tener cierto grado de institucionalización; aunque se refiere a un nivel de organización que podríamos decir de “mínimos”, muy flexible y a un cierto ánimo de continuidad, pero ya excluiría las formas más básicas de ayuda, como las familiares, de vecindad, de grupos de iguales o las meras reuniones puntuales.
- *de carácter privado*: institucionalmente separadas del gobierno, jurídicamente separadas de la administración pública y por tanto, no regidas por el Derecho Administrativo sino por el Derecho Privado.
- *autogobernadas*: los autores de esta caracterización se refieren con este punto a que sean capaces de tomar sus decisiones y controlar sus propias actividades; que tengan órganos de gobierno propios y no estén controladas por organizaciones externas.
- *sin ánimo de lucro*: Salamon y Anheier entienden que los miembros de estas entidades no deben distribuirse beneficios procedentes de la venta de bienes y

servicios del Mercado, aunque esto no implica que la organización no pueda obtener beneficios, sino que en el caso de que los haya, sean empleados con la máxima utilidad social.

- *con un componente importante de voluntarios*. Este punto se refiere a que deben tener un *input* voluntario ya sea en términos de trabajo, ya de donaciones monetarias. Sobre este tema, Rodríguez Cabrero (1996) entiende que también podrían incluirse las organizaciones cuyo fin es el interés general.

En esta misma línea encontramos la definición por *primeros principios* de los economistas ingleses Knapp y Kendal (1990) que coincide en todos los puntos con la anterior pero añade la necesidad de que estas organizaciones produzcan beneficios externos y no sólo para sí misma.<sup>9</sup>

No obstante, como señalan Aguiar y Pérez Yruela (1995) la caracterización de Salamon y Anheier presenta ciertas imprecisiones pues se exige que cumplan todos y cada uno de los requisitos con un criterio tan laxo como el de que los cumplan “en la medida de lo razonable”. Su crítica también alude a la falta de elaboración de indicadores que permitan facilitar el análisis empírico. Compartiendo estas críticas, pensamos no obstante, que tales imprecisiones -que se acentúan desde luego para el caso de las investigaciones extensivas y de carácter cuantitativo- se mitigan o reducen si planteamos aproximaciones más cualitativas para analizar estas organizaciones desde las que es mucho más fácilmente aplicable el criterio de “en la medida de lo razonable”. Quizás, las propias peculiaridades del fenómeno que nos ocupa hagan que determinadas formas organizativas “se escapen o huyan de ser atrapadas” bajo tipificaciones demasiado estrictas.

Actualmente la definición estructural operativa de Salamon y Anheier es la que más se está extendiendo entre los estudiosos del tema, especialmente por ser la que utilizan en los estudios comparativos sobre el Tercer Sector desarrollados por estos autores en veintidós países y que son una referencia importante sobre el Tercer Sector <sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Knapp, M y Kendall, J. (1990) Defining the British Voluntary Sector, Paper presentado al Spring Research Forum of Independent Sector. Boston,1990. Citado en Herrera,M. 1998:97.

<sup>10</sup> Nos referimos al Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, dirigido por Lester Salamon.

Es así mismo, es la que hemos utilizado en nuestro trabajo empírico para realizar la delimitación conceptual del objeto de estudio y que se detalla y justifica en el primer apartado del tercer capítulo.

Cabe señalar también, que la variabilidad de criterios de definición, la diferente terminología empleada en los diversos estudios y las imprecisas categorizaciones de las fuentes estadísticas y bancos de datos, son un obstáculo importante a la hora de hacer estudios comparativos, sincrónicos o diacrónicos. Encontramos un extenso catálogo de denominaciones como, entidades sociales, sector no lucrativo, tercer sector, organizaciones socio-voluntarias, entidades de acción social, asociaciones de interés social, etc. que, en algunos casos, excluyen a entidades tan importantes como por ejemplo la economía social no lucrativa.

Así mismo, como indicamos en el capítulo de características generales del Tercer Sector en Andalucía, el bajo nivel de desagregación con se producen los datos de las estadísticas y los registros oficiales, así como los frecuentes cambios de categorías - incluso dentro de una misma administración- dificulta, como indicábamos, el desarrollo de la investigación en este campo.

Finalmente, entendemos que a pesar de que la construcción del concepto Tercer Sector no esté totalmente cerrada, desde nuestro punto de vista, la definición de Salamon y Anheier aporta elementos suficientes para una delimitación clara, operativa y especialmente útil para la investigación el ámbito de la acción social; por tanto, el concepto Tercer Sector es el que utilizamos como referencia en esta tesis.

A continuación analizamos un concepto que, relacionado con el de Tercer Sector, lo desborda y trasciende sin embargo. Es también una referencia significativa para este trabajo al estar estrechamente vinculado a la participación social y a la creación de ciudadanía; nos referimos al concepto de *Tercer Sistema*.



### 2.3. Del Tercer Sector al Tercer Sistema

Como venimos señalando el Tercer Sector se presenta desde muchas perspectivas como una solución a la crisis del Estado de Bienestar e incluso, se le atribuye la complejísima función de incidir, con sus valores y con sus prácticas, en la transformación de otros sectores. En ese sentido en las últimas décadas se viene subrayando desde foros muy diversos la importancia de ampliar sustancialmente su papel en la provisión del bienestar tanto desde el punto de vista de la toma de decisiones, como en la producción de servicios.

No obstante, una parte importante de las investigaciones que se están desarrollando en los últimos años sobre el papel del Tercer Sector están empezando a mostrar que los resultados de su intervención no son tan alentadores como en principio cabía esperar. En muchos casos evidencian que existe una serie de limitaciones y de déficit profundos respecto de ciertas dimensiones que, precisamente, eran consideradas como las potencialidades y los valores añadidos por los que se le convocaba: participación, socialización en valores democrático-participativos, autonomía, flexibilidad y facilidad para la coordinación y colaboración.

Todo ello hace pensar que existen una serie de condicionantes que ponen en cuestión que éste sector pueda realmente funcionar como una opción efectiva que, trascendiendo un papel meramente residual respecto del Estado y del Mercado, se oriente hacia la transformación social y no sólo a funcionar como un paliativo de los desajustes de los otros dos sectores.

En ese sentido, a final de los años ochenta, ya apuntaban autores como Tomás R. Villasante, J. Galtung, M. Nerfin y el Congreso Internacional de los Movimientos Sociales (CIMS Madrid, 1993)<sup>11</sup> que desde la perspectiva del planteamiento de alternativas desde la sociedad, la construcción teórica de Tercer Sector se mostraba insuficiente y proponían el concepto de *Tercer Sistema*.

Para R. Villasante, el Tercer Sistema no se entiende como un ámbito de complementariedad para paliar los efectos negativos del actual sistema tapando los huecos a donde no llega la administración o la economía privada, sino como “un campo

---

<sup>11</sup> Conclusiones publicadas en VILLASANTE, T.R. et al (1996)

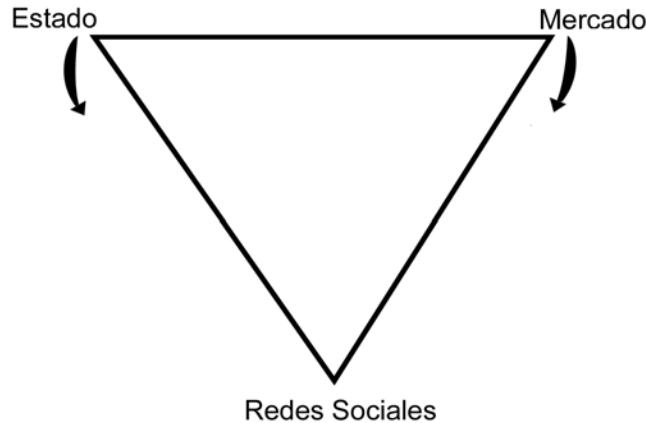
para crear alternativas de sociedad, procesos instituyentes, que remuevan las democracias hasta hacerlas participativas y en el mayor grado posible” (Villasante, 1995:273).

El Tercer Sistema se perfila así como un concepto más preciso que trasciende el de Tercer Sector ya que se refiere a la construcción de otro sistema de valores civilizatorios que no son los dominantes ni en las lógicas del Mercado ni en las de los Estados de tipo redistribuidos realmente existentes. Así, precisa Villasante, “se puede estar en el tercer sector pero no por eso estar construyendo un tercer sistema, pues esto sólo algunos movimientos y en determinadas circunstancias están contribuyendo a ello, cuando coinciden en desarrollar esos nuevos valores antagónicos con los dominantes”. (Villasante, 2002:128). El Tercer Sistema busca, no obstante, redes donde desarrollarse dentro del Tercer Sector y también con determinadas instituciones del ámbito público o con algunas del Mercado con las que comparte ciertas contradicciones en relación al modelo social dominante.

El Congreso Internacional de los Movimientos Sociales (CIMS, 1993) definía cuatro rasgos fundamentales del horizonte de los movimientos que constituían ese Tercer Sistema y que, obviamente, son más restrictivos que los que plantean las definiciones del Tercer Sector:

- Movimientos sociales con una intencionalidad transformadora, que asuman su condición de sujetos para el cambio social
- Apostar por la democracia participativa, no sólo como forma de organización social sino también como modelo de su propia organización interna y de su actuación.
- Autonomía e independencia de cualquier forma de poder y organización política.
- Encuadrarse dentro del ámbito de la economía social rechazando las formas de acumulación especulativa del capital.

Gráficamente este esquema se representaba con un triángulo invertido en el que la base era el vértice en el que se sitúan las redes sociales y los ciudadanos. Este triángulo se podría “caer” hacia la derecha o hacia la izquierda según las orientaciones y las alianzas que se planteasen en cada sociedad concreta:



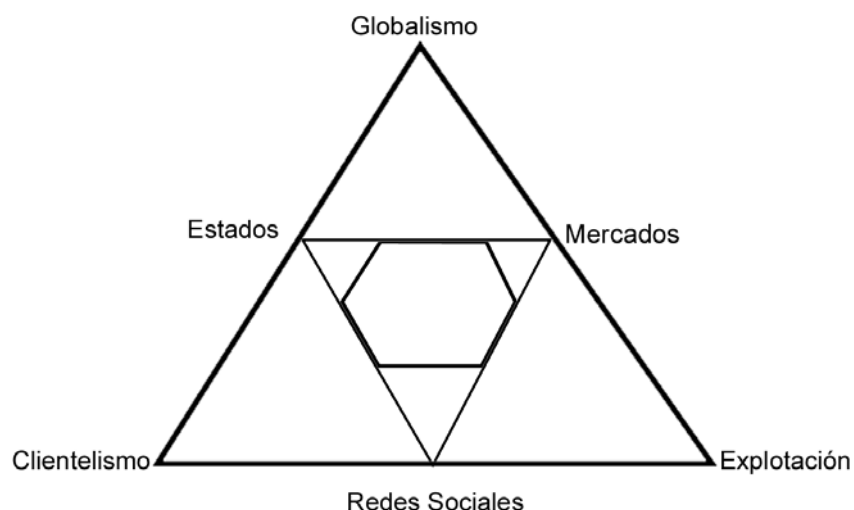
No obstante, como señalábamos más arriba, muchas de las investigaciones sobre experiencias concretas del Tercer Sector en conjunción con otros agentes sociales o con economías alternativas, mostraban que no siempre se conseguían los resultados esperados ya que, efectivamente, existían otros condicionantes que, al no haber sido contemplados, dejaban incompleto este marco de referencia.

Así pues, Villasante, (Villasante, 2006) junto con las aportaciones de otros investigadores (Galtung, Arruda, Dazeto, Foro Social Mundial, 2001) reelabora este esquema introduciendo las contradicciones que se sobreponen al Tercer Sistema en distintas direcciones: globalismo, clientelismo, corporativismo y explotación. De manera que el triángulo inicial queda circunscrito en otro exterior más amplio, mucho más estable y dominante, con el que se explican y se pueden explorar las dificultades actuales del Tercer Sistema para desarrollar alternativas.

En el triángulo interior se sitúan las colaboraciones globales o locales entre parte del Estado, redes de organizaciones y movimientos sociales y algunas empresas de economía social que no están a favor de la competencia globalizada y que podrían representarse gráficamente introduciendo un hexágono que puede servir de test para analizar la viabilidad de las propuestas; éste se puede construir a partir de seis indicadores:

- Financiación autocentrada y participativa
- Tecnologías y formación apropiadas
- Servicios y habitar participativos

- Necesidades sociales responsables
- Gestión democrática del trabajo
- Comercio justo y solidario



FUENTE: Villasante, 2006

Teniendo como referencia este nuevo marco, dispondremos de unas orientaciones más precisas para analizar las experiencias participativas que se lleven a cabo y para introducir una perspectiva global que nos permita valorar, como señala Villasante, “a qué se está contribuyendo con lo que se hace cuando se hace una pequeña iniciativa en un sitio concreto”.

Desde nuestro punto de vista, esta sistematización teórica es muy útil para comprender las contradicciones en que está inmersa una parte importante del Tercer Sector en la actualidad. Fundamentalmente porque explica el origen de muchas situaciones con las que, como veremos en análisis sobre el Tercer Sector de acción social en Andalucía, conviven a diario las entidades y para las que no encuentran salidas que vayan más allá de la resolución puntual de ciertas repercusiones cotidianas de los problemas de fondo.

A pesar de la creciente producción investigadora sobre el Tercer Sector, la mayoría de los trabajos presentan un marco analítico fundamentalmente distributivo por lo que suelen ser más descriptivos, que explicativos y propositivos. Los resultados, cuando trascienden los círculos académicos, son interpretados frecuentemente por el Tercer Sec

tor y por las administraciones, bien desde el victimismo o la frustración paralizantes, bien magnificando determinados aspectos positivos, que aún siendo importante subrayarlos, tampoco aportan soluciones de cambio para cuestiones, que como hemos visto, son de fondo.

En este sentido, pensamos que es importante incorporar marcos interpretativos que expliquen y vinculen los condicionantes sociales profundos con los efectos que éstos producen en las organizaciones y en las relaciones y redes que éstas establecen. De este modo, los propios implicados podrán valorar de un modo más realista las situaciones que viven y en función de eso, plantearse las alternativas posibles.

Este marco teórico nos ha servido, en el presente trabajo, para ampliar nuestro enfoque al interpretar los discursos recogidos sobre el la participación del Tercer Sector de acción social en Andalucía e intentar ir más allá del análisis de los posibles síntomas observados en la investigación, haciendo algunas propuestas concretas a partir de las cuales seguir trabajando en este tema.

El siguiente apartado nos sirve como introducción a otro concepto clave en esta tesis y que irá apareciendo transversalmente a lo largo de todo el trabajo, *la participación*.

#### **2.4. Concepto de participación, niveles y referentes.**

El énfasis de la participación de los ciudadanos en la política social aparece en los años setenta, en el contexto de las democracias liberales, vinculada a la crisis de representatividad de las mismas y como una alternativa ante la necesidad de democratizar estos sistemas políticos y las burocracias asociadas a ellos. También encontrará su fundamento en las décadas posteriores ligada a la crisis de eficacia de los estados de bienestar.

Inicialmente, la participación será entendida como un mecanismo de colaboración de las entidades sociales con las administraciones para la optimización de los recursos y la información. Posteriormente, como un instrumento para lograr la implicación de los ciudadanos en la producción, en la gestión e incluso en la financiación de determinados servicios, con el fin de cubrir ciertos espacios de necesidades emergentes y de abaratar costes ante los recortes presupuestarios del Estado. En la década de los ochenta proliferaron las recomendaciones desde multitud de organismos internacionales dirigidas hacia la descentralización y aumento de los niveles de participación de los ciudadanos en los servicios públicos para responder a los déficit de los Estados en este sentido y desde entonces será un requisito metodológico para el desarrollo de la mayoría de los programas impulsados por estas agencias.

Pero también la participación aparece vinculada a la política social en el nivel de la intervención profesional y de la implementación de las políticas públicas. Ha tenido y tiene un especial protagonismo en el ámbito del Trabajo Social, en el que la participación es entendida como una premisa indispensable para su ejercicio y muy especialmente, el nivel de la intervención comunitaria.

A partir de las aportaciones del movimiento de reconceptualización del Trabajo Social y de autores que, como Marco Marchioni, ejercieron una considerable influencia en lo que se refiere a la participación comunitaria en España, se consolidó desde los años 70 una línea de trabajo social comunitario que entiende la participación no sólo como la implicación de los sujetos en los programas de atención a sus necesidades sino también, en la definición de éstos, en la planificación y en la evaluación de los mismos y en definitiva, en la toma de decisiones sobre los asuntos colectivos.

En ese sentido, la participación supone también un ejercicio político ya que los

individuos “toman parte”, en tanto que ciudadanos y actores políticos, en cuestiones públicas como portadores de intereses sociales o colectivos de una comunidad de la que “son parte”.

Ser parte y tomar parte son pues dimensiones del concepto de participación que se refieren a dos condiciones fundamentales que posibilitan la ciudadanía, la pertenencia y su ejercicio activo. En la medida en que ambas se desarrollen podremos hablar de una *ciudadanía activa e inclusiva* que, a nuestro entender, es a la vez requisito y fin de la participación.

En la actualidad la participaciones un concepto con una carga valorativa muy positiva por lo que es utilizado de modo recurrente como principio inspirador de leyes, reglamentos, estatutos de organizaciones y como decíamos más arriba, es hoy un requerimiento metodológico generalizado para el desarrollo de la planificación social y su ejercicio forma parte de las recomendaciones de multitud de organismos internacionales de diversa índole así como de comités científicos, de expertos, etc.

Como consecuencia de un recurrir abusivo a este concepto, encontramos que bajo el término participación, se hace referencia a realidades, propósitos, estrategias e ideologías muy diversas, incluso opuestas. A menudo se confunde una parte con el todo, esto es, llamar participación a alguno de sus niveles, los más básicos. Pero precisamente la participación, referida a tomar parte en los asuntos públicos, implica una mayor distribución del poder respecto de ellos (“tomar parte” del poder) y se convierte así en un método de profundización democrática.

Así entendida, la participación no se alcanza, ni mucho menos se agota, en la consecución de alguno de sus escalones sino que éstos son los pre-requisitos para que pueda desarrollarse. En función del nivel que se logre, de los objetivos que persiga y del papel que desempeñen los ciudadanos, podemos hablar de participación plena, participación incompleta o incluso de pseudo-participación. Siguiendo el esquema de Tomás Alberich (Alberich, 1994: 82) distinguimos tres niveles de participación:

*Información*: es el nivel elemental y a la vez un requisito previo. Sin información es imposible avanzar en un proceso de participación. Pero además es imprescindible tener información comprensible y suficiente por lo que, generalmente, también es necesaria la *formación*. En este

punto es importante destacar el papel que deben desempeñar los profesionales simplificando los tecnicismos excesivos, desmificando su propio saber poniéndolo a disposición de los ciudadanos y actuando como verdaderos mediadores que facilitan información. No podemos olvidar que cuando un técnico trabaja para promover la participación, como experto que es, debe desarrollar habilidades suficientes para transmitir la información de un modo completo y eficaz. La complejidad de los temas que se aborden no tiene porque estar enfrentada con explicaciones y análisis amplios pero claros y fácilmente comprensibles por todas las personas. En definitiva, a través de los procesos de información-formación los ciudadanos pueden participar en mejores condiciones al conocer las diferentes opciones, limitaciones y recursos existentes respecto del asunto que se trate pero no podemos calificar este nivel como participación plena, sino más bien como una condición necesaria pero insuficiente para ella.

- *Consulta*. Es un nivel importante en el desarrollo de la participación y supone un salto significativo sobre el anterior. La consulta es la manifestación más característica de la incorporación del concepto de participación al discurso dominante en la actualidad, y como veremos en el trabajo empírico, este modelo está siendo especialmente fomentado desde las administraciones públicas e interiorizado por las organizaciones más grandes y más próximas a ésta. Por lo general, se acompaña de una retórica que fundamenta la participación en una concepción teórica aparentemente más amplia, basada en la profundización democrática y en el nuevo papel de la ciudadanía. En ese sentido, en muchos casos se confunde con la participación plena <sup>12</sup>.

La consulta puede calificarse como un ejemplo de participación “desde arriba”, que parte de la propia iniciativa de la organización que la promueva y que se

---

<sup>12</sup> Aun así, como veremos en el trabajo empírico, esta concepción responde más a los discursos que a las prácticas, tanto de las administraciones como del Tercer Sector. Un ejemplo lacerante lo encontramos en las informaciones que nos facilitaba un responsable municipal de servicios sociales sobre la tendencia de algunos equipos de gobierno municipales no sólo a no facilitar el funcionamiento de los Consejos sino a iniciar procesos de reestructuración organizativa suprimiendo organismos autónomos como patronatos de Bienestar Social o Cultura, ya que pueden implicar mayor “complejidad” en la toma de decisiones y en definitiva, una pérdida de control y poder.



desarrollará según como esté recogida la reglamentación existente. También puede surgir como una respuesta o una concesión a las reivindicaciones ciudadanas. A uno y otro tipo de participación algunos autores han denominado “participación por invitación” y “participación por irrupción”( IOE 1990).

La consulta debe suponer una relación de diálogo entre la institución y los ciudadanos, en la que estos dan su opinión, realizan sugerencias y plantean alternativas.

Mediante la información y la consulta se abre la posibilidad de un control sobre los poderes públicos o sobre la organización de que se trate pero, en cualquier caso, si estos pasos son puntuales, no se entienden como fases de un proceso más amplio y la consulta no tiene carácter vinculante, la participación no adquirirá todo su significado.

- *Participación en la toma de decisiones y gestión colegiada.* Este es el nivel superior de la participación pues tiende hacia formas de autogestión y cogestión ciudadanas. Supera la “participación por invitación” pues supone la toma de decisiones compartida por los miembros de una colectividad y su implicación en la acción. Así mismo, requiere ciertos cambios organizativos como la adecuación y la descentralización de estructuras.

A pesar de que este nivel es más difícil de alcanzar que los anteriores (que incluye y necesita), existen diversas experiencias en todo el mundo que demuestran sus posibilidades y eficacia, tanto en determinadas áreas de una administración (gestión ciudadana de equipamientos, organización de actividades, etc.) como en dimensiones más integrales (Sistemas de Concejo Abierto, Presupuesto Participativo, proyectos de desarrollo local mediante Investigación-acción Participativa)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Sobre estas experiencias puede consultarse numerosos trabajos recogidos en la bibliografía, entre otros: Villasante 1995; Genro y de Souza 2000; Genro, Pont, et al. 2000. Otras experiencias en España y concretamente en Andalucía se recogen en Villasante y Garrido (2002); también sobre democracia participativa e intervención social comunitaria en Andalucía, Encina et al (2003) y finalmente sobre experiencias de participación y desarrollo comunitario en el ámbito de los servicios sociales en Cataluña véase Martí, Pascual y Rebollo (2005) .

Como vemos, bajo el discurso de la participación subyacen referentes muy diversos que denotan a su vez concepciones distintas de lo que es participar y que, por tanto, es fundamental explicitar para poder llevar cabo un análisis, tanto desde el punto de vista interno de las organizaciones como del de la incidencia en su entorno.

Siguiendo a López de Aguilera (1990), diferenciaremos dos concepciones divergentes que se materializan en dos tipos ideales de prácticas -que denominamos *participativas* y *pseudo-participativas*- en función del desarrollo de una serie de características que ejercerían como indicadores cualitativos de la participación en las organizaciones.

El siguiente cuadro recoge las dimensiones y las características diferenciales que, a nuestro juicio, son fundamentales para analizar la participación en una organización.

### REFERENTE PARTICIPATIVO

| PSEUDO-PARTICIPACIÓN                                 | PARTICIPACIÓN   |
|--|---|
| De “arriba hacia abajo”                              | De “abajo hacia arriba”   |
| Como concesión                                       | Como derecho  |
| Despolitizada  | Politizada  |
| Como fin en sí misma (“lo importante es participar”) | Como fin y como medio (“es importante participar para lograr algo”)   |
| En el marco de la administración                     | En la administración y en los espacios comunitarios   |
| Puntual  | Procesual   |
| Centralizada   | Descentralizada   |
| Informativa o consultiva                             | Ejecutiva (toma de decisiones, planificación, ejecución y evaluación de los procesos o proyectos)   |
| No vinculante  | Vinculante  |
| Limitada aspectos o temas “menores”                  | En todas las áreas de la organización   |
| Hegemonía de los directivos, técnicos o políticos    | Todos los miembros de la organización incluyendo a voluntarios y afectados son protagonistas. Técnicos, directivos o políticos como mediadores y facilitadores. |
| Sucesión de individualidades                         | Acción colectiva  |
| Como estrategia de marketing o “espectáculo”         | Efectiva y en el “día a día” de la entidad  |
| Mediante consumo de actividades puntuales            | Adecuando las estructuras de la organización  |

FUENTE: Basado en el de López de Aguilera (1990) añadiendo y modificando algunas dimensiones.

Desde este planteamiento, *participación* y *pseudo-participación* serían expresiones opuestas de un concepto que nos permitirían identificar los modos de actuar de las organizaciones respecto de este tema.

Así, la Participación se plantea como un proceso, no como algo puntual o coyuntural. Las relaciones de los miembros de las organizaciones y éstas respecto de su entorno social, no se limitan a la mera recepción de información o a ser consultados sino que toman parte de un modo vinculante y responsable en todas las fases del proceso de que se trate: desde la definición y evaluación de necesidades, la toma de decisiones, el diseño y desarrollo de proyectos, hasta la evaluación de los mismos. Además, lo hacen por su propia voluntad, como un ejercicio de sus derechos ciudadanos sobre todos los aspectos que les incumben y no como una concesión de su organización, de la administración o de los políticos, para temas menores o secundarios.

Desde el referente participativo los voluntarios, los afectados y sus organizaciones son co-protagonistas de los procesos en los que participan y se valen de los conocimientos y directrices de los técnicos, los expertos y los políticos, que ejercerán un importante papel como impulsores, coordinadores, mediadores y facilitadores.

El propio proceso de tomar parte así entendido, generará ya una serie de beneficios, pero no es un fin en sí mismo: lo importante es participar para conseguir unos objetivos.

Este esquema diferenciador de los niveles y referentes de participación, puede resultar muy útil (al menos así ha sido en nuestro caso) como marco de análisis en investigaciones empíricas sobre la participación de las organizaciones del Tercer Sector, tanto para estudios sobre su práctica interna y externa como para los que se refieren a las relaciones que las organizaciones mantienen entre sí, especialmente, con las administraciones públicas.

Así mismo, como planteamos en el capítulo de propuestas, puede servir como herramienta básica de las entidades del Tercer Sector para realizar autodiagnósticos sobre la participación en sus propias organizaciones.

## **2.5. Las relaciones Estado-ciudadanos en la reestructuración del Estado de Bienestar**

Desde finales de los años setenta, en el contexto de los países capitalistas avanzados que desarrollaron estados de bienestar, se ha mantenido un profundo debate teórico e ideológico sobre las políticas sociales y los sistemas de bienestar, que continúa abierto en la actualidad.

Como señala Gregorio R. Cabrero (R. Cabrero, 1992), tras un primer momento de predominio del discurso reformista en los años sesenta, en los setenta y principio de los ochenta, se desarrolló un amplio debate entre neoliberalismo y neomarxismo. Actualmente, el centro de la discusión sobre las posibles salidas a la crisis del Estado de Bienestar, se sitúa en torno a las posiciones que plantean como alternativa la sociedad del bienestar y las que subrayan la necesidad de la permanencia del núcleo central del Estado de Bienestar, si bien, con considerables reestructuraciones. No obstante, atravesando a ambas posiciones existen planteamientos que ponen el acento bien en el Estado (corporalismo del bienestar/neopragmatismo), bien en la Sociedad Civil (pluralismo/reformismo radical).

Tal como hemos visto, el objeto de esta tesis se centra en el papel que desarrollan las entidades del Tercer Sector en el contexto de la reestructuración del Estado de Bienestar, concretamente en el ámbito de uno de sus sistemas de protección social: los Servicios Sociales. Por ello, tomamos como referencia teórica las perspectivas que plantean la reestructuración “desde abajo” mediante la potenciación de la Sociedad Civil (R. Cabrero, 1992:40) y dentro de éstas, nos situamos en la que subraya la permanencia del núcleo central del Estado de Bienestar.

Así, en el siguiente epígrafe, revisamos diferentes conceptos que, al responder al planteamiento de potenciación de la Sociedad Civil, se suelen utilizar de modo intercambiable, incurriendo en el error de obviar las diferencias teóricas e ideológicas que subyacen a cada uno y también, por tanto, los diferentes modelos de bienestar que en la práctica, supone tomar una u otra opción.

Estructuramos esta revisión en torno a tres pares de conceptos que dan cuenta de distintos niveles de relación de los ciudadanos con el Estado en función de su participación como ciudadano ya sea individualmente ya, mediante las organizaciones de que

forma parte, y del tipo de estructuras y modelos político-institucionales que se pueden establecer para su desarrollo.

### 2.5.1. *Ciudadanía activa e inclusiva versus Capital Social*

Son muchos los autores que en la última década defienden que la existencia (o ausencia) de pautas de comportamiento cívico son un punto clave para entender la calidad de la democracia y el nivel de bienestar colectivo en tanto que en función de tales pautas, los individuos se verán (o no) impelidos a participar en los asuntos públicos y a responsabilizarse activamente en la Política Social. Partiendo de ahí, hay varios conceptos relacionados con el de Tercer Sector y su papel actual en el bienestar que es obligado revisar. Abordamos en primer lugar los conceptos de “ciudadanía” y “capital social”.

Respecto del concepto de ciudadanía es una referencia frecuente (y no por ello menos útil para construir el concepto de ciudadanía activa), recurrir al clásico planteamiento de T.H. Marshall. Este autor distingue tres tipos de ciudadanía, a saber, civil, política y social, en función de otros tantos tipos de derechos distintivos: los civiles (necesarios para garantizar la libertad individual), los derechos políticos (participación directa o indirecta en el ejercicio del poder político), y los sociales (que garantizarían unas ciertas condiciones de seguridad y bienestar económico y social: derecho a la educación, a la salud, a la jubilación, a los servicios sociales, garantía de rentas...).

Según Marshall la consecución de estos tipos de derechos responde a una sucesión temporal que supone un avance en la universalización de determinados valores que van configurando la ciudadanía. La consecución de los derechos civiles correspondería al S.XVIII, la de los políticos al XIX y culminaría con la incorporación de los derechos sociales en el siglo XX con el Estado democrático moderno. Este planteamiento, a pesar de gozar de gran popularidad y ser referencia de muchas perspectivas presenta, no obstante, algunas cuestiones sobre la configuración de la ciudadanía muy discutibles en la práctica y cuya revisión puede abrirnos algunas vías para su re-conceptualización en la actualidad.

Por un lado, como señala Jordi Borja (Borja, 2002) los derechos citados tienen un carácter dinámico y han evolucionado a lo largo del tiempo de modo que no quedan resueltos en esa progresión histórica ni los civiles (por ejemplo respecto de las mujeres,

de las personas homosexuales) ni los políticos (sufragio universal, autonomías territoriales, legalización de todos los partidos políticos, desarrollo de la democracia participativa y deliberativa) obviamente tampoco los sociales (que incluso en algunos casos retroceden) cuando menos aún, los derechos “complejos” vinculados a la sostenibilidad medioambiental y a la calidad de vida<sup>14</sup>. Por tanto, no se puede hablar de la consecución o consolidación de tales derechos ni de que sean elementos que realmente conformen hoy el concepto de ciudadanía.

Por otro lado, siguiendo a Julio Alguacil (Alguacil, 2002), la concepción de ciudadanía contemporánea se ha vinculado a un modelo político de democracia representativa incapaz de incorporar plenamente a los ciudadanos en los asuntos públicos y a un modelo de Estado de Bienestar incapaz también, de garantizar a la ciudadanía la base material necesaria constitutiva de sus derechos sociales siendo además estos, instrumentales para el ejercicio de los civiles y los políticos.

Por tanto, estaríamos hablando entonces de una ciudadanía incompleta, pasiva, carente de la autonomía suficiente para participar realmente en las decisiones y en la construcción de los asuntos colectivos, e insuficiente en el momento actual para integrar las nuevas demandas democráticas.

Ante este estado de cosas son muchas y muy diversas las perspectivas que abogan por el reconocimiento de un nuevo papel de mayor responsabilidad para los ciudadanos, así como por la importancia de la sociedad civil como agente en la provisión del bienestar. En esto se fundamentará toda una línea de profundización teórica de la Política Social desde finales de los años 70 que plantea no sólo diferentes alternativas ante la crisis del Estado de Bienestar, sino también una posible solución de continuidad mediante su reestructuración, tema sobre el que volveremos en el apartado siguiente.

Como decíamos, en las dos últimas décadas se ha ido asentando bajo marcos teóricos e ideológicos muy distantes, la idea de la centralidad del ciudadano en los procesos socio-políticos, y de modo especialmente significativo, en la provisión del bienestar.

---

<sup>14</sup> Borja sugiere que es más adecuada la denominación de “derechos complejos” en lugar de otras más utilizadas como “de cuarta generación” en tanto que, como hemos visto, rechaza por su incompletad, la progresión histórica de la consolidación de los derechos.

El nuevo papel otorgado al ciudadano se configura bajo un amplio arco de planteamientos que recorre desde el protagonismo individualizado del neoliberalismo y el neoconservadurismo hasta la concepción de ciudadano que se reconoce miembro de una comunidad política en la que no actúa como individuo aislado sino como participe en un espacio colectivo, tal y como lo plantea la concepción democrático radical (Morán y Benedicto, 2002).

Ambos extremos subrayan un rol protagónico del ciudadano caracterizado por su dimensión “activa” frente a la pasividad que había marcado su actuación en el estado de Bienestar socialdemócrata. Se acuña así el nuevo término de ciudadanía activa con ambivalentes significados, que brevemente revisamos a continuación.

Como señalan Morán y Benedicto (*Ibidem*) el concepto de ciudadanía activa fue uno de los resortes en torno a los que giró una campaña de los conservadores británicos a finales de los ochenta y principios de los noventa encaminada a superar el Estado de Bienestar heredado de los laboristas y a resucitar a la vez los valores tradicionales que entendían perdidos en los años precedentes. Desde este planteamiento el ciudadano es un individuo que ejerce y reclama sus derechos de modo que sus intereses y deseos individuales se sitúan en un espacio central de la política social. Su dimensión de ciudadano activo no reside en el ejercicio de participar políticamente sino en el que deviene de asumir una responsabilidad de solidaridad para con la comunidad; ésta se materializa en una colaboración voluntaria, despolitizada y de corte asistencial de ayuda a la comunidad. En este sentido la participación del ciudadano se circunscribe a la colaboración ya sea a través de redes informales o de organizaciones de voluntariado pero, en todo caso, centrada en las funciones de asistencia y no en las expresivo reivindicativas o de toma de decisiones<sup>15</sup>.

Frente a esta concepción de ciudadanía activa como señalan Morán y Benedicto, el ciudadano activo de la concepción democrático-radical “es aquel que a través de su acción mancomunada en el espacio público crea comunidades políticas”( Morán y

---

<sup>15</sup> En este sentido recupera gran vitalidad (especial e inicialmente en el entorno anglosajón) toda la línea de intervención social del Community Care entendido como “asistencia de la comunidad” que, aún a pesar de tener una denominación muy parecida (especialmente confusa si se muestra sin traducir al castellano), se aleja meridianamente de nuestra concepción de servicios sociales comunitarios. Vease Herrera y Castón (2003)



Benedicto, 2003:35); es un ciudadano que se define por los lazos que mantienen dentro de la comunidad política a la que pertenece y en la que se reconoce como tal; se trata de actuar como participante en un entorno colectivo en el que el reconocimiento de su condición de actor activo en la esfera pública le confiere capacidad de influencia sobre la formulación y la decisión de las políticas públicas y no sólo la posibilidad de intervenir colaborando en funciones de asistencia.

Se trata pues, en el momento actual caracterizado por claros síntomas de desafección de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, de avanzar en la consolidación de una concepción de Ciudadanía activa” que pueda generar un tipo de identidad en la que los ciudadanos se reconozcan y de la que se sientan parte integrante y activa de modo que podamos responder colectivamente a los retos que a todos nos afectan.

A esta renovada concepción de ciudadanía es a la que nos referimos cuando hablemos mas adelante de *ciudadanía activa e inclusiva*.

Entrelazado al concepto de ciudadanía encontramos mucho más recientemente el de “capital social” defendido a menudo, como el elemento clave en la configuración de unos valores cívicos que propician la participación de los ciudadanos. Entendemos que la revisión de estos términos puede aportar elementos interesantes respecto de la reconceptualización de la ciudadanía.

En la última década en el campo académico de disciplinas como la Sociología, la Ciencia Política y la Economía se han abierto líneas de investigación muy prolíficas en torno al concepto de “capital social”. Así mismo, es sorprendente la popularidad que ha alcanzado el concepto traspasando el campo académico y siendo hoy de uso frecuente entre las instituciones públicas y privadas y de manera ostensible forma parte de los discursos de agencias internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la OCDE y de las agendas de muchos gobiernos, como una referencia para encontrar soluciones a problemas sociales de diversa índole.

Así, en los últimos años se ha desarrollado una amplia producción de investigaciones orientadas a explicar si el capital social tiene un papel central en el buen funcionamiento de distintos procesos sociales. Para el caso que nos ocupa, la participación del Tercer Sector en el ámbito de los Servicios Sociales, una de las dimensiones de más

interés de esta línea de trabajos es la que vincula el capital social con la calidad de la democracia (representativa) y el nivel de bienestar colectivo, analizando su influencia en las políticas públicas y asociándose a otros conceptos como “empowerment”, ciudadanía, pluralismo o democratización.

A pesar del extendido uso del término capital social, no existe una definición única ya que las distintas conceptualizaciones proceden de perspectivas diferentes. Como es sabido, la teoría actual sobre el capital social se ha construido a partir de las aportaciones de P. Bourdieu (1980), Coleman (1997) y Putnam (1993), popularizándose con la publicación del conocido trabajo *Making Democracy Work* de este último.

Trazando una línea muy gruesa se podría distinguir, siguiendo a Perez Yruela (Pérez, 2003), dos maneras de entender el capital social: por un lado, como los recursos de que puede disponer un individuo por su pertenencia a determinadas redes sociales como por ejemplo información, ayudas de diverso tipo, influencias y recomendaciones. Por otro, el capital social estaría constituido por los valores y las actitudes con que unos se relacionan con otros y muy en particular, la confianza en la relación; esta confianza puede darse entre individuos, entre éstos y las instituciones con las que se relacionan y entre las instituciones entre sí. Así surgirían dos tipos de confianza, una por la que nos fiamos de aquellas personas de las que tenemos información suficiente como para arriesgarnos a hacerlo y que se genera por el contacto y la experiencia directa con otros miembros de la organización (“confianza particularizada”) y otra, que facilita que nos fiamos de la mayor parte de la gente (“confianza generalizada”). La confianza particularizada ayudaría a generar confianza generalizada.

Según esto, una parte de los teóricos del capital social, fundamentalmente a partir de los trabajos de Putnam, deduce que la pertenencia a asociaciones acaba generando confianza y aumentando el capital social, cuestión que puede tener efectos positivos en la eficacia de las instituciones democráticas y en la resolución de problemas colectivos. Una interpretación de estos términos ha llevado a una parte importante de la escuela del capital social a deducir que sólo en un clima social en el que haya un grado razonable de confianza pueden desarrollarse actitudes emprendedoras, la innovación y el desarrollo, de lo que se explica la actual extensión del término al ámbito de la gestión empresarial y de las agencias públicas y para-gubernamentales, como hemos señalado

más arriba.

La primera acepción que hemos señalado, se correspondería con la concepción originaria planteada por Pierre Bourdieu. Este autor, al desarrollar su teoría de la reproducción cultural y social, afirma que es imposible dar cumplida cuenta de la estructura y el funcionamiento del mundo social circunscribiéndose a una sola forma del capital, esto es, a la reconocida por la teoría económica. Para él, es imprescindible reintroducir el concepto de capital en todas sus manifestaciones. (Bourdieu, 2000:133). Así las distintas formas de intercambio social están mediadas por tres tipos de capital: el capital económico, el cultural y el social. Este último “está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de *relaciones* mas o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Ibidem, 148). Para Bourdieu tal red de relaciones es el producto de estrategias de inversión individuales o colectivas, consciente o inconscientemente dirigidas a establecer y mantener relaciones sociales que prometan, más tarde o más temprano, un provecho. Esto requiere un esfuerzo continuado de institucionalización que, así mismo, es fundamental para regular mecanismos de control de acceso al grupo o de su delegación-representación en pro del mantenimiento o mayor acumulación del capital social de éste .

Por otra parte el capital social, aunque no sea algo que pueda reducirse inmediatamente a ninguna de de las otras dos presentaciones del capital, está estrechamente vinculado al capital económico y al capital cultural que un individuo posea y al de la totalidad de individuos relacionados con éste. Dado que la creación y acumulación de capital social es una inversión de sociabilidad a largo plazo y que el mantenimiento de las relaciones necesarias para esto implica una dedicación de tiempo y energía, en última instancia, es el capital económico el que le sirve de base, al igual que del mismo modo, actúa respecto del capital cultural.

Partiendo de este planteamiento podemos vislumbrar ya la diferente concepción que subyace bajo los conceptos de ciudadanía activa y capital social y las implicaciones que supone privilegiar la utilización de uno u otro término, especialmente en la aplicación en el diseño e implementación de políticas públicas de cara a formular estrategias de reestructuración del Estado de Bienestar. Pero antes de entrar en esta cuestión, haremos un breve recorrido por la otra concepción de capital social.

Como hemos señalado la investigación de Robert Putman sobre los factores que determinan la existencia o no de gobiernos eficaces, le llevo a la conclusión de que aunque los factores económicos tienen una influencia importante, la existencia de una vida asociativa densa condiciona, muy directamente, el rendimiento gubernamental.

De entrada, a pesar de que su trabajo le llevó a estudiar las organizaciones voluntarias y asociaciones, su planteamiento de partida no se interesa por los efectos de la participación social en el sentido de ejercicio de un derecho de los ciudadanos a tomar parte en los asuntos colectivos y como mecanismo de ampliación y profundización democrática más allá de su dimensión representativa, sino que la participación es meramente valorada en tanto que instrumento para el rendimiento gubernamental en el ámbito de la democracia representativa.

Desde nuestro punto de vista y para nuestro objeto de estudio, esto es muy importante porque explica, tanto la sorprendente importancia y el repentino interés que ha tomado la participación en el discurso dominante (así como la ambigüedad de este) como la dirección que están siguiendo una gran parte de las iniciativas gubernamentales y de diferentes agentes sociales respecto del fomento de la participación social<sup>16</sup>.

Así conceptos ligados a la mejora y consolidación de los sistemas de la democracia liberal representativa como "*capital social*", "*governance*", "*pluralismo*" y "*sociedad del bienestar*" se entrelazan y se utilizan como si fuesen intercambiables con otros, vinculados a la ampliación de las formas de democracia mediante la democracia participativa y la reestructuración participativa de los estados de bienestar, como son: "*ciudadanía activa*", "*participación ciudadana*" (procesual, real, efectiva, en la toma de decisiones y co-gestión de servicios) y "*democracia participativa*".

Pero sin abundar ahora en estas cuestiones que serán retomadas al final de este capítulo creemos, no obstante, que es interesante revisar algunos aspectos del

trabajo de Putnam (siguiendo fundamentalmente el exhaustivo análisis de Boix y Posner, 1999) ya que, la exitosa difusión de su trabajo (incluyendo algunas

---

<sup>16</sup> Nos referimos, tal y como observamos para el caso de Andalucía en el trabajo empírico, a privilegiar por parte de la administración el aumento cuantitativo del asociacionismo más que a favorecer el desarrollo de prácticas participativas entre los ciudadanos, en el interior de las organizaciones cívicas, de éstas entre sí y también, a crear cauces reales de participación y cooperación entre los ciudadanos, el Tercer Sector y la administración.

inconsistencias importantes) ha supuesto, como decíamos más arriba, una asunción demasiado rápida de los postulados de este autor por parte de muchas instituciones.

Nos referimos principalmente a que Putnam sostiene que es el hecho mismo de asociarse lo que facilita la cooperación social que hace avanzar la democracia y que el espíritu cívico es el resultado de la interacción social *per se*; infravalora en definitiva, el peso que tienen en su conformación la finalidad y misión de las organizaciones, así como sus mecanismos de funcionamiento, modos de producción de decisiones y el tipo de prácticas que desarrollan de hecho. Tal y como señalan Boix y Posner (1999: 165) determinados grupos que fomentan la intolerancia y tienen prácticas no democráticas difícilmente inciden de forma positiva en lo que se refiere a generar confianza y cooperación mutua en la sociedad. En todo caso, “la simple existencia de capital social entre los miembros de una organización no garantiza su utilización en aras del conjunto de la comunidad” (Ibidem) ni tiene porque necesariamente traducirse en formas de confianza generalizada. Más aún, una sociedad llena de asociaciones con finalidades únicas, exclusivas y particulares cuyos intereses chocan y las hacen entrar en competencia y adoptar mecanismos clientelares, no necesariamente contribuye al establecimiento de consensos, a la cooperación y desarrollo de valores cívicos o a mejorar la gobernabilidad. Así, más en la línea de la definición de Bourdieu, puede ser que exista una sociedad con grupos con una gran cantidad de capital social pero no llegar a traducirse esto en absoluto en el desarrollo de los valores cívicos de la comunidad en general.

Finalmente la metodología propuesta por Putnam para medir la cantidad de capital social en una determinada sociedad basada en la cuantificación de asociaciones existentes para sobre esto, hacer luego inferencias sobre la calidad de la vida política, nos parece tremendamente inconsistente. Más aún, a la luz de lo observado en nuestra investigación en la que hemos podido comprobar que el registro de un alto número de asociaciones (incluso cuando se refiera a las consideradas legalmente como de interés social), no garantiza en absoluto la socialización en valores democráticos de sus miembros. Tampoco asegura la densa práctica participativa interna o externa a la organización. Por consiguiente, no nos parece sensato afirmar que tales organizaciones, simplemente por el hecho de serlo, estén contribuyendo a una reestructuración participativa del

bienestar, a aumentar la eficacia de la administración<sup>17</sup> o a facilitar el “buen gobierno”.

Así, nos parece necesario cuando se habla de capital social, no restringirse a la visión idealizante que lo presenta como una realidad siempre y en sí misma virtuosa, sino incluir el análisis de Bourdieu según el cual, tal y como hemos visto, el capital social opera también como una inversión personal o grupal que espera consciente o inconscientemente una rentabilidad mediante la obtención de beneficios privados (ya sean personales o grupales). La condición de privados vendría dada por no estar orientados necesariamente por una vocación de hacerlos extensibles a otros grupos o a universalizar tales beneficios, sino más bien al contrario, para ser disfrutados por los miembros del grupo de pertenencia a quienes proporciona una posición ventajosa frente a otros, siendo ventajas diferenciales basadas en la desigualdad. Esto condiciona como hemos visto, una articulación de rigurosos mecanismos de control y regulación de pertenencia al grupo dado que la apertura al exterior entraña riesgos de pérdida o de dispersión del capital acumulado.

Así, en muchos casos, el grupo lejos de facilitar la cooperación cívica y la confianza generalizada actúa como un dispositivo excluyente. Mas aún, desde el punto de vista de Putman siguiendo las teorías de la elección racional, cada individuo es simplemente un agente interesado en maximizar su utilidad; con independencia de los valores y aspiraciones internas de cada individuo, la existencia de cooperación y civismo depende de la medida en estos encuentren racional cooperar y participar en la comunidad política de acuerdo con normas cívicas.

Respecto de estas cuestiones, el concepto de *ciudadanía activa* que, como hemos dicho, supone una reconstrucción del propio concepto de ciudadanía en el sentido de ejercicio de la actividad crítica y responsable del compromiso político (Alonso, 1999), opera en un sentido diferente. No se trataría sólo del establecimiento de *confianza* sino de *responsabilidad* para colaborar en la obtención, no ya de beneficios mutuos, sino colectivos. Se refiere a la construcción de una identidad compartida que implica a los ciudadanos (tanto colectivamente como a título personal) en la defensa de la univer

---

<sup>17</sup> Sobre este aspecto concreto y para el caso de Andalucía, véase el trabajo de Navarro (2004) en el que se profundiza sobre la eficiencia y los “costes de agencia” de la relación Tercer Sector y agencias gubernamentales.

salización de determinados valores y derechos y en la extensión de los derechos adquiridos o del status propio de ciudadano a otras personas. Por eso además, tiene carácter *inclusivo*, de lo que devine que la apertura del tejido social al exterior no es interpretada como un riesgo que resta, sino como una suma. Esta concepción de **ciudadanía activa e inclusiva** supone una “inversión” de sociabilidad pero que se recrea en el presente, en el hecho de tomar parte y de decidir en los asuntos públicos junto a otras personas y por tanto, su lógica no reside en la representación aunque la contemple. A nuestro parecer es únicamente desde ésta concepción y a través del tipo de relaciones y prácticas que genera, desde la que los ciudadanos puedan llegar a responsabilizarse e implicarse en los asuntos públicos y desde la que se puede contribuir a la reestructuración del Estado de Bienestar, esto es, a construir el nuevo modelo de Estado de Bienestar Participativo.

#### *2.5.2. Participación ciudadana versus Pluralismo*

A final de los años 70 y principios de los 80 en el contexto de las preocupaciones de los organismos internacionales entorno a la crisis del Estado de Bienestar, comienzan a gestarse en el ámbito de la política social las ideas que posteriormente darán lugar a lo que se conoce como *Pluralismo del Bienestar*.

Una de las primeras publicaciones que hacen referencia al pluralismo del bienestar fue en 1978 el Informe Wolfender sobre el futuro de las organizaciones voluntarias. La idea inicial del informe planteaba que existen diferentes actores que intervienen en el bienestar y que las organizaciones voluntarias eran un elemento más a tener en cuenta en los sistemas de bienestar para hacer frente a las necesidades; por ello, subrayaban que su papel en ese sentido debería ser ampliado si bien, no con vocación de sustitución de la provisión pública.

Como indica Johnson esta idea no suponía novedad alguna ya que los estados de bienestar han sido siempre pluralistas en el sentido de que los proveedores de bienestar han sido siempre múltiples. La novedad del pluralismo respecto del Estado de Bienestar, reside en la propuesta de una nueva articulación de las relaciones entre los distintos actores en la que la disminución considerable del papel del Estado se correspondería con uno mayor a los sectores voluntario, informal y comercial (Jonson, 1990:16)

En ese mismo contexto el *European Centre for Social Work Training and Research* planteaba en 1984 la importancia de analizar las relaciones entre los servicios sociales y las nuevas formas de iniciativa social desde la perspectiva de una mayor descentralización y participación, acorde con la idea de sus encuentros anteriores de un modelo de trabajo social que planteaba “volver a la gente”.

En ese momento, todas las argumentaciones a favor del pluralismo se fundamentaban en el despliegue de un amplio catálogo de fallos del Estado de Bienestar pero, sobre todo, enfatizando el exceso de centralismo, de burocracia y la falta de participación. En ese sentido, el aumento de la intervención Tercer Sector encajaba perfectamente ya que contribuiría a mejorar sustancialmente esa línea de críticas al Estado de Bienestar. Así pues, el pluralismo abogaba –en principio- por un mayor protagonismo de la iniciativa social como solución para flexibilizar el burocratismo, la rigidez y el alejamiento de los ciudadanos en la provisión de los servicios sociales, además subrayando que el cambio de dirección que suponían estas estrategias no debería ser utilizado como una excusa para reducir el gasto público.

Planteado así, - y además por lo que estas ideas implicaban de antiburocráticas y anti profesionistas- se puede explicar, en parte, el inicial alto grado de consenso político y de adhesión en torno al Pluralismo desde posiciones ideológicas muy distantes.

Pero como señala Norman Johnson (Johnson, 1990:86), aunque las ideas iniciales del pluralismo no tenían un carácter “antiestatista” ni pretendían que el cambio de estrategias en la política social fuese utilizado como una excusa para reducir el gasto público, sí desde el principio atribuían al Estado un papel menos dominante mediante el replazamiento parcial de los servicios del bienestar públicos existentes. Lo que el pluralismo planteaba en el fondo no era sólo una mayor participación de los ciudadanos a través de la iniciativa social, sino un cambio profundo en la relación de fuerzas y una reducción del protagonismo -casi monopolístico- del Estado. Aunque el Estado debería continuar como financiador principal de los servicios del bienestar y ejerciendo ciertas funciones de regulación sobre estos, se exigía resituar los roles de los otros sectores aumentando su papel en la gestión de servicios públicos; de esta manera se abría también la puerta de la gestión a una multitud de proveedores muy diversos, incluyendo a las empresas lucrativas que no tienen por que estar interesadas en la equidad ni implicadas



con los principios redistributivos del Estado de Bienestar. En este sentido el pluralismo entroncaba con los planteamientos económicos neoliberales.

Por otra parte, desde el punto de vista de la participación de los distintos actores sociales en la regulación de la política social, las teorías pluralistas sostenían que con la eliminación de la hegemonía del Estado se propiciaría una situación de mayor equilibrio y de redistribución del poder entre la pluralidad de actores, estableciéndose entre ellos un equilibrio armónico de intereses similar a los supuestos equilibrios del mercado.

Obviamente estos presupuestos no tienen en cuenta, como señala Norman Lechner (Lechner, 1996), que ni la “mano invisible del mercado” ni el pluralismo resuelven aspectos cruciales como la organización frecuentemente poco democrática de los distintos actores y la relación asimétrica entre unos y otros. Tampoco, como apunta Johnson, que la posición privilegiada del estado –aún con los consabidos déficit- es necesaria para planificar la política social, para garantizar a los ciudadanos una cobertura mas amplia e igualitaria que la que puedan ofrecer otros sectores, así como para desarrollar actividades de prevención, sensibilización y también de coordinación, control y ejercicio de responsabilidad sobre los servicios.

A finales de los ochenta y principios de los noventa, el discurso pluralista estaba ya claramente incorporado a las recomendaciones en materia de política social de organismos internacionales como la ONU (en las reuniones de los ministros de asuntos sociales se emplea ya el concepto de *Welfare mix*) y la OCDE que en 1994 lo incorpora al documento “Nuevas orientaciones de la Política Social”.

Para muchos autores el pluralismo del bienestar se concibe no como la superación y cancelación del Estado de Bienestar sino como una reestructuración del mismo; como un reajuste del modelo para solucionar los problemas que le habían hecho entrar en crisis. De hecho, al referirse al pluralismo, lo ubican como una de las diferentes tipologías de Estado de Bienestar con diferentes calificativos o “apellidos” según los autores ( por ejemplo: *Estado de Bienestar Diferenciado e Integrado* de Mishra; *Estado de bienestar liberal/Conservador/Socialdemócrata* de Esping-Andersen).

Desde nuestro punto de vista y siguiendo a Peter Abrahamson, la nueva perspectiva de la política social que formulan ya en los años noventa las instituciones interna-

cionales y que habían puesto en marcha muchos gobiernos difiere, sustancialmente, de la idea del Estado de Bienestar posterior a la II Guerra Mundial al abandonar la idea de que una institución prime sobre otra (y desde luego que la que lo haga sea el estado), sugiriendo en su lugar, una colaboración flexible y de corresponsabilidad variable (Abrahanson, 1995:118). Este autor distingue, por tanto, entre diferentes regímenes de bienestar -no de Estados de Bienestar- según la ideología que los sustenta (católico, conservador, liberal, socialdemócrata), presentando marcadas diferencias en función de distintas variables según la cuales uno de estos regímenes, el socialdemócrata, se correspondería con el que es, en sentido estricto, el Estado de Bienestar.

Johnson, en su detallado análisis sobre el Pluralismo, tras valorar detenidamente las características, ventajas e inconvenientes de la provisión de servicios por cada actor, plantea una profunda crítica en el sentido de que el repliegue del Estado no es la única ni la mejor solución posible ante las dificultades del Estado de Bienestar. Y va aún más allá (Johnson1990: 15) al afirmar que debido a la falta de compromiso político de los gobiernos con el Estado de Bienestar, han sido estos mismos gobiernos quienes han promovido la noción de *crisis* como un medio para justificar los recortes en el gasto social que trataban de llevar a cabo por razones ideológicas. En definitiva, este autor evidencia que el Pluralismo no es una solución a la crisis del Estado de Bienestar por la vía de su reestructuración sino que marca en sí mismo, la transición hacia otro modelo.

En ese sentido, transcurridos veinte años desde que Johnson escribiese *El Estado de Bienestar en transición* y habiéndose materializado el pluralismo en la práctica (aunque con intensidades diferentes) de casi la totalidad de los países que habían seguido ese modelo, ya explícitamente se explica y defiende el cambio de paradigma que supone, como por ejemplo lo hace Manuel Herrera:

En la medida en que se afianza este nuevo escenario de la sociedad post-industrial, el Estado de Bienestar deja espacio a una sociedad del bienestar que se caracteriza por la pluralización de los actores y la pluralización de los instrumentos de protección social. (...) Las políticas sociales ya no coinciden con las políticas públicas; dicho brevemente, la protección social ya no coincide con las instituciones estatales (del estado-nación); la política social se presenta como una función social difusa. (...) El *welfare mix* conlleva innovaciones que orientan hacia un nuevo paradigma sociológico” (Herrera y Castón, 2003:202.)

No obstante, no existe consenso en torno a ese punto de vista; siguiendo en el contexto español, hay otros análisis (R. Cabrero, 2002:71) que sostienen que el Estado de Bienestar permanece porque -aún con modificaciones- sus objetivos no han cambiado sustantivamente sino que son determinadas características concretas (menor intensidad protectora, debilitamiento del universalismo y auge del privatismo) las que han sufrido modificaciones. Concretamente Rodríguez Cabrero se refiere a que lo que ha cambiado son las pautas institucionales. Para él, una de esas pautas es la que deviene del reforzamiento del *principio de subsidiariedad*: los estados de bienestar están dejando de hacer aquello que pueden hacer los gobiernos territoriales, la familia, la sociedad civil, las entidades sociales y el mercado. El Estado reduce su papel a la financiación de la protección social. Se trata de garantizar financieramente la materialización de los derechos sociales interviniendo en la gestión sólo allí donde la naturaleza del servicios lo requiera. Así, se tiende hacia sistemas mixtos de producción y consumo del bienestar caracterizados por:

- Descentralización del. Estado de Bienestar con un creciente descompromiso del estado central.
- Ampliación del espacio mercantil de los servicios sociales.
- Mayor responsabilidad de la sociedad civil a través de la colaboración de las ONG,s como entidades de servicios (en parte, extensión del Estado)
- Institucionalización del voluntariado social.

Para R. Cabrero la pregunta sería si el principio de subsidiariedad es la justificación ideológica de la privatización – opuesta a la esencia del Estado de Bienestar- o la expresión reformulada del auge de nuevas formas de intervención social, particularmente de la Sociedad Civil, cuya acción no se opondría a lo sustantivo del modelo (R, Cabrero, 2003:69). En su opinión, no se ha dado un desmantelamiento ni un privatización extensiva pero sí elementos que tienden a cuestionar la centralidad de los derechos sociales. Su materialización tiende a ser, de hecho, más desigual reforzando las estructuras de la desigualdad social; la menor intensidad protectora ha abierto la puerta a la privatización selectiva de servicios y ha ido desplazando en parte el compromiso institucional por la responsabilidad individual.

De modo mas rotundo se refiere Luis Enrique Alonso a las mutaciones de la esencia misma del Estado de Bienestar, cuando habla sobre el crepúsculo postmoderno de los deberes impuestos por el Estado que subordina las necesidades de unas personas a la voluntad o el deseo de otras; a la emergencia de formas parciales y fragmentadas de solidaridad individual frente al estancamiento de los modos institucionalizados, anónimos y colectivos de solidaridad pública. En definitiva, la sustitución de las razones políticas o sistémicas generales por los motivos personales del corazón o por los actos individuales de compasión (*Op. cit.*: Alonso, 2000: 335-337).

Desde nuestro punto de vista, el reforzamiento del principio de subsidiariedad es la justificación ideológica de la privatización (opuesta a la esencia del Estado de Bienestar y requisito para la extensión del modelo neoliberal de globalización) que es asumida desde posiciones ideológicas distintas a la neoliberal por una confluencia de intereses basados, principalmente, en la necesidad de abaratamiento de costes en la gestión de servicios por parte de los gobiernos.

Desde luego entendemos que es importante el papel que los nuevos movimientos sociales están desarrollando respecto de la reivindicación de modelos de gestión mas sociales, participativos y descentralizados (fundamentalmente el de los movimientos como el antiglobalización o altermuidista que persigue cambios estructurales mas profundos y trascienden el tema de la gestión de servicios), pero fundamentar en ellos la explicación de un cambio de tendencia en la reestructuración del los Estados de bienestar sería ilusorio (y en nuestro caso, confundir la realidad con los deseos) al atribuir un peso y una influencia política que a nuestro entender estos movimientos, hoy por hoy, no tienen. Es más, pensamos más bien, que la segunda explicación que plantea Rodríguez Cabrero, esta es, la llamada las nuevas formas de intervención social de mano del Tercer Sector, está siendo utilizada mediática e interesadamente como una concesión a una parte de estos movimientos sociales que gozan de simpatía y respaldo social, funcionando como una coartada para la privatización y el desmantelamiento del Estado de Bienestar. Sería cuando menos inocente pensar que en el contexto dominante de la globalización que exige la extensión del Mercado a todos los ámbitos posibles de la vida social, la causa del descompromiso del Estado estuviese en dar respuesta a los requerimientos de ciertos sectores sociales minoritarios que operan desde una ideología desmercantilizadora

contraria a los intereses de ésta.

En definitiva, retomando la idea de más arriba, la perspectiva pluralista formulada en muchas ocasiones resaltando sus términos iniciales, ha tenido una amplia aceptación puesto que se puede abogar por la descentralización, la participación de los ciudadanos y la gestión menos burocrática de los servicios sociales, como hemos dicho, desde muy distintas posiciones ideológicas y estratégicas. El desacuerdo surge cuando se trata de diferenciar las vías de solución y su puesta en práctica. Aún a riesgo de simplificar en exceso, nos estamos refiriendo a si las alternativas a los fallos del Estado de Bienestar en la provisión de servicios se orientan, prioritariamente, hacia la gestión privada-lucrativa de los intereses públicos con cierta financiación y regulación pública (“privatización de la gestión del bienestar” incluyendo las *versiones comunitaristas* conservadoras de la sociedad civil de vuelta a la familia y redes informales como medio de satisfacción de las necesidades); o bien, hacia un modelo de provisión y gestión pública con importantes garantías del Estado pero con mayores márgenes de descentralización y participación social, que podríamos llamar “socialización de la gestión del bienestar”.

A pesar de que ambas posiciones se suelen enmarcar teóricamente en la reestructuración del Estado de Bienestar, desde nuestro punto de vista y como hemos referido más arriba, en la práctica se construyen como modelos distintos que responden a concepciones ideológicas también muy distintas. En el último caso hablaríamos de una reestructuración participativa del Estado de Bienestar acorde con la refundación democrática del Estado que se postula desde la democracia radical y las democracias participativas, mientras que en el primero, no sería exacto hablar de reestructuración sino de un cambio de modelo, hacia el modelo *Pluralista (Welfare mix)* o de la *Sociedad del bienestar*, funcional al neoliberalismo y como requisito previo para la consolidación de éste.

Según el análisis anterior, de las dos salidas probables a la crisis del Estado de Bienestar en la línea de superación de los déficit de democracia y de participación que se articulan “desde abajo” esto es, poniendo énfasis en la sociedad civil, una lo hace desde el mayor protagonismo de todos los actores sociales (pluralismo); la otra (reformismo crítico), desde una mayor implicación y participación real de los ciudadanos individual y colectivamente a través de la repolitización de la ciudadanía y de la participación ciuda-

dana, que serían ejes centrales del Estado de Bienestar Participativo. Pero mientras la primera opción supone un cambio de modelo de política social (e incluso, como veremos en el apartado siguiente, un cambio en el sistema político), la segunda se ubica realmente en la línea de reestructuración del Estado de Bienestar. Por tanto, si hablamos de alternativas dentro del citado modelo, debemos avanzar ahora en la dirección de una reformulación de la Participación Ciudadana.

MODELOS DE PROVISION Y GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

| MODELOS  | FUNCIONES   |  |   | Producción  |
|--|---|--|---|---|
|  | Financiación  | Regulación y Planificación               | Control y evaluación                              |   |
| (Reestructuración)<br><b>Estado de Bienestar Participativo</b> | Pública   | Gobiernos<br>Tercer Sector<br>Ciudadanos | Admón Pública<br>Tercer Sector<br>Ciudadanos      | Admón Pública<br>con co-gestión<br>del Tercer Sector          |
| <b>Pluralismo del Bienestar</b>                                | Pública con cofinanciación de los ciudadanos y apoyo de las empresas (RSC)* | Gobiernos<br>Tercer Sector<br>Mercado    | Admón. Pública<br>Tercer Sector<br>Empresas lucr. | Tercer Sector y<br>Empresas lucr.<br>Admón.Pub.<br>(residual) |
| <b>Neoliberalismo</b>  | Privada y Pública   | Mercado                                  | Empresas<br>lucrativas.                           | Empresas lucr.<br>Admón. y Tercer<br>Sector residuales        |

\*Responsabilidad Social Corporativa

Centrándonos por tanto en esta última perspectiva, es importante recordar que, contrariamente a lo que postula el pluralismo, el papel del Estado debe ser central respecto del desarrollo de la participación. Dado que la desigualdad estructural es un obstáculo para la participación social, el papel compensatorio del Estado es necesario para el propio ejercicio de la participación, si bien es cierto que es imprescindible una transformación de sus estructuras para que se conviertan en instancias reguladoras efectivas y accesibles para los ciudadanos.

Es en este sentido que frente al modelo pluralista, *la Participación Ciudadana* en el contexto de un Estado de Bienestar Participativo, se constituiría como uno de los pilares sobre los que se sostendrían las posibles estrategias para democratizar la esfera pública y ampliarla más allá del propio Estado. Esto es, mediante la descentralización y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en los modos de implementar las políticas públicas. Como indica Nuria Cunill la participación ciudadana puede hacerlo operando en un doble sentido: como un modo de control sobre la administración pública y como medio de transmisión de las necesidades sociales a la administración y de mecanismos de colaboración en la satisfacción de éstas. Supone que los individuos “toman parte” en cuestiones públicas en tanto que ciudadanos y actores políticos, como portadores de intereses sociales o colectivos (Cunill, 1991).

Para definir el concepto de participación ciudadana Cunill diferencia entre participación política (en sentido estricto), participación social y participación ciudadana. Señala que es difícil, en muchos casos, deslindar unas formas de otras especialmente la participación social y comunitaria de determinadas experiencias autónomas de la sociedad civil y los movimientos sociales. La participación ciudadana se refiere a las actividades que se desarrollan en relación con las administraciones públicas, excluyendo también la participación política indirecta (voto), la militancia en partidos políticos o la participación personal en órganos representación y de gobierno.

Según lo anterior, Cunill argumenta que, dado que no todos los intereses se integran en el sistema tradicional de partidos de la democracia representativa, la participación ciudadana es necesaria pero ésta, no se plantea entonces como una alternativa a la democracia representativa sino precisamente como un complemento ante su incompletud. La finalidad de la participación ciudadana no es tanto solucionar (aunque pueda



contribuir a ello) la crisis que experimentan los actuales sistemas de representación y que se evidencia en la baja participación electoral o la desafección hacia los partidos políticos (cuestiones que tendrían que ser abordadas con otras soluciones), sino complementar estos mecanismos para en definitiva, ampliar y fortalecer el sistema democrático.

Pero la participación ciudadana, aun siendo fundamental desde esta perspectiva, por sí misma no garantiza el incremento de la representación social en los asuntos públicos puesto que también ésta puede devenir (especialmente cuando se centra en el desempeño de funciones meramente asistenciales y de gestión de servicios) en una canalización apolítica de las energías sociales (despolitización) o en un mayor nivel de corporativización y clientelismo al entrar en juego intereses económicos y profesionales derivados de la producción de servicios, tal y como hemos comprobado en el trabajo empírico.

Para que la participación ciudadana pueda contribuir a la democratización y “publicación” de la esfera estatal es necesario según Cunill (1997: 166) reinventarla como participación política (en sentido amplio), esto es, *repolitizarla*. Para ello señala que es necesario superar una serie de obstáculos que marcan generalmente su modo de institucionalización y que giran en torno al “para qué”, “quiénes”, “dónde” y “cómo” se desarrolla la participación ciudadana y que coinciden en gran medida con las dimensiones analizadas al exponer los conceptos de participación y pseudo-participación que vimos en epígrafes anteriores.

En primer lugar respecto del para qué, siguiendo a Tomás Alberich, el objetivo que persigue la participación ciudadana en los asuntos públicos no es otro que darle contenido y ampliar la democracia; “en las sociedades complejas la participación persigue que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales, con más capacidad para transformar el medio en el que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos” (Alberich, 2004:27). Frente a esto, el modelo predominante de participación ciudadana convoca a los sujetos más para lograr acuerdos que garanticen la implementación de las políticas públicas que para ejercer una influencia y control sobre ellas. Así mismo, el carácter de los acuerdos adoptados suele ser consultivo y no vinculante.

En referencia a quiénes son convocados, también pueden aparecer limitaciones respecto de las posibilidades de la participación como mecanismo de profundización de

mocrática. Por lo general, cuando los órganos de participación tienen una función política se diseñan estructuras de carácter mixto donde los representantes de los intereses sociales tienen un menor peso cuantitativo; también se recurre a la designación directa impidiendo que sean las propias organizaciones quienes los elijan o privilegiando la presencia de determinadas organizaciones sobre otras. Esto favorece, así mismo, la defensa de los intereses corporativos de determinadas organizaciones y acentúa las asimetrías en la representación de modo que, lejos de funcionar como un mecanismo de ampliación y profundización democrática, deja fuera los intereses de grupos sociales subrepresentados.

Por otro lado, respecto de los ámbitos de participación, se tiende a desarrollar tantos órganos como necesidades a las que responden las distintas agencias gubernamentales (y fundamentalmente en áreas consideradas como de “menor importancia”) de manera que el abordaje de los temas es estrictamente sectorial. Esto, por un lado, favorece que el tipo de participación sea más técnica que política y dificulta la participación de los sujetos directamente afectados y “no expertos”; por otro, resta posibilidades tanto de enfocar los problemas desde una perspectiva integrada como de incidir sobre los problemas globales que afectan a la vida colectiva. Este último aspecto, la fragmentación de los ámbitos de participación, supone también la fragmentación de los sujetos en tanto que actores políticos reduciendo sus posibilidades de incidencia en las decisiones que afectan a temas globales.

Haciendo una breve referencia concreta la participación ciudadana en España, contexto en el que se muestran evidentes en la mayoría de los casos los obstáculos arriba señalados, las expectativas de cambio (concretamente en el ámbito local) que suscitaba la reforma de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local del año 85, no han tenido una clara respuesta con la nueva *Ley 57/2003 de Mejora y Modernización del Gobierno Local*.

Frente a una primera etapa (abierta en torno al segundo mandato democrático) en la que los ayuntamientos se plantearon regular la participación ciudadana como si fuese un problema más que como una necesidad del sistema democrático y la contemplaban bajo un carácter administrativista y meramente formal, la nueva ley tampoco ha dado unas alternativas que fortalezcan realmente la participación (Pindado, 2005).

La Ley de Mejora y Modernización del Gobierno Local, a pesar de criticar a la anterior respecto de la participación (en el sentido de que esta era insuficiente por su carácter meramente declarativo) y de proponerse incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, las innovaciones que introduce son muy poco ambiciosas. Estas se concretan en la necesidad de que existan reglamentos de participación ciudadana, en que se generalice el uso de las tecnologías de la información, y contempla la posibilidad de las iniciativas ciudadanas y las consultas populares. Además, establece para los municipios que denomina de *gran población*, la obligación de tener un Consejo Social de la Ciudad, la división en distritos como órganos de gestión desconcentrada y Comisiones Especiales de sugerencias y reclamaciones.

Como indica Fernando Pindado (Pindado, 2005:27) en primer lugar, todo esto no supone una gran innovación ya que la mayoría de las nuevas medidas ya existían en muchos ayuntamientos. Por otra parte, implica un excesivo reglamentarismo que deja poco juego a la autoorganización de los ayuntamientos obligándoles, además, a llevar a cabo un proceso acelerado en la elaboración de los reglamentos. Finalmente señala Pindado, que se ha optado por un órgano muy fácil de instrumentalizar políticamente como es la comisión de quejas y reclamaciones, frente a otras posibilidades como el Defensor del Ciudadano.

Así pues, exceptuando las interesantes -pero desafortunadamente aún insuficientes- experiencias que mediante metodologías participativas buscan hacer efectiva la participación <sup>18</sup>, la participación ciudadana en España requiere profundos cambios y, como veremos en el desarrollo de la presente investigación, muy especialmente en el ámbito de los servicios sociales.

En ese sentido, y centrándonos ahora sólo en las cuestiones arriba indicadas, concluimos este apartado señalando que, para que la iniciativa social mediante la participación ciudadana pueda contribuir a la democratización del estado, en la dirección de ampliar los mecanismos de participación política y -en palabras de Cunill- "hacer de la esfera pública un espacio real y efectivamente público", es necesario superar tales obstáculos, teniendo en cuenta prioritariamente:

---

<sup>18</sup> Estas experiencias en España están recogidas en diferentes publicaciones, entre otras: R. Villasante, 1995; R. Villasante, Montañés y Martí, 2000; R. Villasante, Montañés y Martín, 2001; R. Villasante y Garrido, 2002; Encina et al, 2003; Encina, et al 2004; Martí, Pascual y Rebollo, 2005

. La inclusión de los grupos socialmente subrepresentados creando estructuras de oportunidades para los grupos en exclusión, dotándoles de los medios institucionales para su reconocimiento y representación.

. Trascender la mera expresión de los intereses particulares. La participación ciudadana debería centrarse en -o al menos incluir- a las organizaciones que, movilizadas por fines públicos, no buscan la distribución de ventajas relativas en una organización dada, sino que persiguen desarrollar una política de influencia sobre el sistema político orientada a modificar determinadas situaciones.

. Introducir en la agenda pública asuntos de interés general que no son tratados por los partidos políticos o por las organizaciones más convencionales.

. Conectar e incorporar a los nuevos movimientos sociales, las experiencias desarrolladas mediante metodologías participativas en colaboración con las administraciones, otras del tejido social no institucionalizadas y también, a los simples ciudadanos, mediante mecanismos de participación mucho más abiertos y creativos que los actualmente establecidos.

Planteada de esta forma, la participación ciudadana va mucho más allá del mero ejercicio de representación que actualmente supone la inclusión en un consejo consultivo a miembros de determinadas entidades (generalmente en España las entidades singulares), o de la reunión coyuntural de un representante de una asociación de vecinos con un concejal para resolver algún problema o tema concreto. Se refiere a articular formas de relación estables, decisorias, con objetivos claros, sobre concepciones integrales que interrelacionen todas las dimensiones que inciden en los procesos que tienen lugar en el ámbito concreto de que se trate, ejerciendo además, una función inclusiva, adecuando las estructuras administrativas necesarias para ello y teniendo como sustrato indispensable un compromiso de implicación real y compartido por políticos, técnicos y ciudadanos.

Es sólo en esta dirección que la participación ciudadana verdaderamente se configura como un revitalizado cauce de redefinición de las relaciones Estado-ciudadanos en el sentido de ensanchamiento de los límites de un espacio público ampliado y común a ambos sectores, que abre puertas al establecimiento de estrategias conjuntas y de "conjuntos de acción" (R.Villasante) en la línea de la democracia participativa.

### 2.5.3. *Democracia participativa versus Gobernanza*

Como hemos visto, existe un consenso prácticamente generalizado en torno a que la descentralización y la participación son dos elementos clave para la reestructuración del Estado de Bienestar, en tanto que pueden contribuir la superación del déficit de legitimación y de representación. Ahora bien, enfocando el análisis en el nivel del sistema, los significados de las alternativas que se proponen, de nuevo, no son en absoluto coincidentes.

En este nivel los interrogantes que nos planteamos serían ¿Cómo se consigue regular y articular un entramado tan complejo como el resultante de la confluencia de múltiples actores en el escenario del bienestar? ¿Es posible hacerlo desde el modelo actual de democracia representativa? y en todo caso ¿Qué cambios institucionales y qué modos de gobierno son necesarios para ello?

Una de las respuestas que, a pesar de tener múltiples interpretaciones y críticas, gozan de mayor crédito en la actualidad es la que se fundamenta en entorno a la teoría de la *Gobernanza o Gobernanza moderna* (Mayntz)

El concepto gobernanza, está directamente vinculado con todos los cambios que han tenido lugar en las últimas décadas en la escena mundial y que han tenido claras repercusiones sobre el papel del Estado y sobre las posibilidades de las administraciones públicas para llevar a cabo las decisiones políticas tomadas por los gobiernos. En este sentido, la gobernanza es entendida en dos niveles diferentes, esto es, referida a la forma de implementación y de gestión de las políticas públicas por un lado y por otro, a la forma misma de gobernar, al proceso de toma de decisiones políticas y de negociación de prioridades. En ambos casos subyace no obstante, como correlato de las ideas pluralistas, un cuestionamiento de la centralidad del papel del Estado que, en el primer caso, se materializará en el descenso de la provisión directa de servicios por parte de éste y en el segundo, en la apertura de los procesos de toma de decisiones a múltiples actores.

Según Renate Mayntz, una de las autoras clave en la elaboración de las teorías de la gobernanza moderna, ésta “significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico en el que las autoridades estatales ejercían un poder

soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (...) Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad".(Mayntz, 2001). Para esta autora, la gobernanza implica que los actores corporativos privados cumplen funciones reguladoras que, en definitiva, son de interés público. Bajo esta perspectiva la gobernanza es un mecanismo de autorregulación de la sociedad pero en la que de alguna forma el Estado sigue teniendo un cierto control ya que si la autorregulación resulta ineficaz, éste puede intervenir.

Estos procesos de autorregulación de la sociedad, que en el caso de los pluralistas son interpretados como un desplazamiento de la esfera pública que la asentaría definitivamente en lo social, para otros autores como Nuria Cunill (1997:41), operan precisamente en el sentido inverso, es decir, hacia una problemática "difuminación de lo público", cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Partiendo de un primer nivel en el que opera la gobernanza, este es, como forma de gestión de las políticas públicas, se puede explicar la gran aceptación y popularidad de que goza el término en la actualidad. Las propias administraciones públicas lo adoptarían a mediados de los noventa de un modo generalizado como un nuevo y moderno estilo de gestión, acogándose estos planteamientos modernizantes de modo entusiasta por parte de los gestores públicos, en tanto que se presentaba como una solución a los múltiples problemas cotidianos de su quehacer.

Tal acogida tuvo además un efecto multiplicador ya que implicaba la transferencia del modelo a las organizaciones con las que la administración se relaciona (especialmente al Tercer Sector, pues el mercantil ya lo había adoptado anteriormente).

Esta nueva gestión, en principio, proporcionaría a las administraciones públicas la eficacia y rentabilización de recursos suficientes para satisfacer las demandas crecientes de los ciudadanos, valiéndose de modos de organización no jerarquizados y descentralizados, y de la coordinación, la corresponsabilidad y la participación de los distintos actores implicados. Enlaza así, con la aplicación inicial del término procedente del ámbito empresarial en el que concepto de *corporate governance* (amasado en el campo de los estudios norteamericanos sobre el mundo de las grandes empresas a finales de los años treinta) es utilizado para definir el conjunto de técnicas de organización y de gestión de una empresa, haciendo referencia, sobre todo, a la eficiencia y

rentabilidad dentro de la misma.

No obstante, los modernos modelos de gestión pública, tal y como hemos observado en nuestra investigación, no están produciendo siempre los resultados esperados, al menos para el caso de Andalucía y respecto del ámbito de los servicios sociales, especialmente en lo que se refiere a aspectos como coordinación, optimización de recursos y participación en la toma de decisiones junto con otros sectores.

Pero la idea de gobernanza, aun con otras denominaciones, tiene sus raíces también en la esfera política ya en los años 70 cuando, los desafíos de los nuevos movimientos sociales al modelo liberal de democracia, junto con otros factores, contribuyeron a crear un marco apropiado para formular la tesis de la ingobernabilidad. En esa dirección, en 1973 la Comisión Trilateral lanza el concepto de *governabilidad* a partir de un informe sobre las disfunciones que en aquel momento encontraban los regímenes democráticos que los hacían difícilmente gobernables. El informe sostenía que la crisis política de las sociedades desarrolladas era debida, entre otros factores, a la complejización del entramado social y al aumento de expectativas y demandas sociales de los ciudadanos a los estados, condiciones a las que la administración pública tradicional no era capaz de dar respuesta suficiente. En ese sentido se proponía como parte fundamental de la solución, la modernización de las prácticas de gobierno, la descentralización de la administración pública y la conversión de los parlamentos en órganos más técnicos; en definitiva, la gobernanza trasciende el ámbito de la gestión pública afectando también a los modos de toma de decisiones políticas.

A mediados de los ochenta se consolida la utilización del término *governance* (que en su utilización anglosajona se asociaba a ejercicio del poder, actividad de gobierno) que irrumpe con fuerza especialmente en el ámbito de las instituciones internacionales ligadas al desarrollo. Implicaba tener un servicio público eficiente, un sistema jurídico fiable y una administración responsable frente a los ciudadanos, perfilándose como “la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país en desarrollo”(Banco Mundial). Estas características se describen además como las condiciones de “buena gobernanza” y consolidación democrática que deben cumplir los países que opten a créditos de ajuste estructural del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional o a ayudas de la Unión Europea, de manera que la gobernanza, no

sólo se plantea como un procedimiento sino que adquiere también un carácter prescriptivo.

Para autores como Boaventura de Sousa Santos, tales propuestas sobre cambios en los modelos de gobierno no suponen una nueva articulación de las relaciones Estado-Sociedad sino una articulación más directa y estrecha entre el principio del Estado y el del Mercado. En su análisis plantea que se ha dado una sustitución importante en los focos de interés político: con la crisis del Estado de Bienestar, la preocupación central del Estado, que era la reforma social, es sustituida por la preocupación por la reforma del Estado y la gobernabilidad. Este es un proceso de cambio de enfoque que es necesario para poder llevar a cabo las nuevas articulaciones Estado-Mercado que requiere la globalización neoliberal; para ello era preciso también sustituir la idea del *Estado irreformable* por la del *Estado reformable* (Santos, 1999 y 2005).

Santos explica que en los primeros años de la década de los noventa, se hacen evidentes en muchos países una serie de efectos disfuncionales en términos de gobernabilidad que eran resultado de la fase inicial del pensamiento neoliberal cuya prioridad había sido la reducción del Estado a un papel "mínimo". Así se asienta en el pensamiento dominante la idea de que el capitalismo global no puede prescindir de un Estado fuerte para acometer las reformas que este modelo exige. En palabras de Boaventura de S. Santos: "como es el Estado el que tiene que acometer su reforma, sólo un Estado fuerte puede producir con eficacia su propia debilidad. Por otro lado, como toda desregulación nace de una regulación, el Estado tiene que intervenir, paradójicamente, para dejar de intervenir" (Santos, 2005:317). En este sentido, el problema del Estado para el neoliberalismo no se resuelve por tanto reduciendo la "cantidad" de Estado, sino modificando su naturaleza. Para esto es necesario afianzar la idea de que el Estado *sí* es reformable y por ello, explica este autor, se pasa de la idea inicial de que el Estado era intrínsecamente ineficaz, burocrático, parasitario, etc. y por tanto, irreformable, a una nueva etapa fundamentada en la idea de que el Estado puede y debe reformarse.

La salida para el pensamiento neoliberal ya no puede ser por tanto -como indica Santos- una simple vuelta al principio del Mercado sino una articulación más directa entre Estado-Mercado. La fuerza del Estado está ahora en someter todas las interdependencias de los múltiples actores sociales a la lógica mercantil, algo que el Mercado no podía hacer por sí sólo. En este contexto toman fuerza, sentido y tremenda



utilidad las teorías de la gobernanza.

Siguiendo el análisis de François Graña, la gobernanza sugiere una toma de decisiones colectivas basada en la amplia inclusión de actores afectados por las mismas, junto a una necesaria coordinación de éstos en pos de un mínimo de eficacia, en la que el Estado pierde su antigua hegemonía y debe coparticipar en la gestión del poder junto a una constelación de actores y decisores: banqueros, empresarios, sindicatos, colectivos ciudadanos y organizaciones no gubernamentales de diversa índole. (Graña, 2005:13) Pero además, los presupuestos de profundización democrática en los que se basa (menor jerarquía, mayor participación, cooperación de múltiples decisores, obligación de rendición de cuentas) no tienen en cuenta el poder desigual de los actores ni tampoco sus asimétricas posibilidades de influencia en la toma de decisiones, cuestiones estas, vitales para que la participación pueda hacerse efectiva como forma de profundización democrática, como ya hemos señalado en apartados anteriores. Por ello, como señala este autor, hay una serie de competencias del Estado sobre asuntos de interés general y estratégico que no pueden ser dejadas a los acuerdos de intereses privados, corporativos o sectoriales; en ese sentido, el modelo de gobernanza, al subestimar estas especificidades del poder político, entra en contradicción con la democracia representativa (Graña, 2005:62)

De este modo bajo el ambiguo concepto de ampliación de la participación de la sociedad civil a través de la "new governance" entra también el Mercado en la esfera misma de la toma de decisiones políticas (y además con un peso desequilibrado respecto de otros actores): Es en ese sentido que señalaba Nuria Cunill que el desplazamiento del centro de gravedad de la esfera pública no se está orientando hacia una nueva articulación de las relaciones Estado-ciudadanía sino hacia una concepción "difusa" de lo público por lo que para algunos autores, recurrir a la gobernanza como mecanismo de profundización participativa y democrática constituye una auténtica "trampa" (Foro Social Transatlántico, 2002; Monedero, 2003).

¿Cómo establecer entonces salidas posibles a la crisis de legitimación, de representación y de participación que no devengan en la deslegitimación misma de los propios sistemas democráticos?

Desde nuestro punto de vista es imprescindible empezar por que el centro de gravedad de la esfera pública se desplace en otra dirección o, como hemos señalado ya,

que la esfera pública se amplíe mediante la “publicación” y la democratización del Estado. Si de lo que se trata es de construir alternativas de sociedad que sean participativas e inclusivas una primera cuestión es sentar las bases para que pueda recuperarse un espacio público que gire en torno al eje Estado-ciudadanos. Para ello no se trata simplemente de establecer alianzas y fijar estrategias sino que es fundamental el *cómo* se hace. Esto, por fuerza, si lo que se pretende es superar la crisis de legitimación, habrá de fundamentarse en metodologías participativas. En este sentido, tras revisar diferentes perspectivas existentes, encontramos que los planteamientos de la democracia participativa son los que están haciendo aportaciones más sugerentes en esa línea, y especialmente porque están basados en experiencias concretas que trascienden el plano teórico y consiguen que la teoría y la práctica se alimenten y se revisen mutua y constantemente.

La democracia participativa supone una interpretación no reduccionista de la democracia ya que entiende que ésta no se agota en una de sus formas, la representación delegada, y tampoco se limita a una lógica única, de los partidos políticos. Como señala Villasante, “la democracia es un proceso de voluntades que se va construyendo entre personas, entre grupos y entre redes de movimientos. No conviene tomar uno de los mecanismos de objetivación (el voto) por el todo de la democracia” (Villasante, 1995:277). Así, democracia representativa y democracias participativas (en plural pues como dice el propio autor, no se trata de un modelo a imitar sino de muchas prácticas) no son excluyentes sino que son respuestas múltiples ante realidades abiertas que requieren, por tanto, una lógica de respuestas compleja. Los partidos y la representación delegada e indirecta tienen sentido en determinados espacios y para ciertas cuestiones, pero son insuficientes en escenarios de profunda complejidad social. No se trata, por tanto, de sustituir unos mecanismos por otros sino de utilizarlos simultáneamente y de trasladar la lógica y los procedimientos participativos también a los mecanismos de la democracia representativa.

Una de las potencialidades de la democracia participativa en el contexto actual es que abre posibilidades de ampliación de las formas de legitimación convencionales que están siendo profundamente cuestionadas en las últimas décadas; pero a diferencia de otras salidas, supone una legitimación no sólo por los resultados que produce sino también, por quiénes y en qué condiciones toman parte en los procesos, por cómo se

desarrollan éstos, y porque persigue trascender la mera negociación de los intereses particulares o corporativos.

Desde la perspectiva participativa, no es suficiente con “dar la palabra” o “dar parte” sino que es necesario propiciar espacios y relaciones inclusivas para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad y la capacidad de “ser y tomar parte” potenciando las diferencias pero no las desigualdades.

Basándonos en un texto de Ernesto Ganuza (Ganuza, 2002:169-179) recogemos a continuación algunos de los rasgos diferenciales que caracterizan la posición de los ciudadanos en los procesos participativos:

| <b>PROCESOS DE DELEGACIÓN Y REPRESENTACIÓN</b>   | <b>PROCESOS DE LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS</b>  |
|--|--|
| <p>Ciudadanía pasiva o receptiva; ser un particular</p> <p>Ser parte como usuario de las instituciones</p> <p>Ser participado</p> <p>No se decide, se reciben propuestas y se opina sobre ellas.</p> <p>Participación como movimiento de particulares en lo público para la consecución de objetivos privados.</p> <p>Derecho “de uso” del espacio público en un mundo ya hecho.</p> <p>Público/Privado como esferas extrañas: lo social deja de tener sentido como lo público y se convierte en carrera individual.</p> <p>“Relato” de una vida privada en un espacio público que se siente ajeno.</p> <p>La participación, para que lo sea, debe</p> | <p>Ciudadanía activa e inclusiva</p> <p>Ser miembro y co-propietario de las instituciones</p> <p>Participar</p> <p>Se decide y se hace</p> <p>Participar no es un simple trayecto de “dentro a fuera” es diálogo y es práctica. Es pensar la realidad a partir de la concurrencia de las prácticas con la que cada cual se presenta y hace comunidad.</p> <p>Lo social como un mundo siempre realizándose con las prácticas de los ciudadanos.</p> <p>Entender lo público desde la red social en la que cada uno no es sólo “él mismo” sino todo aquello que arrastra y que le rodea.</p> <p>Lo particular vinculado a la ciudadanía en un espacio propio compartido.</p> <p>también desarrollarse de modo procesual</p> |

poder intervenir en la formulación de las preguntas, en la definición de los temas a tratar, en la toma de decisiones, en la ejecución y evaluación de las mismas.

Además los propios procesos al ser desarrollados de manera participada se retroalimentan y son autoreflexivos en el sentido de que quieren y requieren de una ciudadanía activa que se crea y se re-crea en el hecho mismo de participar. En palabras de Villasante:

Quando se ponen en marcha procesos de democracia participativa, la ciudadanía cobra su dimensión praxica. Esto es, los ciudadanos que participan en las decisiones que transforman a la ciudad quedan transformados al participar en las decisiones que transforman la ciudad. Dicho de otro modo, no solamente las decisiones que se adopten condicionarán, en mayor o menor medida, la vida de las personas, sino que el propio hecho de participar transforma a quienes participan en el proceso participativo. Siendo, por consiguiente, tan importante los procesos como las decisiones que se adopten. Lo que nos lleva a decir que la democracia es deficiente si no es participativa ( Villasante, 2003).

Finalmente, cabría ahora preguntarnos si la repetida y constatada crisis de legitimación del Estado de Bienestar y la desafección de los ciudadanos hacia la participación política y social no deviene, en gran medida de la naturaleza de los mecanismos habitualmente instituidos para ello y, así mismo, si no sucede igual con la participación en las propias organizaciones ciudadanas que los emulan en sus prácticas. ¿Hacia que tipo de participación tienen desafección y desconfianza los ciudadanos? ¿Nos referimos todos a lo mismo cuando hablamos de participación?

En este sentido y según el esquema que venimos siguiendo, es esencial no enredarnos con las posibles interpretaciones o adaptaciones de conceptos ambiguos y, por el contrario, profundizar en la consolidación de los más creativos y que apunten, sin ambivalencias y con audacia, hacia formas alternativas de relaciones Estado-ciudadanos. Relaciones en las que los ciudadanos, individual o colectivamente, a través de cauces muy diversos, institucionalizados o no institucionalizados, puntuales o permanentes, se instituyan como parte efectiva de los asuntos públicos. Relaciones también, que posibiliten el establecimiento de las bases y los compromisos suficientes para desarrollar experiencias participativas para que éstas no se trunquen nada más empezar. Se

trataría entonces de, a través de esas nuevas relaciones, construir un Tercer Sistema (en el sentido que apuntábamos en epígrafes anteriores siguiendo a Villasante) “que se propone construir otro sistema de valores civilizatorios que no son los dominantes ni en las lógicas del mercado actuales ni en las de los estados de tipo redistribuidor realmente existentes” (Villasante, 2002:128).

Mediante las renovadas concepciones de *ciudadanía activa e inclusiva* y de *participación ciudadana* y las múltiples y variadas articulaciones que se puedan dar entre ellos (que tendrán que ser muy diferentes según los casos), se puede ir consolidando experiencias de democracias participativas que, a la vez que avanzan en la consolidación del Tercer Sistema, darán respuestas –como de hecho ya lo están haciendo- a muchas de las preguntas que nos venimos formulando e incluso abrirán nuevos interrogantes aún no contemplados.

En este contexto, el Tercer Sector está llamado a ser uno de los pilares de ese Tercer Sistema que puede contribuir a crear alternativas a la burocracia y a la mercantilización del bienestar pero, como vimos en epígrafes anteriores, tiene que recorrer un camino plagado de condicionantes profundos que se manifiestan en su manera de desarrollar la participación. Por ello, centramos nuestra investigación empírica en conocer las potencialidades y los límites de sus dinámicas de participación pues sólo en la medida que el Tercer Sector sea participativo y democrático podrá empezar a contribuir a la construcción de un espacio público también participativo y democrático.

Para enmarcar teóricamente nuestra investigación nos hemos valido de la revisión de los diferentes conceptos realizada en este apartado, en función de la cual podemos hablar de dos paradigmas diferentes respecto de la reestructuración del Estado de Bienestar: el paradigma de *la sociedad del bienestar* (en proceso de consolidación) y el nuevo *paradigma participativo* (emergente). Desde ese análisis, y siguiendo a Luis Enrique Alonso, podemos decir el Estado de Bienestar que ha de resultar de la reestructuración “o será participativo o no será” (Alonso, 2000). Por eso, para el presente trabajo, tomamos como referencia este nuevo paradigma participativo desde el que se interpreta la concepción de participación que orienta esta tesis y en el que se ubican los conceptos que hemos analizado de *ciudadanía activa e inclusiva*, *participación ciudadana* y *demo-*

*cracias participativas*, que por contraposición a otros, nos servirán de base para realizar un análisis desde una perspectiva crítica.



## **CAPITULO 3 - CONTEXTO INSTITUCIONAL**





### 3.1. El Tercer Sector de acción social

#### 3.1.1. Delimitación conceptual

Si la delimitación conceptual del Tercer Sector en su conjunto es, tal y como hemos visto en apartados anteriores, una tarea compleja, más aún lo es cuando intentamos acotar una de sus áreas de actuación más representativas pero a su vez más difusa: la de Acción Social.

¿Qué es la acción Social?

El concepto *Acción Social* se utiliza frecuentemente como sinónimo de Bienestar Social o de Servicios Sociales restringiendo así todo su contenido a una de sus formas que, siendo aún hoy la más significativa, no es la única ni lo ha sido a lo largo de la Historia.

Tal y como señalan diferentes autores, la Acción Social es una intervención intencionada que la sociedad organiza individual o colectivamente para intentar responder a los estados de necesidad de las personas.

Ander-Egg (1984:2) define este concepto como «toda actividad consciente, organizada y dirigida de manera individual o colectiva, que de modo expreso tiene por finalidad actuar sobre el medio social, para mantener una situación, mejorarla o transformarla».

Montserrat Colomer (1983) entiende que la *Acción Social* tiene como finalidad “conseguir la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos y a la satisfacción de las necesidades básicas de los mismos, para terminar con la injusticia social”. Así, liga este concepto al Bienestar Social y afirma que en cierta forma entra en oposición con la mera acción benéfica.

De las Heras y Cortajarena (1979) sitúan la *Acción Social* en el campo de la relación entre el binomio necesidades y recursos; para ellas esa relación se caracteriza por el conflicto por lo que es necesaria una intervención intencionada que es, precisamente, lo que denominan Acción Social.

A lo largo de la Historia, se han desarrollado diferentes formas de acción social en función, principalmente, de la percepción social de la pobreza y de las relaciones socio-políticas dominantes en cada contexto. Las respuestas sociales se han ido

diversificando, haciéndose más complejas y a pesar de que coexisten en el tiempo, en cada momento histórico y en cada sociedad, alguna de ellas se ha desarrollado de un modo más característico constituyéndose en paradigmática de esa época. En este sentido, se suelen distinguir cuatro modelos de acción social: Caridad, Beneficencia, Asistencia Social, Bienestar Social.

El contenido material de la acción social por tanto, también ha ido transformándose de modo secular y paralelamente a lo que en cada momento se ha entendido por necesidades básicas de las personas. En la actualidad, y siguiendo la Teoría de las Necesidades Humanas de Doyal y Gough (1994) entendemos por necesidades básicas las condiciones previas universalizables para la participación social y la persecución de fines propios. Deben cubrir los requisitos indispensables para conseguir unos niveles vitales de salud física y autonomía personal. Desde este punto de vista se configuran diferentes áreas de protección y asistencia que podríamos concluir en que coinciden con las seis ramas del bienestar social (salud, educación, vivienda, empleo, garantía de rentas y servicios sociales). Así, la acción social intervendría en esas áreas del bienestar intentando garantizar cuando menos una cobertura necesaria para tener una existencia digna.

No obstante, como veremos a continuación, podemos encontrarnos en la actualidad definiciones mucho más restrictivas del contenido o áreas de actuación de la acción social, que prácticamente la circunscriben al ámbito de los servicios sociales en sentido estricto. Esto puede deberse a la hegemonía de la intervención pública en el campo de la acción social en las últimas décadas, que ha propiciado que la intervención desarrollada por otras instituciones -como el Tercer Sector- tienda a adaptarse a la estructura organizativa de la administración pública, a adoptar su mismo lenguaje y modos de organización del trabajo y, en definitiva, tenga que reorganizarse a imagen y semejanza de esta<sup>1</sup>. En ese sentido, la concepción y planteamiento en España (al menos en teoría) de unos servicios sociales universalistas y no residuales respecto de otros sistemas de protección social, hacen que la modalidad pública de la acción social tenga que

---

<sup>1</sup> Todo esto se hace aún más complejo con la creciente tendencia de las administraciones públicas a adoptar modos de gestión empresarial/

acotar un ámbito específico de necesidades de referencia diferenciadas de las de los otros y, por mimetismo, la acción social en su conjunto pase a referirse sólo a ese campo de los servicios sociales en sentido estricto.

No es extraño por tanto, encontrar definiciones del Tercer Sector de Acción Social que así o hacen como por ejemplo, la del *Libro blanco sobre el Tercer Sector de Acción Social en España* (2000). Este documento la delimita así: “el área de acción social comprende las actividades que tienen por objeto reducir las desigualdades socioeconómicas y evitar la exclusión social, y excluye las dedicadas primordialmente a la sanidad, educación, empleo, pensiones, vivienda o cultura, así como las organizaciones de autoayuda diseñadas para segmentos sociales sin riesgo de exclusión”. Desde el punto de vista del ámbito de actuación, tal y como indica Casado (2003:116), cabe interpretar esta acotación en un sentido más amplio; esto es, que el citado criterio de exclusión se refiere a la dedicación primordial a otras ramas, pudiéndose incluir, por tanto, las entidades que dedicadas a actividades de acción social incorporan también, con carácter complementario, aportaciones sanitarias, educativas, laborales, de vivienda...

Desde nuestro punto de vista, aunque es muy acertado configurar unos servicios sociales con unas necesidades específicas de referencia que no funcionen sólo como un sistema compensatorio de los fallos de los demás, esto no debería querer decir que el conjunto de la acción social se tenga que ceñir exclusivamente a ese campo de necesidades sino que comprende todas las áreas del bienestar. A modo de ejemplo: una organización no gubernamental que tiene como objetivo reducir las desigualdades económicas y evitar la exclusión social primordialmente con proyectos de inserción por el empleo y promoción de viviendas sociales mediante la autoconstrucción, nos parece perfectamente encuadrable dentro del Tercer Sector de acción social, aunque no encaje dentro del perfil o área de actuación “subvencionable” por el ministerio, consejería o concejalía en que estén ubicados los Servicios Sociales.

Por otra parte, cuando nos referimos a la finalidad de la acción social, queremos subrayar la necesidad de distinguir entre ésta y otras formas de servicios a las personas, ya que las diferentes motivaciones para la acción de las posibles entidades que prestan estos servicios, condicionan sustantivamente la naturaleza de los mismos. Según las anteriores definiciones son objetivos de la acción social mejorar las condiciones de vida

de las personas, reducir las desigualdades socioeconómicas y evitar la exclusión social. Así entendida, obviamente la acción social entra en contradicción con la finalidad del sector lucrativo.

Así pues, aunque en la delimitación del Tercer Sector ya subrayamos como un requisito el carácter no lucrativo, esta dimensión se refuerza al hablar del Tercer Sector de Acción Social por la propia naturaleza y objetivos de la acción social. Así, cuando nos referimos a acción social, incluiremos la desarrollada por las administraciones públicas y por las organizaciones del Tercer Sector.

Desde esta perspectiva, quedan fuera de los conceptos de acción social y de los servicios sociales los servicios de las empresas o entidades lucrativas, que proponemos denominar *empresas de servicios* (bajo sus distintas modalidades organizativas).

Proponemos por tanto, como definiciones operativas para este trabajo:

- *Acción Social* como el conjunto de respuestas sociales públicas y de iniciativa social que operan en el campo de las necesidades básicas de las personas, grupos y comunidades con el fin de mejorar sus condiciones de vida y de prevenir y evitar las situaciones de exclusión social.

- *Tercer Sector de Acción Social*: organizaciones formales de carácter no gubernamental y no lucrativo que desarrollan sus actividades en el ámbito de las necesidades básicas de las personas, grupos y comunidades teniendo como objetivos mejorar sus condiciones de vida y prevenir y paliar las situaciones de exclusión social.

- *Servicios Sociales*: una de las modalidades de la acción social desarrollada por la iniciativa pública, cuya estructura organizativa se concreta para el caso español en los Sistemas Públicos de Servicios Sociales. Utilizamos pues el término Servicios Sociales en su acepción restringida, esto es, para referirnos por un lado, a una de las áreas del bienestar y por otro (tal y como establece entre otras la Ley Andaluza de Servicios Sociales) a un sistema de responsabilidad pública aunque con posibilidades de gestión mixta o compartida con otras entidades de iniciativa social.

Así y según las anteriores delimitaciones, en este trabajo vamos a centrar nuestra investigación empírica en una parte del Tercer Sector de acción social, la que gestiona servicios sociales y concretamente, en los aspectos relacionados con el desarrollo de la participación y la creación de ciudadanía.

### 3.1.2 Desarrollo reciente del Tercer Sector de Acción Social

A lo largo de la historia de la acción social la discusión sobre el reparto de responsabilidades en esta materia ha sido una constante. Ya en el Renacimiento se planteó en Europa de un modo polémico a quien correspondía hacerse cargo de la asistencia a la pobreza y este tema ocupó una parte significativa de la obra de los pensadores de la época. Con el paso de los siglos, el reparto de responsabilidades ha continuado siendo controvertido. Parece como si siempre se hubiese entendido la existencia de diferentes sectores sociales más en términos de competencia que de cooperación y complementariedad. Quizás únicamente durante el período de pleno apogeo del Estado de Bienestar y en los países capitalistas occidentales, esta polémica haya permanecido relativamente adormecida o al menos no ha ocupado un espacio central del debate teórico de la Política Social.

La existencia pues de redes organizadas de solidaridad que actúan en el ámbito de la acción social, tal y como señalan diferentes autores, no es un fenómeno nuevo sino que ha existido a lo largo de toda la historia, concretándose en formas específicas según el contexto regional e histórico<sup>2</sup>. Como hemos señalado en otros capítulos para algunos autores lo novedoso no es el fenómeno en sí mismo, sino las dimensiones y visibilidad que está adquiriendo en las últimas décadas. Ruiz de Olabuénaga (2000:66, siguiendo a Coleman) afirma incluso que ni siquiera hay, hoy en día, un aumento de la solidaridad sino un cambio en su modo de organización.

---

<sup>2</sup> Para un estudio exhaustivo de las formas de solidaridad organizada a lo largo de la historia véase: Geremek, B. (1998). *La piedad y la Horca. Historia de la miseria y de la caridad en Europa*. Alianza. Madrid; VV.AA. (1986).; *De la Beneficencia al Bienestar Social. Cuatro Siglos de Acción Social*. S.XXI. Madrid; Maza Zorrilla, E. (1990). *Historia de la acción social en España*. Universidad de Valladolid. Alemán, C. (1991). *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Impredisur. Granada y los diferentes trabajos de Casado, Rodríguez Cabrero y Ruiz de Olabuénaga.

El auge del Tercer Sector, asociacionismo, etc. no sería fruto de un aumento de la expresión de la solidaridad sino una evolución de sus formas; esto es, se ha pasado de una estructura natural y espontánea a otra corporativa. Para él “no existe mas solidaridad y colaboración social sino que hay más asociacionismo y más organizaciones asociativas”.

Efectivamente, la existencia de formas de solidaridad organizada es una constante a lo largo de la historia y se ha manifestado en cada momento a través de diferentes instituciones, pero para algunos autores, el Tercer Sector no es la continuidad histórica de las formas tradicionales filantrópico-asistenciales, sino que es una expresión paradigmática contemporánea que se desarrolla en el contexto de la política social del Estado de Bienestar. En esa dirección, Luis E. Alonso (en R. Cabrero 1996: 103 y ss.) plantea que el discurrir del Tercer Sector es paralelo al del Estado de Bienestar ya que es este modelo de política social el que le da sentido. El Tercer Sector representa la trama asociativa voluntaria del Estado de Bienestar planteando su actuación, no en la filantropía o en la caridad institucionalizada, sino en la expresión y la implementación activa de los derechos de ciudadanía contemporáneos siendo una forma fundamental de vertebración social. Es para él una de las dimensiones semiocultas pero fundamentales del avance contemporáneo del Estado Benefactor. Durante un momento avanzado del desarrollo del estado intervencionista, el Tercer Sector, lejos de ser una forma paralela de asistencia, ejercía una labor complementaria; una relación de interacción mutua entre Estado y Sociedad Civil no como negación una de la otra sino como retroalimentación. Esta perspectiva nos parece especialmente interesante pues explica y refuerza la dimensión política del Tercer Sector planteándola como el eje vertebrador de toda su actuación. Podríamos afirmar por tanto que, contrariamente a la tan extendida idea de que es la crisis del Estado de Bienestar la que da sentido y hace que se desarrolle el Tercer Sector, con ésta, más que desarrollarse, crece y se acentúan ciertas funciones -fundamentalmente las asistenciales- y determinados modos de actuación que podríamos llamar de emergencia o de oportunidad según los casos. En todo caso, se ha crecido cuantitativamente -y mucho- en visibilidad y notoriedad mediática pero poco, desde nuestro punto de vista, en términos de autonomía, de capacidad de decisión en las políticas sociales, en definitiva, de poder de influencia real, ni en el fomento en definitiva, de la participación desde las bases sociales.

Sí el momento hegemónico del Estado de Bienestar propició un Tercer Sector

que, ante un estado intervencionista maduro, actuaba como expresión ciudadana de demandas políticas y sociales, la crisis ha producido una rápida expansión con muy poca introspección sobre lo que se estaba haciendo, especialmente, en los contextos donde no había existido una tradición de Sociedad Civil activa y participativa, como es el caso de España. En estos últimos años podemos observar, no obstante, un creciente interés sobre la rearticulación del Tercer Sector y en especial sobre sus relaciones con el Estado, existiendo multitud de foros y espacios de discusión sobre este tema que esperamos que en un futuro próximo den sus frutos en el sentido de avanzar modos de intervención y de relación que ayuden a superar los actuales problemas del sector.

Para estudiar la realidad de las organizaciones del Tercer Sector debemos tener en cuenta el contexto histórico y geográfico al que se refiere la investigación ya que éste es un condicionante para su definición y desarrollo. Así lo indican autores que como Sarasa (1996), han llevado a cabo solventes investigaciones sobre el tema, y señalan que la vertebración y las formas organizativas de la Sociedad Civil presentan marcadas diferencias regionales. Desde su punto de vista, la configuración de las organizaciones del Tercer Sector está muy condicionada por el tipo de relación que hayan mantenido y mantengan con el Estado. En ese sentido, no hay una forma única de relación entre el Estado y las organizaciones socio-voluntarias, sino que en las sociedades avanzadas se dan múltiples modos de conexión; las peculiaridades de cada país y de los procesos de modernización de los estados así como las distintas culturas institucionales, han propiciado mecanismos de interacción diferenciados que confieren a las organizaciones de la Sociedad Civil unas características propias en cada zona. Por tanto, a pesar de la existencia de ciertos rasgos comunes del Tercer Sector en diferentes contextos geográficos, los modelos que surgen de estas relaciones no son siempre extrapolables de unas zonas a otras.



Sarasa distingue cuatro modelos teóricos de relación entre Estado y organizaciones altruistas, característicos de los estados de bienestar, a saber: el régimen renano; el sistema escandinavo; el sistema norteamericano y el modelo mediterráneo<sup>3</sup>.

Según esta clasificación España, junto con Italia y Francia, se ajusta al *modelo mediterráneo* que él califica como de “acomodación distante entre estado y sociedad civil”.

Efectivamente, como ejemplo de ese modelo, la trayectoria de las organizaciones socio voluntarias en España ha estado unida casi invariablemente al proceso de modernización capitalista y concretamente, gravitando en torno al Estado (el Estado de la Desamortización, el de la Restauración, el Estado de la II República, el franquista y recientemente el Estado democrático de Bienestar). Pero podríamos precisar que es más bien el sector voluntario el que se ha acomodado al Estado en un plano de dependencia, esto es: una *acomodación asimétrica* que ha sentado las bases de la dependencia del Tercer Sector respecto del sector público, también en la actualidad.

Otros rasgos que caracterizan este modelo mediterráneo son: la tradicional importancia en el sector altruista de la Iglesia, la financiación pública mediante subvenciones y la falta de canales institucionales de comunicación entre Estado y organizaciones, lo que a veces ha propiciado que las relaciones dependan mucho de los avatares políticos de cada momento.

Efectivamente en España, hasta fechas muy recientes, tanto desde el punto de vista de la implantación como de las posibilidades de representación y participación en órganos consultivos, acceso a beneficios como exenciones, subvenciones o concesiones especiales (por ejemplo loterías) sólo la Iglesia Católica y las entidades singulares han ocupado un lugar central y privilegiado. Será a partir de la aprobación en 1988 de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF cuando un mayor número de organizaciones tengan acceso de un modo más regular e institucionalizado a estas ventajas<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Para profundizar en las características diferenciales de estos modelos véase Sarasa (1995) “La sociedad Civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre estado y asociaciones altruistas” en Sarasa, S. y Moreno, L. (Comp.).

<sup>4</sup> RD 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del IRPF. Convocatorias anuales de subvenciones.

Esta decisión abrió un punto de inflexión en la trayectoria de las relaciones Estado-Tercer Sector desarrollando aspectos positivos como la ampliación del número de organizaciones que pueden acceder a estas subvenciones, aunque, no obstante, ha contribuido a perpetuar la dependencia financiera respecto del sector público que, tal y como indica Sarasa, es característico del modelo mediterráneo.

También con la creación de los órganos de participación en el ámbito de los servicios sociales, se han ampliado las posibilidades y el número de organizaciones que toman parte en esos nuevos canales institucionalizados de comunicación con el Estado como son los consejos, plataformas de organizaciones, etc. relaciones que tradicionalmente también estaban prácticamente reservadas a las mantenidas con las entidades singulares y a la Iglesia Católica aunque, como veremos en los capítulos siguientes, estos cauces de participación presentan profundos déficit.

Haciendo una breve revisión del desarrollo histórico reciente de las organizaciones socio-voluntarias en España, y siguiendo de nuevo a Casado (1992) y Rodríguez Cabrero (2000:14 y 2003:361), podemos distinguir las siguientes etapas:

- 1939-65. Práctica parálisis del movimiento asociativo y de las entidades socio-voluntarias. Restricción del derecho de asociación y recurso a asociaciones caritativas y de beneficencia afines a la ideología del régimen o asociaciones católicas. Asociaciones, sindicatos y partidos políticos se reorganizaron en la clandestinidad. Destacan exclusivamente las entidades "singulares" que son apoyadas por el régimen franquista y se consolidan en ese período. (Cáritas, ONCE, Cruz roja, obras sociales de las cajas de ahorros).
- 1965-80. Período de cierta recuperación y movilización social. Según Ruiz de Olabuénaga (2000: 59), no sólo el reflujó del Estado de Bienestar es el causante de la expansión del asociacionismo voluntario. También la evolución cultural, económica y política experimentada en la sociedad española en los años sesenta. En ese momento se activa la conciencia del papel que pueden jugar las entidades no lucrativas como cauces de participación social y cambio político. Con el debilitamiento del régimen franquista ganaron un cierto protagonismo las fuerzas sociales no oficiales que encontrarán un cauce de actuación en la Ley de Asociaciones de 1964 que favoreció el desarrollo

del asociacionismo, especialmente por parte del movimiento vecinal en las zonas urbanas y en ese sentido podemos decir que es una fase de emergencia del sector.

- 1980-90. Etapa de expansión, rápido crecimiento, diversificación. Se caracteriza por un protagonismo social pero subordinado a las políticas públicas y en el contexto de la reestructuración del Estado de Bienestar. Un hecho importante es la aprobación en 1988, de la asignación tributaria del 0,52% del IPF para subvenciones a entidades con fines de interés social; al abrigo de la posibilidad de recibir subvenciones crecerá considerablemente el número de entidades, en muchos casos como veremos posteriormente, careciendo de una base social asociativa real, que será un factor que incida significativamente en la configuración del sector. Así mismo, aumenta también la dependencia económica del Estado y aparecen diversos retos en torno a la profesionalización.
- 1990-actualidad. Se consolida la institucionalización del Tercer Sector pero también hay una crisis de crecimiento y profundas necesidades de transformación. El Tercer Sector tiene que resituar su papel ante la creciente competencia de la iniciativa privada, persiste la dependencia financiera, debe afrontar las ambivalencias del papel del voluntariado y de la profesionalización y a la vez, sufre profundos déficit de participación.

Aportamos ahora algunos datos del estudio de la Fundación Tomillo sobre el ONG,s de acción social (Fundación Tomillo, 2000: 23 y ss.) que son ilustrativos del panorama actual. Según este estudio, existen aproximadamente 11.000 entidades. De ellas el 77% son asociaciones, el 22% fundaciones y el 1% federaciones y confederaciones. Su distribución territorial concentra en Madrid el 17,9%, en Cataluña 17,6% y en Andalucía 14,2% (el 17% de todas las asociaciones de España y el 4 % de todas las fundaciones). El 75% de las entidades son de ámbito autonómico. Respecto de la evolución del fenómeno: el 47% de las entidades han nacido en los años noventa; sólo el 18% de las actuales estaban ya constituidas en 1980. Por tanto, se ha dado un fuerte crecimiento y diversificación de los sectores de

atención en las dos últimas décadas (tradicionalmente sólo se atendía a mayores y discapacitados). Respecto de sus relaciones con el sector público: el 82% de las entidades tienen establecido convenio o acuerdo de gestión de servicios con algún organismo público habiendo correlación positiva con el tamaño: cuanto más grande es la organización más aumenta el número de las que tienen convenio o concierto (hasta el 90% en el caso de las grandes entidades). Con relación a sus fuentes de ingresos tiene un peso fundamental la administración pública (53% aprox.) pero hay variaciones importantes según el área de actuación siendo en unos casos (por ej. Mayores) más importantes los ingresos por prestación de servicios que por subvenciones mientras que en otros (como discapacidad y drogodependencias) ha aumentado en los años 95-2000 el porcentaje procedente de la prestación de servicios. Por tanto, hay una tendencia en la financiación hacia un mayor peso de las actividades mercantiles.

Según lo anterior y siguiendo a Gregorio Rodríguez (R. Cabrero, 2003:535 y ss) el proceso de reconstitución del Tercer Sector está condicionado por la reestructuración del Estado de Bienestar y la creciente remercantilización de las relaciones sociales. El tardío e incompleto desarrollo del Estado de Bienestar en España no permitió que durante los años 60-70 se configurase ese modelo de Sociedad Civil y Tercer Sector complementarios al Estado y vehículo de expresión de la ciudadanía, que como señalaba Alonso, fue característico de otros países europeos. Podemos decir que prácticamente se pasa del modelo "pietista y paternalista" de las organizaciones socio-voluntarias del franquismo, a un modelo que responde a las consecuencias sociales de la privatización, contención y retraimiento del Estado.

Así pues el panorama actual, marcado por la crisis del modelo keynesiano hace también entrar en crisis la identidad, el sentido y los modos de actuación del Tercer Sector. El proceso actual de reconstitución debe significar una redefinición de los papeles y funciones sociales del Estado, Mercado y Tercer Sector, tanto en el sentido de redefinición interna de cada sector como de redefinición de las relaciones entre ellos.

Así mismo, las consecuencias de la globalización capitalista sitúan, tanto la reconstitución del Tercer Sector como la reestructuración del Estado de Bienestar, en un

complicado escenario de fragmentación y exclusión social. Desde nuestro punto de vista, se produce -entre otras cosas- una fractura que radicaliza y polarizará la consabida diversidad interna de este sector. Con la privatización y precarización del “Welfare de la austeridad”(Alonso, 2000), una parte significativa del Tercer Sector legitima su posicionamiento asistencial en la necesidad de intervenir ante nuevas situaciones de exclusión y en las parcelas tradicionales que desatiende el Estado (legitimación ideológica); otra, intenta sobrevivir (y crecer) acatando y ajustándose a las leyes del Mercado y de la competencia, optando por modos de intervención gestionistas y mercantilistas (legitimación económica).

El Tercer Sector aborda, por tanto, la difícil tarea de diseñar un nuevo perfil existiendo una serie de condicionantes del contexto social español que, como decimos, pueden generar modelos ambivalentes incluso divergentes: uno orientado hacia el crecimiento y otro hacia el desarrollo. En síntesis, podríamos resumirlo con los siguientes rasgos: la ausencia hasta fechas recientes de un marco legislativo regulador que pudiese haber servido de orientación a estas formas de acción colectiva; la tardía e incompleta universalización de los derechos sociales propiciatoria de una orientación asistencial como respuesta necesaria a las carencias del Estado; el creciente protagonismo del Mercado en el campo de los servicios personales introduciendo tanto la competencia económica como la ideológica; el predominio de valores sociales utilitaristas y el énfasis en la responsabilidad individual ante las necesidades sociales. Todo este contexto puede perfectamente propiciar una reestructuración del Tercer Sector basada en una concepción asistencial, ya sea en su vertiente voluntarista, caritativa y *amateur* o en la versión gestionista orientada hacia el estilo y cultura organizativa empresarial, Pero en cualquier caso, de tratarse de esta concepción, estaríamos hablando de un Tercer Sector más centrado en prestar servicios que en profundizar en el desarrollo de la participación, la vertebración del tejido social y el desarrollo social.

Ante la posibilidad y tendencia de una reestructuración acorde con ese modelo, Alonso y Jerez (1997) subrayan la necesidad de una *repolitización* del Tercer Sector, profundizando en el poder de decisión y de influencia en relación con los otros actores sociales y contribuyendo a la creación de una ciudadanía activa que se implica en los asuntos públicos, tal y como planteamos en los capítulos siguientes.

### **3.2. El Sistema Público de Servicios Sociales en España**

#### *3.2.1. Antecedentes y proceso de constitución*

El establecimiento del Sistema Público de Servicios Sociales en España se ha desarrollado de un modo tardío tanto respecto del contexto europeo como del resto de sistemas de protección del estado español. A pesar de que se puedan encontrar instituciones públicas de carácter benéfico-asistencial en la España franquista, no será hasta principios de los años ochenta cuando podamos empezar a hablar de un Sistema Público de Servicios Sociales, entendido como una de las redes de protección de la política social del Estado de Bienestar, fruto de los profundos cambios que fue necesario acometer en esa época.

Concretamente, podemos señalar dos líneas interrelacionadas de transformaciones fundamentales: las institucionales-organizativas, y las relativas a la orientación de los profesionales que trabajaban en este campo.

En ese sentido, aunque fue en los años ochenta cuando se marcaron las directrices de lo que sería el sistema, creemos interesante incluir referencias de algunas experiencias y antecedentes de los años sesenta y setenta, que fueron germen de cambios y también condicionantes del proceso posterior. Desde ese punto de vista, factores como el crecimiento sin precedentes de las demandas sociales durante la transición, (fruto de la expectación del cambio político, de las necesidades generadas por los cambios demográficos y de la creciente crisis económica); la herencia de las instituciones de acción social franquistas y las grandes transformaciones de la administración pública española y de los profesionales de la acción social, así como el contexto internacional de cuestionamiento del Estado de Bienestar, han sido fundamentales para la realidad de los Servicios Sociales.

#### *. Características de la acción social pública al inicio de la transición*

Desde el punto de vista formal, al terminar el franquismo, la realidad del sector público en el campo de la acción social estaba dominada por la existencia de instituciones de beneficencia, asistencia u otras formas de protección social peculiares, que entendemos que no pueden ser calificadas como un sistema de Servicios Sociales.

Del Valle (1987: 16) afirma que se dieron un cúmulo de circunstancias que

dibujan un modelo de acción social al inicio de la transición caracterizado por:

- Predominio del carácter y la orientación benéfica: se prestan servicios y prestaciones gratificables; las relaciones están marcadas por la asimetría y el espíritu asistencial por lo que la orientación y la información personal son secundarias.
- Espíritu paternalista y compasivo cuando no excesivamente directivo con escasa o nula participación de los ciudadanos en la resolución de sus problemas.
- Se sustenta la idea de ayuda individual y una fuerte tendencia hacia la especialización, por consiguiente, el modelo de trabajo es casi exclusivamente el de casos sin cubrirse la necesidad básica de informar y facilitar el acceso a los recursos.
- Ausencia de orientación preventiva y de apoyo a la autonomía personal: respuestas institucionales estereotipadas, poco innovadoras y que no tienden a reforzar la utilización de recursos personales ni de la autonomía personal desaprovechándose así las posibilidades de acción educativa y preventiva.
- Gestión burocrática y falta de vinculación con la vida comunitaria: servicios públicos fuertemente burocratizados, organizados “desde arriba” sin la participación de los diferentes grupos sociales implicados y sin un estudio de necesidades específico para cada zona y de cada colectivo.
- Ausencia de una consideración técnica de los problemas sustituida por lo general por criterios de buena voluntad; escasa formación y falta de reconocimiento social de los profesionales que trabajan en este campo.
- Predominio de los centros privados como consecuencia de la inhibición en muchos casos de la iniciativa pública, reinando la duplicidad de tareas y la descoordinación entre ellos y con la administración pública.
- Descoordinación, falta de planificación y estructuración del sistema público debido a la pluralidad de centros y la inoperante distribución de competencias. Así mismo, inexistencia de coordinación con el sector

privado y voluntario.

- Financiación marginal: las prestaciones no son consideradas como un derecho (y de ahí su financiación) y en definitiva, la percepción general del sistema como residual.

Este es el complejo panorama sobre el que se tendría que trabajar a partir de entonces para intentar hacer realidad un nuevo modelo de servicios sociales que garantizase la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y contribuyese a su autonomía y realización personal.

#### . *Cambios institucionales y organizativos*

A pesar de que diferentes algunos autores señalan que el proceso de construcción del Estado de Bienestar en España arranca a partir de 1960, momento en el que el franquismo inicia un proceso de cierta apertura y se empieza a apuntar hacia la modernización de la política social, en el ámbito concreto de la acción social será más tarde, durante la transición democrática, cuando se inicien transformaciones institucionales significativas.

Según Alemán y García (1999: 188y ss.) durante la transición hubo tres grandes líneas de actuación institucional que marcaron la dinámica de cambio hacia el Sistema Público de Servicios Sociales: la supresión de las instituciones del franquismo; las reformas en la estructura administrativa y de la Seguridad Social; y la configuración del estado autonómico.

Una de estas reformas, fundamental y de fuerte significado político y simbólico, fue la supresión del Movimiento Nacional y la Organización Sindical. Con la disolución de sus instituciones benéfico-asistenciales se transfirieron a la Administración Pública algunas de las áreas que cubría el Movimiento como Juventud (al suprimirse la OJE) o Mujer (antes Sección Femenina) y que posteriormente se convertirán en los Institutos de la Juventud y de la Mujer. A partir de ese momento se va a producir un profundo replanteamiento de la política de asistencia social y un acelerado cambio en la concepción del modelo de Servicios Sociales que se quiere construir. Este modelo, se fundamentará legalmente en el posterior desarrollo normativo, pero su legitimación social estaba ya presente en la expresión de las demandas ciudadanas y profesionales manifestadas especialmente en los ayuntamientos democráticos.



Las primeras reformas administrativas destacables durante la transición<sup>5</sup>, se llevan a cabo ya en 1977. El R.D. 736/1977, de 15 de Abril establece la unificación de competencias de la Administración central en materia de Acción Social en el Ministerio de Trabajo. Se crea, dependiendo de él, la Dirección General de Asistencia y Servicios Sociales integrando las anteriores de Asistencia Social (antes Ministerio de Gobernación) y de Servicios Sociales (antes Ministerio de Trabajo). De este modo se soluciona la duplicidad administrativa y también en el plano simbólico se desvincula la Acción Social del Ministerio de Gobernación.

En Noviembre de 1978, el Real Decreto de gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, indica en su exposición de motivos que “el estado se reintegra de funciones que había asumido la Seguridad Social y que no son propias de la misma, tales como las referidas a empleo, educación y servicios sociales, más propias de un concepto de servicios público que no del delimitado acotamiento de prestaciones de la Seguridad Social”. Esto supuso la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del sistema de seguridad social, y que asume la asistencia a pensionistas y la recuperación y rehabilitación de personas con discapacidades físicas y psíquicas. Las repercusiones de esta reforma fueron muy significativas especialmente por que estos servicios, al pasar de la financiación de Seguridad Social a la del Estado, se orientarán hacia la universalización en el sentido de convertirse en servicios públicos estatales para todos los ciudadanos.

En la década de los años ochenta, asistimos a lo que algunos autores (García y Ramírez, 1992) han denominado etapa de *Configuración institucional* de los Servicios Sociales. La necesidad de consolidar un Estado de Bienestar para todos los ciudadanos requería la puesta en funcionamiento de un sistema de protección complementario al de salud, educación, desempleo, pensiones o vivienda que superara la intervención asistencial, especializada y separada de la comunidad, que como hemos señalado predominaba. Los servicios sociales nacían así, iniciando un difícil y largo camino hacia la universalización que a nuestro entender, aún no ha concluido.

---

<sup>5</sup> Sólo enunciamos aquí las principales líneas de reforma; para una información más amplia vease Casado, D (1997); Casado y Guillén (2001) Cerdeira, I. (1987) y Alemán, C. (1991).

El tratamiento constitucional de los servicios sociales y la configuración del estado autonómico con la asunción de competencias en esta materia por las Comunidades Autónomas que se produjo a partir de 1983, fueron hechos determinantes para la configuración del sistema. En este sentido, debemos recordar que ha existido cierta controversia sobre el tratamiento constitucional de los servicios sociales ya que no aparece expresamente recogida la necesidad de la creación de un sistema público de servicios sociales, mas que refiriéndose a la tercera edad (art.50), habiendo únicamente referencias a Asistencia Social o Acción Social en los artículos, dedicados a la distribución de competencias de la administración<sup>6</sup>.

La aprobación de una Ley General de Servicios Sociales hubiese podido resolver algunas de las ambigüedades constitucionales, pero esta ley no llegó a hacerse realidad. Durante 1983 y 84 se sucedieron los intentos, incluso se realizó una consulta a una comisión internacional de expertos de la ONU que presentó un informe con las directrices generales que deberían seguirse y en el que ya aparecían una relación de principios inspiradores que la fundamentasen. Como decimos, esta ley no llegó a materializarse y las distintas Comunidades Autónomas, interpretando como Servicios Sociales las competencias que les atribuye el apartado 20 del artículo 148 de la Constitución en materia de Asistencia Social, fueron asumiendo tales competencias y elaborando su propia legislación regional sobre la materia<sup>7</sup>.

Así mismo, con la promulgación en 1985 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (que define las competencias municipales en materia de servicios sociales) y la aprobación en 1990 de la Ley de Pensiones No Contributivas, se completa la supresión de la Beneficencia y al Asistencia Social como competencias de las administraciones públicas, quedando estructurada la Acción Social pública en torno los sistemas públicos de Servicios Sociales y de Pensiones No Contributivas.

En 1988 se crea el Ministerio de Asuntos Sociales teniendo entre sus finalidades el impulso político para el desarrollo de las políticas de Bienestar Social y la coordinación entre las diferentes autonomías.

---

<sup>6</sup> Esta cuestión que podría plantear ciertas dudas sobre la organización del sistema quedan a nuestro entender suficientemente aclaradas en los trabajos realizados por Alemán sobre el tema.

<sup>7</sup> La primera ley autonómica en materia de Servicios Sociales fue la del País Vasco. Luego se fueron aprobando en todas las Comunidades Autónomas; incluso ya se ha iniciado un proceso de renovación existiendo una segunda generación de leyes

Así, fruto del acuerdo entre la Administración central, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias se pone en marcha el *Plan Concertado para el Desarrollo de las Prestaciones Básicas de Servicios Sociales* que establecerá convenios-programas con las Comunidades Autónomas y estas a su vez, con las entidades locales. Desde 1989 se adopta esta fórmula en todas las regiones (excepto el país Vasco y Navarra). El Plan Concertado será una figura decisiva a lo largo de todos estos años como medio para armonizar y garantizar las prestaciones y la consolidación de la red básica.

Los años noventa, son considerados por muchos autores una década de *consolidación* del sistema Público de Servicios Sociales, especialmente desde el punto de vista de la estructura legal y organizativa. Durante finales de los ochenta y la década de los noventa, se irá completando toda la estructura de intervención en las Comunidades Autónomas junto con la puesta en marcha de los Planes Integrales orientados a diferentes áreas de actuación, el desarrollo de los Planes Europeos de Lucha Contra la Pobreza y las medidas para favorecer la participación ciudadana. Esta última estrategia de la política del Ministerio de Asuntos Sociales, potenció la creación de órganos de participación como son los consejos territoriales y sectoriales de Bienestar Social y promovió la participación de las entidades sociales mediante la asignación tributaria del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas para finalidades de interés social (RD 825/1988, de 15 de Julio). Esta orientación ha sido uno de los pilares que ha favorecido el enorme desarrollo de las organizaciones socio-voluntarias en toda la década de los noventa<sup>8</sup> y que está marcando profundamente la estructura de la gestión de los servicios sociales en la actualidad. Obviamente esta cuestión, de especial importancia para este trabajo, se tratará con mayor profundidad en otros apartados.

#### *. Transformaciones en la orientación profesional*

Desde nuestro punto de vista, podemos destacar al menos dos líneas de cambio en la orientación profesional de los servicios sociales que interrelacionadas, contribuyeron a la construcción del sistema.

---

<sup>8</sup> Según los datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales los recursos destinados a este fin han ido creciendo de un modo significativo, de 7.625 millones de pesetas en 1989 a 15.200 en el 2001.

Por un lado, el cambio de perspectiva desde una intervención individualizada y sectorializada hacia el modelo de Trabajo Social comunitario; por otro, de la intervención caritativo-paternalista, asistencialista y dependizante basado en la buena voluntad y la experiencia, hacia un modelo fundamentado en la justicia y los derechos sociales y la profesionalización mediante la profundización teórica, la competencia técnica y la interdisciplinariedad.

Respecto de la primera línea de cambio, como ya hemos señalado, la estructura organizativa de los servicios sociales durante el franquismo se caracterizó por la existencia de una serie de administraciones paralelas para la prestación de servicios y por una fuerte tendencia hacia la especialización. No obstante, en el contexto de cambios económicos y sociales de los años sesenta y como consecuencia del proceso modernizador, se producen en España una serie de circunstancias que orientarán la acción social de algunos profesionales hacia lo comunitario y hacia la reivindicación de nuevos modelos organizativos.

Durante las décadas sesenta-setenta, se llevaron a cabo algunas experiencias que -aunque desde luego con carácter excepcional frente al modelo dominante- abrieron una perspectiva de trabajo que fue considerada como el germen de un nuevo modelo de intervención profesional en servicios sociales. Nos referimos especialmente a la introducción en España de la línea del Trabajo Social comunitario y de una concepción más emancipatoria que cuestionaba el carácter asistencialista, los métodos de trabajo, la falta de perspectiva global y la ignorancia de los aspectos sociales de los problemas. Podemos destacar en este sentido las experiencias llevadas a cabo por Cáritas y por Marco Marchioni<sup>9</sup>. Hemos de señalar, siguiendo a Gutiérrez (1996), que si bien estos

---

<sup>9</sup> La entrada más influyente en España de métodos de trabajo renovadores vino en esos momentos de la mano de Marco Marchioni con la celebración de un Seminario sobre Desarrollo Comunitario e Investigación Social organizado por la Asociación de Asistentes Sociales de Barcelona y con su participación en un proyecto de desarrollo en Vélez-Málaga. Dentro de las experiencias que podemos destacar lideradas por un sector de Cáritas fueron la puesta en marcha del Plan CCB, el Plan Social Baza, o el primer Centro Social de Madrid en Entrevías, así como el fomento de la investigación sobre la realidad social. En la línea de estas iniciativas Documentación Social, ya en 1959 publicó un monográfico sobre los "Centros Sociales" presentándolos como la fórmula más apropiada para canalizar la acción social en las zonas empobrecidas y como un instrumento para vertebrar e impulsar la vida de comunidad. Para profundizar sobre el origen y evolución de los servicios sociales comunitarios y el papel que desempeñó Caritas, vease Gutiérrez Resa, 1996; García y Ramirez, 1992 y Linares, E.1988.

planteamientos comunitarios estaban orientados hacia poblaciones empobrecidas o marginales y muy alejados de los principios de responsabilidad pública y de universalización, supusieron una valiosísima aportación para la organización posterior del sistema, además de una comprometida apuesta profesional en un contexto político que muy difícilmente asumiría institucionalmente el reto de unos servicios comunitarios modernos.

Otro referente significativo para el cambio en el planteamiento de los servicios sociales lo encontramos en la década setenta-ochenta, representado singularmente por el trabajo en barrios obreros y parroquias, por las iniciativas de algunos profesionales, de nuevo también por la iglesia y por el movimiento asociativo y obrero vinculado al contexto reivindicativo y transformador del final del franquismo y la transición.

También es importante para el estudio de los orígenes de los servicios sociales recordar la Consulta a expertos de Naciones Unidas que se realizó en 1979. El comité de expertos, además de hacer un diagnóstico sobre la situación en España, formuló diferentes recomendaciones organizativas, entre otras, la conveniencia de instaurar en el nivel local servicios sociales integrados y polivalentes

Todas estas referencias de reflexión e inquietud profesional sobre la configuración de un nuevo modelo, quedaron reflejadas en las diferentes jornadas, encuentros y publicaciones que se realizaron en esos años<sup>10</sup>, en los que ya se hablaba de algunos de los principios que luego serían pilares de los servicios sociales, a saber: la descentralización y acercamiento de los recursos municipales al ciudadano; el conocimiento próximo y directo de las necesidades en el ámbito de convivencia en que se producen; la participación; el desarrollo de una práctica que supere el mero asistencialismo y que conjugue la acción individual con la comunitaria.

Estas iniciativas son, a nuestro juicio, el punto de arranque de una manera diferente de entender el Trabajo Social y los Servicios Sociales que, aunque presente en los trabajos teóricos y prácticos de muchos profesionales, sólo quedará sancionada -al menos legalmente- muchos años más tarde en los principios inspiradores de las leyes

---

<sup>10</sup> Entre los ejemplos más emblemáticos podemos citar: las Jornadas de Pamplona, 1977; las publicaciones de Cáritas, del PSOE y del CEBS; la publicación de *Introducción al Bienestar Social* en 1979 de de las Heras y Cortajarena; la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona, 1979... )

autonómicas y que aún hoy es muy discutible su grado de cumplimiento en la práctica.

Respecto de la segunda línea de transformaciones en la orientación profesional, será en los años ochenta, tras los citados cambios institucionales y las primeras iniciativas de intervención social comunitaria, cuando se agudice la necesidad, ya antes manifestada por muchos profesionales, de desarrollar cambios dirigidos a la profesionalización en el ámbito de la acción social mediante la profundización teórica, la competencia técnica y la interdisciplinariedad. En ese sentido podemos destacar la incorporación a la Universidad de los estudios de Asistentes Sociales como Escuelas Universitarias de Trabajo Social y la creación del Área de Conocimiento de "Trabajo Social y Servicios Sociales" en 1990<sup>11</sup>, iniciándose un difícil camino del reconocimiento académico, profesional y social -aún hoy inconcluso- de uno de los grupos profesionales que han tenido y tienen mayor protagonismo en el Sistema de Servicios Sociales.

Otro elemento importante en la profesionalización de los Servicios Sociales ha sido el desarrollo del trabajo interdisciplinar y de los equipos multiprofesionales. Las nuevas directrices de la política social iniciadas en la década de los ochenta, entienden que las causas de los problemas sociales son multidimensionales y por tanto, enfocan las soluciones desde una perspectiva global e integradora. Se configura así la estructura del Sistema Público de Servicios Sociales vertebrada en dos niveles de intervención: Servicios Sociales Comunitarios o de atención primaria y Servicios Sociales Especializados. Esto requerirá diseñar equipos de trabajo en ambos niveles, compuestos por profesionales especializados tanto para la intervención directa como para la planificación, diseño y evaluación de las políticas sociales. Así, junto a los trabajadores sociales -figura casi exclusiva en otros momentos- cada vez más psicólogos, sociólogos, educadores, geriatras, abogados, auxiliares domiciliarios, personal de administración y servicios y otros profesionales que requieran las especificidades de cada programa y servicio, se irán integrando a los equipos de trabajo.

---

<sup>2</sup> La descripción de todo el proceso previo a la promulgación del R.D. 1.850/1981, de 20 de Agosto, así como de la trayectoria de los estudios de Trabajo Social aparece ampliamente recogido en la famosa publicación de M<sup>a</sup> Victoria Molina (1994), *Las Enseñanzas del Trabajo Social en España*. UPCO. Madrid.

### 3.2.2. Definición y estructura del Sistema de Servicios Sociales

#### . Delimitación conceptual

Hasta fechas muy recientes era frecuente encontrar en los textos relativos a Política Social y acción social una utilización muy imprecisa del concepto “servicios sociales”. Así, se utilizaba la voz *Servicios Sociales* tanto para designar el conjunto de sistemas de protección social como para referirse solamente a uno de ellos. En realidad, o bien se inflaba y confundía una parte con el todo, o bien esa parte concreta quedaba vacía de contenido y sin objeto.

Sólo recientemente se está consiguiendo una relativa homogeneidad entre las formulaciones teóricas y conceptuales de los diferentes autores. Actualmente, gracias en buena medida a la amplia difusión que han tenido los trabajos de Kahn y Kamerman (1987), se ha conseguido que, al menos los profesionales y las personas que se dedican al estudio de esta materia, distingan claramente entre dos acepciones del término: servicios sociales en *sentido amplio* y en *sentido estricto*. La acepción amplia, que es la utilizada en Canadá, Estados Unidos y muchos países europeos; opta por denominar *Servicios Sociales* al conjunto de sistemas de protección que comprende: educación, salud, vivienda, mantenimiento de ingresos, empleo y formación profesional y un *sexto sistema*<sup>12</sup> denominado *servicios sociales personales*.

La acepción restringida, esto es, *Servicios Sociales* en *sentido estricto*, se refiere únicamente a uno de los sistemas de protección -el *sexto sistema*- (servicios sociales personales en la acepción amplia). Desde esta perspectiva, autores como Gustavo García (García, 1992) y José Ramón Bueno (Bueno Abad. 1992), señalan que los Servicios Sociales no operan de un modo residual respecto de otros sistemas de protección, sino que existe un ámbito de necesidades propias que debe cubrir este sistema. Estas serían las de subsistencia, información y acceso a los recursos, convivencia personal, cooperación y solidaridad y participación social.

---

<sup>12</sup> Como es sabido esta expresión, que se popularizó en España con la publicación de Kahn, A. y Kamerman, S. (1987), utiliza el ordinal “sexto” en un sentido temporal, en función del momento en que emerge y se consolidan los servicios sociales como sistema, no del momento histórico en que surgen las necesidades a que da respuesta y tampoco en el sentido de prioridad o importancia de unas necesidades sobre otras.

En este sentido, están orientados tanto a facilitar servicios para el mantenimiento, convivencia y apoyo social de las personas que lo necesiten, como a contribuir a la prevención de problemas sociales y a la integración social de quienes padecen situaciones de exclusión y marginación.

Esta segunda modalidad es hoy la más aceptada y extendida en España entre los profesionales y expertos en el tema y es la que utilizamos, por tanto, en este trabajo. Para el conjunto de sistemas utilizaremos los términos *Sistemas de Bienestar* o *Sistemas de Protección Social*.

#### . *Objetivos y estructura*

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales define el Sistema Público de Servicios Sociales como el conjunto de servicios y prestaciones que insertándose con otros elementos del bienestar social, tiene como finalidad: la promoción y desarrollo pleno de todas las personas y grupos dentro de la sociedad, para la obtención de un mayor bienestar social y mejor calidad de vida, en el entorno de la convivencia y prevenir y eliminar las causas que conducen a la exclusión y marginación social. Todo ello a través de las estructuras y servicios públicos de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

Sus **objetivos** fundamentales son pues:

- . Desarrollo pleno y libre de los derechos de las personas y los grupos, garantizando su igualdad en la sociedad.
- .Garantía en la cobertura de las necesidades sociales, adecuándola, en su caso, a los procesos de cambio de la realidad social.
- . Prevención de las circunstancias que originan la marginación, sí como la promoción de la plena inserción de las personas y los grupos en la vida comunitaria.

En función de la concepción de Servicios Sociales en sentido estricto De la Red, Díaz y Salvador (1998) hacen una síntesis de los objetivos concretos de actuación del Sistema Público de Servicios Sociales que recoge la legislación española, siendo estos:



- . Protección y apoyo a la familia.
- . Atención y promoción del bienestar de la infancia
- . Asistencia y apoyo a la tercera edad
- . Rehabilitación e integración de las personas con discapacidades
- . Prevención de la marginación y reinserción social de los marginados
- . Prevención de las toxicomanías y rehabilitación y reinserción de los afectados
- . Evitar situaciones de discriminación por razón de género y promoción de la mujer
- . Atención a los problemas específicos de las minorías étnicas u otros colectivos como transeúntes, inmigrantes...
- . Información y asesoramiento en cuanto a recursos sociales, colaboración en situaciones de emergencia social y desarrollo de la comunidad.

Para la consecución de los objetivos marcados anteriormente, es necesaria una acción planificada mediante diferentes vías. A pesar de las peculiaridades de cada región, los actuales Sistemas Públicos de Servicios Sociales de las diferentes Comunidades Autónomas se estructuran en torno a lo que podemos denominar áreas de actuación y niveles de intervención

*Áreas de actuación:* sin ser esta una clasificación cerrada, podemos distinguir entre las siguientes:

- |                            |  |
|----------------------------|--|
| . Por grupos de población: | . Por situaciones o necesidades específicas: |
| Infancia                   | Discapacidades                               |
| Jóvenes                    | Drogodependencias                            |
| Mayores                    | Migraciones                                  |
| Mujeres                    | Minorías étnicas.                            |
|                            | Personas sin hogar                           |
|                            | Detenidos y ex-reclusos                      |
|                            | Otras que la dinámica social exija           |

*Niveles de intervención:* las estrategias de intervención se articulan en dos niveles diferen-

ciados, desarrollando cada uno de ellos una serie de programas y prestaciones concretos:

. Servicios Sociales de Atención Primaria, (también llamados: Comunitarios, Básicos, de Primer Nivel, Generales... según cada región)

. Servicios Sociales Especializados (Específicos, Nivel Secundario, de atención especializada. También según la región).

Desde nuestro punto de vista, y siguiendo a Arriola y Setién (1997) el criterio de diferenciación entre ambos niveles no viene dado por el área de actuación que atienden, sino por la complejidad técnica de las prestaciones que desarrolla cada uno de ellos. Así, los servicios sociales comunitarios intervienen en las distintas áreas de actuación del sistema mediante programas de carácter básico y equipamientos polivalentes. El segundo nivel de intervención, trabaja también en las distintas áreas de actuación pero desarrollando fundamentalmente las prestaciones que requieran una mayor complejidad técnica o un equipamiento especializado. No obstante, aún es muy frecuente encontrar la caracterización de la estructura del sistema en función de grupos de población y problemas sociales a quien dirigen las intervenciones. Así, numerosos manuales pueden inducir a confusiones al identificar los comunitarios con los orientados a toda la población (sólo prestaciones polivalentes) y servicios especializados con los que atienden en exclusividad a cada uno de los grupos o situaciones de necesidad específicas. Además, este planteamiento no se corresponde desde luego con la realidad actual ya que una parte fundamental de la información, sensibilización y fomento de la cooperación sobre cuestiones específicas como drogodependencias, minorías étnicas, envejecimiento, o cualquier otra área de actuación, se están desarrollando desde los servicios sociales comunitarios al ser esta la instancia mas cercana al ciudadano<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Para una clarificadora síntesis de las características, objetivos, programas y equipamientos de ambos niveles véase Arriola y Setien (1997)

### 3.2.3. *El sistema de servicios sociales en Andalucía*

#### *. Proceso de implantación*

El principio de descentralización ha estado vinculado desde sus inicios al proceso de implantación de los servicios sociales y se concibe como algo consustancial e irrenunciable para la gestión de los mismos. De ahí la importancia que ha tenido -y aún hoy tiene- la distribución de competencias entre las diferentes administraciones públicas en esta materia.

En esa dirección y acorde con las posibilidades que presenta la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, confirió competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma tanto en materia de asistencia y servicios sociales (art. 13.22) y menores (art. 13.23) como en la promoción de actividades y servicios para la juventud y la tercera edad, incluyendo finalmente una referencia expresa al desarrollo comunitario (art. 13.30), con lo que se ampliaba el horizonte de actuación de los servicios sociales a toda la población de acuerdo con la noción integral de bienestar social. Asimismo, el art. 13.25 del Estatuto de Autonomía atribuía competencia exclusiva en materia de Fundaciones.

El proceso de transferencias de competencias en esta materia desde la administración central hacia la regional, comenzó en el estadio preautonómico con el Real Decreto 251/1982, de 15 de enero, por el que se transferían competencias, funciones y servicios del Estado en materias de servicios y asistencia social, complementado por el Real Decreto 2.114/1984, de 1 de agosto. Seguidamente se completó con las competencias en materia de Guarderías Laborales (Real Decreto 3.340/1983, de 23 de noviembre), de Protección de Menores (Real Decreto 1.080/1984), de 29 de febrero) y, por último, de funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales -INSERSO- de la Seguridad Social (Real Decreto 1.752/1984, de 1 de agosto). Durante este período y aproximadamente hasta el año 88 es una etapa de caracterizada principalmente por la necesidad de reorganización de los recursos de la comunidad autónoma.

Desde esos momentos se lleva a cabo un importante esfuerzo, primero para implantar una red de servicios comunitarios siguiendo las experiencias llevadas a cabo por los primeros ayuntamientos democráticos y luego, para su homogeneización y regla-

mentación. Así, desde el punto de vista institucional, debemos destacar varios hechos importantes que han marcado la construcción y organización de los Servicios Sociales en esta región; estos son: en 1988 la firma del Convenio-Programa entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social -conocido como el *Plan Concertado*- y la promulgación de la Ley 2/88 de Servicios Sociales de Andalucía. También quedó diseñado el Mapa de Servicios Sociales que estableció la organización territorial andaluza en Zonas y Unidades de Trabajo Social. En definitiva podemos decir que fue una etapa de marcado crecimiento de los Servicios Sociales, especialmente en el nivel de los Comunitarios.

En 1990, con la creación de la Consejería de Asuntos Sociales<sup>14</sup> que asumió las competencias correspondientes que marcaba la ley tanto en materia de planificación, coordinación, supervisión como de gestión directa de servicios y centros de carácter supra-provincial, quedarán definidas las competencias que asumen cada una de las partes y se consolida la estructura organizativa del sistema en Andalucía.

Desde el punto de vista normativo, son amplias también las posibilidades de asunción de competencias de la administración local. La Ley 7/85 reguladora de bases del régimen local atribuye al municipio competencias en materia de prestación de servicios sociales y de promoción e inserción social, determinando su carácter obligatorio para los municipios mayores de 20.000 habitantes. Esta misma ley confiere a las diputaciones provinciales un papel complementario y subsidiario con el fin de garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales y las funciones de asistencia y coordinación entre los servicios municipales, especialmente entre los municipios de menor capacidad económica y de gestión. Así mismo, la Ley 11/87 reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, contempla y señala en su artículo 42 las competencias en materia de servicios sociales que podrán ser delegadas a las corporaciones provinciales, que fueron detalladas posteriormente en la Ley 2/88. Las posibilidades de delegación que contempla la norma, posibilitan un considerable protagonismo de las diputaciones provinciales de la comunidad autónoma andaluza, ya que recoge explícitamente como competencia delegada, tanto la gestión de los centros especializados de ámbito provincial y supramunicipal, como la coordinación y gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios y

---

<sup>14</sup> Desde Abril de 2004 Consejería de Igualdad y Bienestar Social. Decreto 205/2004 de 4 de Mayo

Especializados de ámbito local, en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Si bien es verdad que a través del organismo correspondiente en cada provincia (Institutos provinciales de Bienestar Social, Patronatos provinciales...) las Diputaciones andaluzas están teniendo un papel fundamental, este podría ser de más largo alcance; en la práctica actual este se limita a los comunitarios de los municipios de menos de 20.000 habitantes y a algunos especializados supramunicipales, quedando la mayoría de estos a cargo de la Consejería.

En el caso de los ayuntamientos, podemos señalar que a pesar del espíritu municipalista que impregna toda la normativa y el discurso teórico, no se ha llegado a cubrir las expectativas que muchas de estas entidades tenían, especialmente, en los municipios menores de 20.000 habitantes. En estos, en general, las responsabilidades han quedado asignadas a la Diputación Provincial (en el caso de los comunitarios) y a la Junta (en el de los especializados); de este modo, el ayuntamiento en muchos casos se ha limitado a la cesión de suelo o locales para los centros o a cubrir el bajo porcentaje de la financiación que su situación económica le permitía.

Así pues, a pesar de los avances en la descentralización y colaboración con las corporaciones locales, todo el período de implantación y consolidación organizativa ha estado marcado por la dependencia e inestabilidad para la planificación y gestión por parte de la administración local ya que las fórmulas fundamentales han sido los convenios y subvenciones. Las repercusiones sobre los servicios prestados a los ciudadanos son evidentes tanto desde el punto de vista de la continuidad y estabilidad de los programas como de los profesionales que los desarrollaban.

A partir del año 2000, tal y como señala la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, se están desarrollando planificaciones más estables. En esa dirección es importante señalar las nuevas posibilidades de consolidación de los Servicios Sociales mediante el Decreto 203/2002, de 16 de Julio por el que se regula el sistema de financiación de los Servicios Sociales en Andalucía. Este, estará integrado por los créditos destinados a este fin en el presupuesto de la Comunidad (cantidad que será como mínimo igual a la del ejercicio inmediato anterior, actualizada conforme al IPC de Andalucía) y por los provenientes del estado a tal fin, cantidad que será la que determine para cada

ejercicio los Presupuestos Generales del Estado<sup>15</sup>.

No obstante, como valora la citada entidad, el horizonte para un mejor desarrollo de los servicios sociales en Andalucía está en culminar la descentralización de recursos económicos, materiales y humanos hacia las corporaciones locales para gestionar los centros y servicios que pueda asumir ese ámbito y que no requieran por motivos estratégicos una gestión supra-local, o en su caso, establecer mecanismos de delegación que garanticen la necesaria capacidad económica para su gestión.

*. Desarrollo de la estructura organizativa*

La Ley andaluza (art.4) define los servicios sociales como aquellos recursos, actividades y prestaciones organizadas para la promoción del desarrollo de los individuos y grupos sociales, para la obtención de mayor bienestar social y una mejor calidad de vida, así como para la prevención y eliminación de la marginación social. A estos efectos, los servicios sociales estarán coordinados con aquellos otros medios públicos o de iniciativa social que, en el área de Bienestar Social, tengan como finalidad favorecer el libre desarrollo de la persona dentro de la sociedad.

La primera referencia formal a la estructura del sistema a parece en el decreto 49/1986, de 5 de Marzo referido al nivel básico. Pero será a partir de 1988 con la promulgación de la Ley autonómica cuando quede definida la organización en torno al nivel de intervención, distinguiéndose entre servicios sociales comunitarios y especializados. Desde ese momento se pone en marcha la organización funcional y se amplía la red de recursos. En resumen, podemos decir que es una etapa de crecimiento, difusión y consolidación organizativa.

Posteriormente, en el desarrollo de las diferentes figuras de planificación, concretamente el Plan Andaluz de Servicios Sociales 1993-96, se reconoce la necesidad de reforzar las actuaciones preventivas y de promoción así como la necesidad de coordinación entre los distintos sistemas del bienestar llevando a cabo políticas de convergencia mediante acciones interdepartamentales. En ese sentido se completa pues la estructura de intervención de los servicios sociales en Andalucía, articulándose en la actualidad en

---

<sup>15</sup> Queda excluido de este sistema de financiación la construcción y reforma de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios y Centros Sociales Polivalentes que se desarrollará mediante suscripción de los correspondientes convenios.

torno a dos ejes entrelazados:

- . Niveles de intervención: Servicios Sociales Comunitarios y Servicios Sociales Especializados
- . Planes sectoriales de actuación.

**Los Servicios Sociales Comunitarios** en Andalucía constituyen la estructura básica del sistema. Se definen como el núcleo fundamental de prestación, dirigidos a toda la población, con carácter generalista y polivalente y como un primer nivel de atención. Suponen el primer contacto del ciudadano con el sistema y la puerta de acceso a los servicios y prestaciones del mismo. Han de dar respuesta allí donde la necesidad o el requerimiento de los servicios sean solicitados. Consecuentemente, estos servicios tienen una vocación municipalista.

Sus objetivos son:

- Favorecer la promoción y el desarrollo pleno de los individuos, grupos y comunidades, potenciando las vías de participación para la toma de conciencia, la búsqueda de recursos y la solución de los problemas dando prioridad a aquellas necesidades sociales más urgentes.
- Fomentar el asociacionismo como cauce para impulsar el voluntariado social promoviendo la participación ciudadana
- Establecer vías de coordinación entre organismos y profesionales que actúen dentro de su ámbito territorial.

Para la consecución de estos fines y en virtud del mapa de servicios sociales que se elaboró a este efecto, los Servicios Comunitarios se desarrollaran en las Zonas de Trabajo Social, entendidas éstas como demarcaciones susceptibles de servir como las unidades adecuadas para una prestación eficaz de los mismos.

El equipamiento fundamental para ello es el Centro de Servicios Sociales que existirá en cada una de las Zonas de Trabajo Social, dotado de los medios humanos y materiales precisos, desde donde se prestarán los siguientes servicios:

- Servicio de Información., Orientación, Valoración y Asesoramiento que responde al derecho que tienen los ciudadanos de estar informados sobre los recursos disponibles en la sociedad para satisfacer sus necesidades. Proporciona la información y el asesoramiento técnico y profesional sobre la posibilidad de

acceso a cualquier recurso de los servicios sociales y de otros sistemas de protección, indicando las vías de utilización de los mismos, así como facilitando el acceso a los servicios. Así mismo, debe estudiar y analizar las demandas sociales y los problemas planteados con vistas a una programación posterior de actividades y adecuación de los recursos a dichas necesidades. Una actividad esencial es también la recogida y análisis de la información que posibilite un conocimiento de la realidad social donde actúan.

- Servicio de Ayuda a Domicilio que debe proporcionar una serie de atenciones preventivas, educativas y asistenciales a personas que presentan dificultades en la realización de sus actividades domésticas habituales. Va dirigido a prestar las atenciones necesarias a los ciudadanos, facilitando la permanencia en su medio habitual de vida para evitar situaciones de desarraigo e internamientos innecesarios.

- Servicio de Convivencia y Reinserción Social: se configura como un conjunto de actuaciones dirigidas a posibilitar las condiciones personales y sociales para la convivencia, participación social e integración de las personas en la vida social, con especial atención a las acciones de carácter preventivo. Así mismo, trata de recobrar la vinculación afectiva y activa de las personas y grupos y su entorno, cuando este se haya deteriorado o perdido.

- Servicio de Cooperación Social responde a la necesidad de participación y solidaridad ciudadana en el medio comunitario. Consiste en el desarrollo de actuaciones dirigidas a fomentar y apoyar las manifestaciones de solidaridad de la comunidad, e impulsar y promover su participación y asociacionismo

- Prestaciones Complementarias: como complemento a las prestaciones técnicas, los servicios Comunitarios gestionan prestaciones económicas de carácter urgente o coyuntural como son las ayudas de emergencia social y las ayudas económicas familiares u otras que la dinámica social exija.

**Los Servicios Sociales especializados** constituyen hoy el segundo nivel de la estructura. A pesar de que la Ley de Andalucía los define como aquellos que se dirigen hacia determinados sectores de la población que, por sus condiciones o circunstancias necesitan de una atención específica y enuncia una serie de sectores a los que atienden,



entendemos que conforme a la realidad actual del sistema, es mas apropiado definirlos hoy como una intervención de segundo orden en virtud de la complejidad y el grado de especialización técnica de las prestaciones o equipamientos que requieren.

El Plan Andaluz de Servicios Sociales 1993-96 planteaba como objetivos del nivel especializado:

- Estudiar y diagnosticar estados y situaciones personales y sociales con objeto de plantear los programas y medidas necesarios para su resolución
- Acercar los recursos a las personas en situaciones a las que requieran estos servicios, propiciando la atención de sus necesidades, el tratamiento de su problemática, su rehabilitación personal así como su reinserción social.
- Investigar sobre los problemas y situaciones relacionados con el objeto de su actuación.
- Realizar el seguimiento y la evaluación de los programas y actuaciones que desarrollan.
- Coordinar y apoyar las actuaciones realizadas desde este nivel de intervención con otros servicios especializados y con otros sistemas de protección.

Para la consecución de estos objetivos se desarrollan los siguientes servicios:

- Información, valoración y Diagnóstico: consiste en la información especializada sobre los recursos y prestaciones destinados a este fin, así como la intervención con el programa adecuado. Estas funciones serán desarrolladas por los centros básicos de atención a personas con minusvalías, servicios de adopción, acogimiento y tutela de menores, servicios de prestación social en juzgados y aquellos otros que con este carácter se realicen desde los centros de Especializados.
- Terapia y Rehabilitación Psicosocial: consiste en el tratamiento necesario según la problemática concreta. Esta prestación exige un importante nivel de coordinación entre los distintos sistemas de protección. Será realizada por los centros ocupacionales de atención a personas con minusvalías; centros y comunidades terapéuticas de atención a personas drogodependientes; centros de reforma de menores; centros especializados de atención a mujeres, etc.

- Alojamiento alternativo al familiar: debe facilitar un alojamiento alternativo al familiar, que garantice un ambiente afectivo adecuado y la atención de las necesidades básicas a aquellas personas que lo precisen, de forma temporal o permanente, por las circunstancias que en ellas concurran. Esta función será realizada por los centros de día para personas gravemente afectadas, centros de acogida, residencias de asistidos, viviendas tuteladas; centros de protección de menores, etc.
- Prestaciones económicas de carácter periódico y no periódico: consiste en garantizar una prestación económica a las personas que lo requieran, contribuyendo a resolver sus necesidades básicas y facilitando su autonomía personal e integración social. Esta función será realizada por los programas de pensiones no contributivas y aquellos otros que se deriven de una situación específica.

En cuanto a la estructura organizativa del nivel secundario encontramos mayor variabilidad que en el primario. Los equipamientos especializados suelen implantarse, como hemos señalado, en función de las necesidades de cada zona y por tanto no hay un estándar cuantitativo para todos los casos. La Junta de Andalucía -o en su caso los municipios mayores de 20.000 habitantes- deberá realizar las investigaciones necesarias para conocer la dinámica de cada problema específico.

#### *. Planes sectoriales*

Como hemos indicado mas arriba, desde la aprobación del Plan Andaluz de Servicios Sociales 1993-96, se manifestó por parte de la Junta de Andalucía la intención de complementar las actuaciones comunitarias y especializadas con actuaciones interdepartamentales que diesen respuesta a la multidimensionalidad de los problemas sociales y las transformaciones de la sociedad andaluza, así como que las intervenciones públicas estuviesen regidas por los principios de globalidad, planificación y coordinación que, entre otros, marca la Ley.

Dicho Plan, ya recogía entonces actuaciones orientadas a juventud (Plan Andalucía Joven), a la mujer (Plan de Igualdad de Oportunidades), a drogodependencias (Plan Andaluz sobre Drogas) y a la atención de zonas con especiales dificultades (Plan

de Barriadas de Actuación Preferente).

En esa dirección han continuado las directrices de la planificación de la Política Social de la Junta de Andalucía durante los últimos años y en la actualidad están en vigor las siguientes figuras:

- Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas (2002)
- Plan de Solidaridad de los Andaluces <sup>16</sup>
- Plan Andaluz del Voluntariado 2003-2005
- Plan Andaluz sobre Drogas
- Plan de Acción Integral para las Personas con Discapacidad e2003/2006
- Plan Andaluz para Alzheimer 2003/2006
- Plan Integral de Atención a la Infancia 2003/2007
- Plan para Zonas con Necesidades de Transformación Social
- Plan Integral para la Inmigración en Andalucía

Así mismo todos estos Planes deben coordinarse con la visión integral del *Plan Andaluz para la Inclusión Social 2003/2006* que, siguiendo las directrices europeas adoptadas en las cumbres de Lisboa y Niza en el año 2000 instando a los países miembros al diseño y ejecución de planes de inclusión social, está actualmente en vigor en Andalucía. Igualmente, está previsto próximamente, iniciar el trámite parlamentario de la futura Ley para la Inclusión Social en Andalucía.

Desde el punto de vista de la estructuración del sistema público andaluz de servicios sociales, entendemos que es necesario hacer una referencia especial al *Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas* (Decretos 137/2002, de 30 de Abril y 66/2005, de 8 de Marzo) con una inversión de 279 millones de euros para el año 2005.

---

<sup>16</sup> Este Plan (regulado por el Decreto 2/1999 de 12 de Enero), incluye un Ingreso Mínimo de Solidaridad durante un período máximo de seis meses del 62% del SMI incrementándose en un 8% más por cada miembro de la unidad familiar y acompañándose de otras medidas como: itinerarios profesionales (Consejería de Empleo), medidas educativas (Consejería de Educación).y de acceso a la vivienda (Consejería de Obras Públicas y Transportes). Independientemente de las necesarias mejoras que necesita, éste es un instrumento importante en cuanto al consumo de recursos y como base para la inserción y reinserción social.

Este plan comenzó a aplicarse en el año 2002 con el fin de favorecer, entre otros objetivos, la compatibilidad entre vida laboral y familiar a través de un sistema integral de ayudas y servicios en los ámbitos de la educación, la sanidad, la vivienda, el empleo y la asistencia social. Incluye medidas de apoyo a las familias con mayores, con menores o con personas con discapacidad, así como medidas para facilitar el acceso a las familias al uso de las nuevas tecnologías de la información.

A falta aún de un estudio exhaustivo de las repercusiones de la aplicación de este plan sobre el sistema público de servicios sociales, si es importante destacar que viene consumiendo una gran cantidad de recursos que serían propios de este sistema y que de alguna manera se “sacan fuera” del mismo; esto pudiera tener como efecto negativo la merma de la financiación del sistema de servicios sociales y de la capacidad de decisión de la Consejería.

Así mismo, es importante destacar respecto del objeto de esta tesis, las repercusiones del modelo de implementación de las medidas de apoyo del plan, en relación con el papel que está jugando el Tercer Sector y la iniciativa privada ya que, en términos generales, la ampliación de prestaciones y programas, al estar siendo desarrollada mayoritariamente por estos otros sectores<sup>17</sup>, no está traduciéndose en un crecimiento y consolidación del Sistema Público de Servicios Sociales, ni contribuyendo a configurar su imagen como un sistema universalista y normalizador<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Especialmente importante el papel de empresas lucrativas en centros de atención socioeducativa-guarderías, plan de apertura de centros educativos, actividades extraescolares, ludotecas y residencias de mayores.

<sup>18</sup> Muy al contrario y como decimos, aún a falta de un estudio exhaustivo por nuestra parte sobre el tema, nuestra impresión es que una serie de prestaciones que no se han llegado a universalizar (generalmente por falta de recursos) pero que sí estaban incluidas hace mucho por el Sistema Público de Servicios Sociales en Andalucía, ahora, cuando existe financiación, se desarrollan desde otros sistemas (educación, sanidad) o desde otras iniciativas (privada y social). Recogiendo los argumentos de los propios profesionales, se prefigura un adelgazamiento de la capacidad de decisión y de intervención directa de los Servicios Sociales, especialmente preocupante para el futuro de los Comunitarios, que quedarían vacíos de contenido, u orientados sólo a la grave exclusión, o como meras agencias de tramitación ante un sistema que, cada vez más, individualiza la atención subvencionando a individuos, a familias y a entidades y que, en la práctica, minimiza las posibilidades de la intervención comunitaria para todos los ciudadanos. En la misma línea apuntamos aquí nuestra inquietud sobre posibles repercusiones parecidas de algunos aspectos de la Ley Nacional de Dependencia.

Como puede observarse por la anterior descripción, el sistema público de servicios sociales en Andalucía, transcurridos veinte años desde sus inicios, es hoy una realidad consolidada desde el punto de vista institucional.

No obstante, en nuestra opinión, hay problemas fundamentales que el sistema tiene que solucionar para conseguir los ambiciosos objetivos que tiene asignados pero no vamos a detenernos en un análisis detallado de los mismos pues sobrepasa el objetivo de este apartado de mera descripción del contexto institucional con el que se relaciona el Tercer Sector<sup>19</sup>.

No obstante, queremos al menos hacer referencia a algo que es básico y que por tanto, está desencadenando, desde nuestro punto de vista, una gran parte de los problemas funcionamiento de los servicios sociales. Nos referimos a la universalidad y a la falta de concreción sobre los derechos que tienen los ciudadanos en materia de servicios sociales. Existe una delimitación bastante clara sobre la estructura organizativa, la relación de posibles prestaciones, programas y equipamientos, incluso los derechos como usuario (a trato personalizado, confidencialidad, participación, reclamación, etc.). Podemos decir que queda reconocido el derecho a que exista un sistema público de servicios sociales pero sigue sin determinarse el alcance de tal derecho, su plasmación como un derecho subjetivo<sup>20</sup>. Por tanto, es necesario establecer legalmente un catálogo de prestaciones universales y fijar su financiación para que se garanticen la universalidad y efectividad de los mismos. A este respecto habrá que esperar a la actualización de la ley de Servicios Sociales y a lo que establezca la Futura Ley Nacional de Atención a la Dependencia.

A nuestro entender, esta necesaria profundización sobre las debilidades del sistema de servicios sociales favorecería también la clarificación de las relaciones que en este momento se establecen entre la administración pública andaluza y el Tercer Sector de acción social ya que, en la actualidad, la iniciativa social (y por supuesto la privada)

---

<sup>19</sup> Remitimos para ello al análisis que realizaban Laparra, Gaviria y Aguilar (1995) referido a todo el estado pues en muchos aspectos seguimos entendiendo que tiene plena vigencia también para el caso de Andalucía, y a los informes del Consejo Vasco de Bienestar Social (2005) en el que muchos de los temas señalados son extensibles al resto del estado.

<sup>20</sup> Para un análisis más detallado sobre este tema vease Pelegrí i Vianya, X. (1996)

está cubriendo de un modo subsidiario, una franja muy importante de atención a necesidades básicas planteadas en la legislación como derechos de los ciudadanos y de responsabilidad pública pero que, de hecho, no se están desarrollando con carácter universal.

Esta situación hace que los ciudadanos que no obtienen respuesta en el sistema público, recurran a otros mecanismos de satisfacción, no como fruto de una elección personal sino obligatoriamente. No por los valores añadidos que generan estas organizaciones sino por sus servicios en sí mismos. No se trataría en muchos casos, de una participación del Tercer Sector en la intervención pública, ni en otros de una acción coordinada complementaria que contribuye a crear ciudadanía y valores solidarios, sino de una acción subsidiaria o residual más cercana a mera asistencia o a la producción mercantil de servicios personales, aunque supervisada, tutelada y subvencionada por la administración.

A este respecto, las directrices de la Política Social de la Junta de Andalucía de los últimos años plantean avanzar en la consolidación, reordenación y coordinación interna del Sistema de Servicios Sociales potenciando el consenso entre los distintos agentes que intervienen en el Bienestar; así se recoge concretamente en el objetivo general 2 del Plan de Inclusión Social. En esa dirección, se ha llevado a cabo un proceso de discusión y debate que culmina con el documento *Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía* cuyos documentos recogen la necesidad de definir los derechos de los ciudadanos en esta materia y las garantías para hacerlo efectivos promoviendo un cambio de modelo de servicios sociales que se constituya como “cuarto pilar” del Sistema de Protección Social (entendemos que así lo recogerá la revisión de la Ley de Servicios Sociales, prevista para el 2007).

Para ello, se hacen diversas referencias entre otros aspectos, a la pertinencia de favorecer que el Bienestar Social “sea atractivo como centro de negocios y actividades terciarias, convirtiéndose en un elemento para el desarrollo del mercado” (pág. 66). Sobre la articulación del sistema se habla en el citado documento de que “el sistema especializado de servicios sociales puede ser público o privado, pero en todo caso, la puerta de entrada, los Servicios Sociales Comunitarios, será público. En nuestro sistema, los servicios que se prestan al margen de la educación y la sanidad, debido a lo limitado de los recursos, hay que pagarlos o al menos cofinanciarlos en función de la

renta, de acuerdo a unos determinados baremos contando con bolsas de ayuda para ello, bajo control profesional. La coparticipación en el pago generará exigencia y mejora de la calidad del servicio". (pag. 31).

En definitiva estos planteamientos junto con el Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas y la aparición de la propuesta de Ley Nacional de Dependencia configuran un nuevo y complejo contexto en el que redefinir el sistema público que, como poco, nos suscita muchos interrogantes sobre su consolidación y rearticulación, cuando no serias dudas sobre el modelo futuro de los servicios sociales y sobre el papel que en él pueda desempeñar el Tercer Sector de acción social.

#### *. Mecanismos de participación del Tercer Sector en el Sistema Público de Servicios Sociales*

El cumplimiento de los principios de coordinación, integralidad y participación que inspiran la Ley andaluza de Servicios Sociales exige el establecimiento de estructuras formales que posibiliten una relación entre la administración pública y las entidades del Tercer Sector. Así lo asumen en sus declaraciones de intenciones la práctica totalidad de los responsables políticos, pero para que la participación sea de hecho efectiva requiere como mínimo ser vinculante, estable, procesual y transversal. No basta con diseñar cauces formales que luego quedan vacíos de contenido, no se desarrollan ni funcionan en la práctica o que no apuestan por acciones coordinadas desde una perspectiva integral.

Sobre las posibilidades de colaboración de la iniciativa social y del voluntariado con el Sistema Público de Servicios Sociales, aparecen ya claras referencias en la Ley andaluza (arts. 24,25 y 26), que plantea que la iniciativa social, a través de las entidades privadas sin ánimo de lucro, podrá colaborar en el Sistema Público de Servicios Sociales y recibir subvenciones de la Administración<sup>21</sup>; así mismo, la Junta de Andalucía reconocerá y proporcionará apoyo al voluntariado social que colabora con las Administraciones públicas y con la iniciativa social en las tareas de prestación de servicios y se detalla la

---

<sup>1</sup> Para ello deben cumplirse los requisitos de inscripción previa en el Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales en Andalucía y el cumplimiento de las normas de adecuación a los programas establecidos por la Administración.

posibilidad de que formen parte de los Consejos de Bienestar Social.

Por otra parte, cuando se determinan las prestaciones básicas de los Comunitarios en Andalucía se incluye el servicio de Cooperación Social

En resumen, tal y como hemos introducido en otros apartados, existen diferentes cauces de relación del sistema andaluz con las entidades del Tercer Sector de acción social que, sin tener carácter excluyente, pueden agruparse en los siguientes apartados:

- Representación en los órganos de participación institucionales.
- Subvenciones públicas a entidades del Tercer Sector.
- Colaboración de ambos sectores en el desarrollo de proyectos mediante convenios y conciertos.
- Programa de Cooperación Social de los servicios sociales comunitarios

Sin detenernos en estos mecanismos ya que serán objeto de un análisis más detallado en un capítulo posterior, sí avanzamos ahora algunos rasgos que hemos observado. Haciendo un repaso muy general podemos comprobar que desde la aprobación de la Ley 2/88 hasta el momento actual, se han ido constituyendo los diferentes órganos de participación, tanto sectoriales y territoriales así como los órganos de gobierno de los centros públicos. No obstante y a falta de un informe específico sobre este mecanismo de participación en Andalucía, apreciamos un desigual funcionamiento participación efectiva del Tercer Sector en estos organismos<sup>22</sup>. Por un lado, una parte importante de estos órganos, se constituyeron en su día, a veces como respuesta a las reivindicaciones ciudadanas y otras como modo de legitimación del discurso político institucional sobre la participación. Pero la realidad que hemos observado es que, en muchos casos, los consejos raras veces se reúnen, no desarrollan un trabajo continuado, o sus decisiones no tienen carácter vinculante.

---

<sup>22</sup> Al margen del los aspectos concretos que se analizan en el capítulo 6 sobre la participación del Tercer Sector en los Consejos, no disponemos de investigaciones exhaustivas mas generales ni de datos cuantitativos sobre este tema; nuestras afirmaciones se basan también en las informaciones que hemos obtenido en algunos trabajos de aproximación, realizados en el marco de la asignatura "Trabajo Social y Participación Ciudadana" de la E.U. de Trabajo Social de la Universidad de Jaén durante los cursos 2001-2003 de la que es profesora responsable la autora.



Quizás éste sea el perfil de los órganos locales como por ejemplo los consejos municipales de bienestar social. En el caso de los consejos regionales de carácter sectorial (Consejo Andaluz de Mayores, de la Juventud...) observamos un funcionamiento más normalizado, con una mayor actividad e influencia de sus propuestas y resoluciones.

Por otra parte, las entidades ciudadanas que forman parte de los consejos suelen ser las que tienen un mayor grado de institucionalización, las de mayor tamaño o de ámbito de actuación más extenso, o también las que están estrechamente vinculadas con la administración de que se trate. Concretamente, según la orden que establece el procedimiento para determinar los representantes de ONG en el Consejo Andaluz y en los Consejos Provinciales de Servicios Sociales<sup>23</sup>, las entidades que podrán proponer un candidato para ocupar los tres puestos de vocales asignados a estas organizaciones en cada uno de los Consejos, tendrán que prestar Servicios Sociales en el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía al menos en tres de las áreas de actuación marcadas por la Ley de Servicios Sociales, estar inscritas en el registro de entidades, servicios y centros, y estar constituidas y desarrollar actividades antes del año 2000. El procedimiento de selección será por sorteo entre las propuestas que reúnan los requisitos.

Así mismo, a partir de la creación de la Consejería de Asuntos Sociales se consolidó la aportación de la Junta de Andalucía a la financiación del sector socio-voluntario y con ello, el auge y la potenciación de este tipo de organizaciones en la gestión de programas de intervención social.

Respecto de las subvenciones, convenio y conciertos, hay que indicar que son temas directamente relacionados con el objeto del presente trabajo y serán abordados con detalle en el capítulo 5. Aún así, queremos señalar ahora al menos la pertinencia de clarificar y coordinar ambos cauces.

El Servicio de Cooperación Social, recogido en Andalucía como hemos visto como una de las prestaciones básicas de los Comunitarios, tiene encomendado entre sus propósitos la promoción, fomento y apoyo a los grupos de autoayuda y convivencia; la formación, organización y coordinación del voluntariado y la coordinación de las actividades propias con las promovidas por la iniciativa social.

---

<sup>23</sup> ORDEN de 16 de mayo de 2003 (BOJA núm.102, de 30 de mayo)

En ese sentido, este servicio debería jugar un papel protagonista en el ámbito municipal en todo lo referido a la coordinación con las entidades que gestionan programas y centros de servicios sociales en su entorno y en general, en los proyectos de desarrollo local. Desde nuestro punto de vista, debería constituirse en una verdadera plataforma de coordinación de manera que la tutela, el control e inspección de la administración no fuesen las únicas formas de relación con las entidades con las que ésta contrata o convenia; se trata de desarrollar y profundizar en una coordinación de alto nivel e intensidad entre los profesionales que desarrollan su intervención en el marco territorial o sectorial concreto y hacerlo, no sólo en el sentido de coordinar unos recursos que se acercan a la comunidad mediante la descentralización, sino desde una verdadera perspectiva de acción comunitaria. Como indica Marchioni (1997:48) “la descentralización de muchos servicios crea condiciones mejores para una acción comunitaria, pero de por sí no significa ni constituye una acción comunitaria”.

Actualmente el Servicio de Cooperación Social es un servicio francamente devaluado, cuando no vacío de contenido real. Así lo demuestran los datos las memorias del Plan Concertado donde se aprecia que la mayor parte con diferencia de los recursos, tiempo, y profesionales se dedican al resto de programas. El volumen de tareas burocrático-administrativas que requieren otros programas, la emergencia de algunas situaciones, pero también la falta de sensibilidad hacia el valor de la participación ciudadana y la endeble formación en estos temas por parte de los políticos y los técnicos, contribuye a que –salvando desde luego experiencias muy interesantes en este sentido– haya una alejamiento y descoordinación real entre una parte importante de las organizaciones del Tercer Sector y el sistema público de servicios sociales por sus bases. Estos aspectos serán abordados con mayor detalle en el capítulo 6 y en las conclusiones de la investigación.



## **CAPITULO 4 - PLANTEAMIENTO METODOLOGICO**



#### **4.1. Triangulando objetivos, perspectivas y técnicas**

Al iniciar este trabajo partíamos de unos objetivos de estudio sobre la realidad del Tercer Sector de Acción Social en Andalucía de diferente naturaleza que de entrada, nos exigían perspectivas y herramientas metodológicas complementarias que se adecuasen a cada uno de ellos.

Sí el planteamiento del objeto nos situaba inicialmente en la necesidad de indagar sobre las funciones del Tercer Sector y sobre sus relaciones con la administración y con los ciudadanos, una primera cuestión era dar cuenta de su distribución (número de organizaciones, centros, programas que desarrolla, estructura, mecanismos de relación con la admnsitración ...). La segunda, analizar cómo se articula la función expresivo-participativa de las organizaciones tanto en su interior como con su entorno y la dinámica de las relaciones que mantiene con los otros sistemas.

Así, partir de un planteamiento metodológico plural en torno a las perspectivas distributiva y estructural era una necesidad que inicialmente teníamos clara, ya que éramos conscientes de la incompletud metodológica y tecnológica de ambas perspectivas respecto de objetos de estudio complejos, en el sentido de adecuarse cada una de ellas a una o varias dimensiones pero no ser idónea para otras.

Como indica Beltrán (1993: 44) si a la extraordinaria complejidad del objeto de investigación de la Sociología le corresponde necesariamente un planteamiento epistemológico plural (pluralismo cognitivo) ello impone un pluralismo metodológico que permita acceder a cada dimensión concreta de estudio

Pero el abordaje metodológico final ha sido el resultado del propio proceso de producción del conocimiento; esto es, de haber ido descubriendo según avanzábamos, nuevas dimensiones, nuevos problemas y por tanto, otras tantas necesidades de herramientas y dispositivos para poder abordarlas. Igualmente algunos hallazgos en el discurrir de la investigación (en nuestro caso, la constatación de los profundos déficit de participación) nos estaban evidenciando ya una falla en nuestro planteamiento inicial respecto del nivel epistemológico ya que no habíamos reflexionado lo suficiente sobre nuestros objetivos en ese nivel; concretamente, sobre para qué y para quién, en definitiva, hacíamos la investigación. Intentar responder a este interrogante nos obligó a releer a los maestros en esto, con el interés renovado que suscita la necesidad de respuestas

urgentes para casos reales. Una de las claves la encontramos en el orden de las operaciones de construcción del conocimiento científico (“se conquista, se construye y se comprueba”, Ibáñez, 1993) y que nosotros no habíamos seguido. Reflexionar sobre esto nos llevó a repensar y reconstruir nuestro papel como investigadores implicándonos en la producción de un tipo de conocimiento que fuese propositivo y pragmático; que desbordando el diagnóstico sobre la participación del Tercer Sector y las posibles explicaciones de sus carencias y límites en la relación con el sistema de servicios sociales, nos condujo a incluir también la formulación de propuestas y tentativas de cambio; luego, a iniciar procesos de devolución de información y de apropiación de ésta por parte de los implicados.

Así, constatábamos en nuestra propia práctica investigativa la necesaria conjugación de las perspectivas distributiva, estructural y dialéctica: “todas son necesarias pero ninguna es suficiente (son complementarias)” (Ibáñez, 1993:56). Estas perspectivas, como señala Ibáñez, operan en los tres niveles de la investigación: tecnológico, metodológico y epistemológico. Del cruce de perspectivas y niveles de la investigación social, el citado autor construye un paradigma que guía las opciones y la toma de decisiones según se privilegien unas u otras dimensiones en la investigación sociológica y que habíamos de tener en cuenta.

El planteamiento de Ibáñez ha sido trabajado y reelaborado por diversos autores y es una referencia fundamental en el ámbito de la Sociología. Presentamos a continuación la sistematización de su modelo que realizó Alberich (Alberich, 1998) a partir también de las propuestas del Colectivo Ióe y de Rodríguez Villasante y que recogiendo de modo muy preciso las principales características de los niveles y perspectivas ha sido muy útil para el desarrollo de nuestro trabajo:

PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

|  |   | NIVELES  |   |   |
|--|---|--|---|---|
|  |   | TECNOLÓGICO<br>(cómo y con qué se hace)<br>[Juegos de lenguaje]  | METODOLÓGICO<br>(por qué y cómo se invest.)<br>[Funciones de lenguaje]  | EPISTEMOLÓGICO<br>(para qué, para quién)<br>[Efectos del lenguaje]  |
| P<br>E<br>R<br>S<br>P<br>E<br>C<br>T<br>I<br>V<br>A<br>S | D<br>I<br>S<br>T<br>R<br>I<br>B<br>U<br>T<br>I<br>V<br>A  | Pregunta-respuesta<br><br>Técnicas cuantitativas:<br><br><ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuestas (puede ser mediante muestreo o por encuesta censo)</li> <li>- Entrevista cerrada (estructurada o directiva)</li> </ul>   | Función referencial del lenguaje<br><br>Análisis estadístico<br><br>"los elementos de la red"<br><br>(conocimiento descriptivo)   | Asimetría<br><br>Lo investigado como objeto<br><br>[cierra]<br><br>Produce un conocimiento censal estadístico que quiere ser objetivo.  |
|  | E<br>S<br>T<br>R<br>U<br>C<br>T<br>U<br>R<br>A<br>L   | Conversación<br><br>Técnicas cualitativas:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevista: semidirectiva, abierta, grupal, en profundidad.</li> <li>- Grupo de discusión</li> <li>- Grupo triangular</li> <li>- Historias de vida</li> <li>- Análisis estructural de textos</li> <li>- Observación participante</li> </ul> | Función estructural del lenguaje<br><br>Produce un conocimiento de la estructura de la red (explora sus caminos, sus relaciones)<br><br>- Análisis del discurso (conocimiento explicativo)  | Simetría táctica, asimetría estratégica<br><br>Lo investigado como objeto al que se le pide "que hable"<br><br>[abre para cerrar]<br><br>Para conocer opiniones, sentimientos, conocimiento de lo subjetivo |
|  | D<br>I<br>A<br>L<br>E<br>C<br>T<br>I<br>C<br>A<br>Y<br><br>S<br>O<br>C<br>I<br>O<br>-<br>P<br>R<br>A<br>X<br>I<br>S | Asamblea<br><br>- Socioanálisis<br>Técnicas participativas:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoencuesta. Autoevaluación</li> <li>- Delphi</li> <li>- DAFO (debilidades, amenazas fortalezas, oportunidades)</li> <li>- Dinámicas de grupo</li> <li>- Programas de acción integral (PAI)</li> </ul>                    | IAP<br><br>Función pragmática del lenguaje<br>- Análisis institucional-<br>Construcción de la red<br>→ hacer otra red<br><br>(Propósito e implicativo para el investigador)<br><br>-----<br>→ Recrear la red (a partir de las redes existentes) | Simetría<br><br>Lo investigado como sujeto (libera el decir y el hacer)<br><br>[abre]<br><br>Para transformar y democratizar<br><br>-----<br>Asimetría táctica<br>Simetría estratégica                      |

FUENTE: Alberich, 1998 a partir de Ibáñez, Colectivo IOE y R. Villasante



En esa dirección, abordamos en un segundo momento el planteamiento metodológico desde la “triangulación” de objetivos, perspectivas y técnicas de producción de información.

La triangulación, concepto originario de la geometría, en el campo de las Ciencias Sociales consistiría en la utilización de una pluralidad de enfoques e instrumentos (no necesariamente tres), pudiendo aplicarse ésta a datos, investigadores, teorías o métodos, o a varias de estas dimensiones de la investigación a la vez.

Para algunos autores (Denzin, Opperman<sup>1</sup>) la principal virtualidad de la triangulación es aumentar la validez y la fiabilidad de los resultados finales evitando los sesgos metodológicos; según esto, cuanto mayor es el grado de triangulación mayor es la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas ya que las posibles debilidades de un método son compensadas por las fortalezas de otro (Denzin, 1970).

Pero para nosotros y de acuerdo con Wendy Olsen (Olsen, 2004), la triangulación, más allá de ser una estrategia de validación, persigue un ensanchamiento de los límites de la realidad estudiada y genera en consecuencia “una dialéctica de aprendizaje”. Es en este sentido que enlazamos con la idea de Jesús Ibáñez respecto de las perspectivas distributiva, estructural y dialéctica. Desde este punto vista, la triangulación de perspectivas y técnicas en una investigación sociológica tiene un enorme potencial en el sentido de avanzar en esa necesaria complementariedad que, en nuestro caso había seguido la secuencia: descripción, explicación, propuestas para la transformación. Así, mientras la perspectiva distributiva nos marcaba el límite en una realidad aparente y la estructural llegaba más al fondo buscando lo no aparente pero teniendo como límite la explicación, la perspectiva dialéctica abría las posibilidades de trascender la realidad para transformarla “tratar de moverla hacia su(s) estado(s) posible(s)”(Ibáñez, 1993:65).

Nos hemos servido de la triangulación en el presente trabajo, pues teniendo la referencia de las tres perspectivas y, en función de éstas, hemos tomado diferentes opciones en las fases de diseño, de selección de técnicas de producción y de análisis de la información. De este modo, cada perspectiva ha ido aportando dimensiones y contribuyendo a la configuración última del propio objeto de estudio.

---

<sup>1</sup> Citados en RODRIGUEZ RUIZ, O. (2005)

Y ese ha sido entonces el recorrido cronológico de la investigación: un proceso abierto en el que lo uno nos ha ido abocando a lo otro, sobre todo respecto de la parte final de propuestas y devolución de información, inicialmente no contempladas.

Así, el proceso abierto y “en construcción” que, como hemos descrito, ha seguido el diseño de la investigación nos ha conducido finalmente y casi con naturalidad (que no de un modo totalmente natural pues también mediaba nuestra predisposición ideológica) hacia a la dimensión dialéctica.

A partir de ésta, entendemos que los resultados de una investigación, más aún cuando tiene un carácter propositivo y una finalidad de aplicación, deben ser sometidos a un proceso de contrastación social y generalmente así se hace mediante diferentes mecanismos de publicidad ante la comunidad científica. Pero si nos situamos en la perspectiva dialéctica debemos ir más allá en el sentido de trascender la contrastación académica y de los investigadores, propiciando la “devolución” de la información a quienes están implicados en la investigación. Tal y como señala Jesús Ibáñez, “en la perspectiva dialéctica la información pasa siempre al analizante: un grupo de discusión o una entrevista abierta se transforman a la perspectiva dialéctica si se comunica a la instancia analizante la información producida” (Ibáñez, 1993:79).

Esto nos parece de suma importancia en dos sentidos: por un lado respecto de cuestiones técnicas y estratégicas como la validación (“no hay respuesta acertada sin la interpretación de los sujetos”, R. Villasante, 2000:37 y ss.) y la utilidad (cuestión especialmente relevante en la dimensión propositiva). Se trataría de saber cómo ven los sujetos el reflejo que les presentamos de su propia realidad y ver qué están dispuestos a cambiar y que no, para poder establecer estrategias de actuación y “conjuntos de acción” de un modo mínimamente realista. Pero también, es importante en el sentido de la “apropiación” del saber y del poder y de la construcción colectiva del conocimiento, tal y como lo plantea la investigación participativa: “se trataría también de no dar respuestas acabadas sino que con su implicación los sujetos puedan recrear esas devoluciones en procesos creativos, es lo que puede hacer parir un proceso apropiado por los propios sujetos implicados” (*Ibidem*).

En la presente investigación, para trabajar sobre las hipótesis y objetivos planteados, hemos estudiado diferentes dimensiones del papel del Tercer Sector de Acción

Social en Andalucía desde las tres perspectivas.

Para conocer su peso y distribución en el ámbito de los servicios sociales en la actualidad (especialmente respecto de su función de producción de servicios mediante el desarrollo de programas a través de subvenciones y gestión de centros) hemos utilizado la perspectiva distributiva aplicando técnicas cuantitativas, tanto para la producción de datos primarios (a través de solicitud de datos por correo) como para el análisis secundario y de reelaboración de datos pre-existentes. En esta parte del trabajo de campo hemos utilizado fundamentalmente datos suministrados por las administraciones públicas, nacional, autonómica y local. Así mismo, la revisión bibliográfica y de otras investigaciones cuantitativas sobre el tema llevadas a cabo con objetivos o ámbitos territoriales más amplios, han supuesto una aportación muy considerable, sobre todo, como referencia comparativa ante un objeto de estudio con una delimitación conceptual y operativa extremadamente variable y cuya distribución estadística se recoge bajo unas categorías de registro de información sumamente dispares.

Para conocer el desarrollo de la dimensión expresivo-participativa del Tercer Sector y las relaciones que en ese sentido mantiene con la administración y con los ciudadanos, nos hemos situado en la perspectiva estructural. Nos hemos valido de técnicas cualitativas como la entrevista semi-dirigida y el grupo de discusión, provocando, recogiendo y analizando los discursos sobre la funcionalidad, los referentes motivacionales y las prácticas organizativas del Tercer Sector. Para ello hemos recogido los discursos de los distintos agentes implicados (Estado, Tercer Sector, Ciudadanos) desde su espacio de referencia institucional (cúspide de la organización, nivel medio, base) y el posible referente ideológico respecto del tema (gestionista, integrador, transformador).

Para la dimensión propositiva de la investigación nos hemos basado en el diagnóstico sobre la participación *en* y *de* el Tercer Sector elaborado a partir de las informaciones anteriores y en el modelo de una organización observado a través de un estudio de caso de “buenas prácticas” de gestión de servicios sociales.

Para es estudio de caso hemos utilizado además del análisis documental e institucional, de nuevo técnicas cualitativas (entrevista semi-dirigida y la observación directa) y el análisis DAFO.

La dimensión dialéctica de la investigación y el proceso de devolución de

información aunque sí han constituido una referencia importante (sobre todo en la etapa final del trabajo) su desarrollo *de hecho* queda sólo esbozado, muy abierto, con intencionalidad de continuidad. Únicamente hemos iniciado su abordaje por un lado, con la elaboración y entrega a la organización protagonista del estudio de caso, de un documento que pueda servir como “analizador construido” (Villasante) para realizar una colaboración posterior en un proyecto de autodiagnóstico participativo y toma de decisiones compartida que se plantean realizar en el futuro.

Por otro lado, hemos iniciado también un proceso de devolución de información a una parte de los implicados en la investigación mediante una reunión de trabajo conjunto con un grupo de expertos (panel) que nos ha servido además como mecanismo de validación y contrastación de nuestras conclusiones parciales, incorporando luego sus aportaciones al trabajo.

Esta línea tiene también posibilidades de profundización mediante nuevas investigaciones que, a través de metodologías participativas, puedan ser útiles tanto a las entidades del Tercer Sector como a la administración pública (especialmente local) para emprender proyectos participativos de desarrollo local.

#### **4.2. Técnicas, organización y desarrollo del trabajo de campo**

Según lo que hemos planteado mas arriba, hemos llevado a cabo el trabajo empírico como detallamos a continuación:

. *Dimensión cuantitativa.* Para los objetivos de carácter cuantitativo, esto es, conocer la dimensión y distribución de la gestión de servicios por parte del Tercer Sector de Acción Social en Andalucía, hemos producido y recopilado datos cuantitativos sobre el número de entidades, centros existentes y sobre la gestión de servicios mediante subvenciones públicas a programas o por contratación de servicios.

Fuentes y técnicas de investigación:

- Análisis institucional mediante información de fuentes estadísticas y datos secundarios facilitados por la administración (Consejería de Igualdad y Bienestar Social/Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

- Análisis de datos primarios solicitados por escrito a las entidades locales que tienen competencias propias en materia de Servicios Sociales (los 61 municipios de más de 20.000 habitantes y las 8 Diputaciones Provinciales).
- Análisis de datos secundarios de los estudios preexistentes (NavarroYañez, 2004; Consejería de Asuntos Sociales, 2004; Rodríguez Cabrero, 2003; Fundación Tomillo, 2000; Aguiar y Pérez Yruela, 1995)

Esta parte del trabajo se realizó durante los meses de Octubre de 2004 a Febrero de 2005. Su desarrollo siguió un discurrir muy desigual originado principalmente por las notables diferencias existentes en cuanto al nivel de desagregación de datos y disponibilidad de los mismos por parte de las distintas instituciones. Así mismo, el hecho de que diferentes administraciones públicas tengan competencia en la gestión de servicios sociales y que no existan datos unificados ni centralizados al respecto, ha hecho que resultase excesivamente compleja la tarea de recolección de los mismos en relación con los objetivos que inicialmente nos planteábamos sobre este aspecto.

Así, mientras algunas administraciones nos facilitaron rápidamente los datos solicitados y con el nivel de desagregación que requeríamos, en otros casos hemos tenido que recorrer un camino plagado complicaciones. En ese sentido nos hemos encontrado con diferentes problemas: por un lado, al no haber datos disponibles sobre la gestión de programas por parte del Tercer Sector en el ámbito comunitario, decidimos solicitar por escrito a las distintas administraciones locales información sobre el modo de gestión de los servicios comunitarios de su competencia; esta tarea supuso una considerable inversión de tiempo y recursos que, al no corresponderse con un nivel de respuesta adecuado, no arrojó unos resultados aceptables mas allá que como datos orientativos que confirmaban las tendencias ya intuidas.

Por otra parte, tal y como se señala en el capítulo de "Características generales del Tercer Sector de Acción Social en Andalucía", a pesar de las múltiples gestiones llevadas a cabo durante meses con la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, no hemos podido disponer por el momento de datos desagregados para el Tercer Sector, sobre las subvenciones que la Consejería concede a entidades públicas, privadas y de iniciativa social, para el desarrollo de programas. Por ello, nos hemos limitado a presen-

tar como un ejemplo –si bien muy significativo- de las distintas subvenciones para desarrollo de programas, los datos correspondientes a la convocatoria de Ayudas del Ministerio de Asuntos Sociales con cargo a la asignación tributaria del 0,52% del IRPF.

Finalmente, respecto de la disponibilidad de datos para la investigación, hemos constatado que la falta por parte de la administración de una delimitación conceptual precisa sobre los distintos sectores que intervienen en el bienestar, junto con la ausencia de una perspectiva amplia a la hora de diseñar su procedimientos de registro, tratamiento y publicidad de la información, está llevándoles a trabajar -desde el punto de vista estadístico- con categorías cada vez más genéricas (del tipo “público-privado”). Esto, junto con presentar un nivel de desagregación de datos en muchos casos mínimo, hace que resulten muy opacos y se dificulta tremendamente cualquier tarea de aproximación cuantitativa a un fenómeno cuya relevancia –paradójicamente- es reconocida y subrayada institucionalmente.

. *Dimensión cualitativa:* Para conocer los discursos sobre los referentes simbólicos, modelos y prácticas participativas del Tercer Sector de Acción Social que gestiona programas y centros públicos en Andalucía, así como sobre sus relaciones con la administración, hemos utilizado la entrevista semi-dirigida y el grupo de discusión. Mediante estas técnicas hemos accedido al discurso institucional de los distintos sectores implicados pero también, a cómo éste es reinterpretado y reconstruido a través de las experiencias vividas por cada individuo en función del lugar que ocupa en la organización y de su propio referente ideológico. Por eso, para el diseño de la muestra inicial de informantes nos planteamos incorporar los posibles puntos de vista según criterios no estadísticos sino *estructurales* ya que “no se trata de una muestra de términos o elementos sino de una ‘muestra’ de relaciones” (Ibáñez, 1993). Detallamos a continuación las características que contemplamos:

- Actores implicados: Administración Pública, Tercer Sector y Sectores Informales (simpatizantes, voluntarios, bases sociales). Teniendo en cuenta a su vez, el tipo de organización a la que pertenecen:

. Administración Pública: Autonómica/provincial/ municipal

- . Tercer Sector: Tamaño organización (grandes /pequeñas<sup>2</sup>)
- Lugar que ocupan en las organizaciones:
  - . Altos cargos: responsables políticos/ altos cargos técnicos/gerentes/ presidentes.
  - . Profesionales intermedios: trabajadores sociales, educadores, responsables locales de programas...
  - . Voluntarios y bases sociales (líderes naturales del barrio, simpatizantes, vecinos activos)
- Referente ideológico: para esta dimensión nos basamos en otras investigaciones sobre el tema (Rodríguez Cabrero 1996 y 2003) clasificando esta variable en torno a tres categorías: posición transformadora, integradora y gestionaista, procurándose un equilibrio entre ellas mediante muestreo opinático y la consulta a informantes clave.

Del cruce de estas variables diseñamos el siguiente catálogo de perfiles de informantes para realizar las entrevistas y los grupos de discusión:

1. Políticos o Altos Cargos de la Administración
2. Responsables Técnicos de la Administración
3. Profesionales intermedios de la administración.
4. Gerentes y presidentes de grandes entidades del Tercer Sector
5. Presidentes y responsables de pequeñas entidades del Tercer Sector
6. Profesionales intermedios de grandes entidades del Tercer Sector
7. Profesionales intermedios de pequeñas entidades del Tercer Sector
8. Voluntarios y bases de grandes entidades del Tercer Sector

---

<sup>2</sup> A efectos operativos para esta investigación y trazando una división muy general, hemos seleccionado las entidades 'grandes' de entre las Entidades Singulares y organizaciones que reúnen varias de las siguientes características: ámbito geográfico nacional o regional; figuran entre las 10 que mayor volumen de programas desarrollan o mayor cuantía de subvenciones públicas; compuestas por más de 100 profesionales, socios o voluntarios. Se han seleccionado a las 'pequeñas' de entre las organizaciones de ámbito local o con presencia en 2-3 provincias; que no figuran entre las 10 que reciben más subvenciones y tienen pequeños grupos de profesionales, socio o voluntarios.

9. Voluntarios y bases de pequeñas entidades del Tercer Sector
10. Voluntarios y activistas significativos
11. Informantes cualificados<sup>3</sup>.

A partir de estos perfiles realizamos una selección opinática en dos fases. En un primer momento realizamos un diseño inicial muy abierto basándonos en nuestro propio conocimiento sobre los actores implicados en el objeto de estudio y en los contactos personales que teníamos con la administración pública, con las entidades del Tercer Sector y con las distintas Escuelas de Trabajo Social de las Universidades andaluzas. Estos nos sirvieron, como informantes clave para seleccionar a personas concretas y también como “porteros”(Taylor y Bogdan, 1992) para presentarnos ante los participantes. En otros casos, nuestra vinculación profesional con la Universidad ha sido también una “llave maestra” que nos ha facilitado mucho el acceso a las organizaciones y a los informantes.

La selección de participantes se completó en una siguiente fase, paralela al desarrollo de las entrevistas; éstas nos fueron abriendo nuevas redes de contactos ya que los propios entrevistados nos facilitaron informaciones muy valiosas para la selección de sujetos de otras entrevistas posteriores.

En el caso de los grupos, las principales dificultades surgieron para seleccionar a sujetos de los sectores informales y a voluntarios no identificados estrictamente con las organizaciones. Esta cuestión la resolvimos a través de nuestros conocimientos preexistentes sobre el movimiento vecinal, los Foros Sociales locales, los contactos facilitados en entrevistas previas, así como mediante nuestros alumnos actuales y de antiguas promociones que mantenían estrechas vinculaciones con redes informales en distintas provincias.

La distribución territorial de las entrevistas y grupos de discusión no ha respondido a criterios de proporcionalidad geográfica. Tanto la administración pública como una parte importante de las entidades del Tercer Sector estudiadas, tienen como ámbito de actuación la comunidad autónoma y hemos considerado que, en este caso, no se dan

---

<sup>3</sup> Hemos considerado interesante incluir una entrevista a alguna persona que tuviese un conocimiento cualificado sobre el tema en el contexto geográfico concreto de Andalucía y elegimos a un miembro del Tercer Sector de una organización andaluza, experto en temas de participación social y formación, con una larga trayectoria de trabajo en movimientos sociales.



diferencias relevantes en cuanto a sus discursos y prácticas en función de criterios geográficos. Por ello, no ha sido incluida esta variable entre los criterios de selección de la muestra. Sólo en el caso de las pequeñas entidades del Tercer Sector de carácter local, en las que suponíamos que podría darse cierta variabilidad, hemos procurado un equilibrio territorial, seleccionando informantes de organizaciones de distintas provincias. En este sentido, la distribución del trabajo de campo ha venido condicionada fundamentalmente por lugar de trabajo o residencia de los informantes previamente seleccionados.

El grueso del trabajo de campo respecto de la producción de datos cualitativos se realizó entre los meses de Febrero y Julio de 2005 mediante las siguientes técnicas:

-10 Entrevistas semi-dirigidas distribuidas del siguiente modo:

| <b>CODIGO</b> | <b>SECTOR</b>                | <b>PUESTO</b>          | <b>PROVINCIA</b> |
|---------------|------------------------------|------------------------|------------------|
| <b>E1</b>     | Administración Autonómica    | Alto cargo político    | Sevilla          |
| <b>E2</b>     | Administración Autonómica    | Responsable Técnico    | Sevilla          |
| <b>E3</b>     | Administración Provincial    | Responsable Técnico    | Jaén             |
| <b>E4</b>     | Administración Municipal     | Responsable Técnico    | Jaén             |
| <b>E5</b>     | Tercer Sector (Grandes ent.) | Directivo              | Málaga           |
| <b>E6</b>     | Tercer Sector (Grandes ent.) | Profesional medio      | Jaén             |
| <b>E7</b>     | Tercer Sector (Pequeña ent.) | Directivo              | Granada          |
| <b>E8</b>     | Tercer Sector (pequeña ent.) | Profesional medio      | Huelva           |
| <b>E9</b>     | Voluntariado y Base Social   | Voluntario             | Sevilla          |
| <b>E10</b>    | Tercer Sector (pequeña ent.) | Informante cualificado | Cádiz            |

- 3 Grupos de Discusión en Jaén (GD1), Granada (GD2) y Córdoba (GD3) realizados en las Universidades de Jaén y Granada y en el IESA-Córdoba, compuestos cada uno de ellos por:

- . Profesionales medios del sistema público de Servicios Sociales
- . Profesionales medios de pequeñas y grandes entidades del Tercer Sector
- . Voluntarios de pequeñas y grandes entidades, y bases sociales.

Respecto del desarrollo las entrevistas, éstas discurrieron de un modo muy ho-

mogéneo ya que partían de un diseño muy similar en cuanto a duración, protocolo, grado de estructuración y formalidad previa. Todas tuvieron una duración de entre una hora y media y dos horas. Para evitar los posibles condicionantes institucionales o limitaciones del lugar de celebración se propuso realizarlas en espacios “neutrales” como cafeterías de hoteles o dependencias universitarias y fuera de sus horarios laborales. En algunos casos (como en el de miembros de la administración pública y altos cargos) se desarrollaron, a petición de los entrevistados, en sus lugares y horarios de trabajo pero en todo caso, ajustándose a los requerimientos básicos ambientales y especialmente de privacidad.

Los grupos de discusión tuvieron una duración entre dos horas y dos horas y media; únicamente hubo incidencias significativas en uno de ellos que por problemas de última hora hubo de realizarse con menos participantes de los inicialmente previstos (cinco, en el GD2).

Las entrevistas y los grupos de discusión se desarrollaron en torno a un guión de temas prefijados relacionados con el objeto de estudio, pero con un diseño muy flexible de manera que los participantes pudiesen estructurar su discurso con amplio grado de libertad-profundidad<sup>4</sup>. Así, para la toma de contacto nos servimos del planteamiento de cuestiones generales y relacionadas con la información de tipo institucional o aspectos formales para posteriormente, adaptándonos a las peculiaridades de cada entrevista, ir avanzando sobre las relativas a su propia experiencia y opiniones respecto de la dimensión participativa del Tercer Sector. Esto, junto con las informaciones documentales que teníamos de las distintas organizaciones, nos ha permitido explorar las contradicciones, ambigüedades y la distancia entre el discurso institucional y las prácticas concretas, tal y como son percibidas por los propios protagonistas.

El desarrollo de las entrevistas fue previo al de los grupos de modo que su análisis inicial nos sirvió también como base para articular el planteamiento de estos, en unos casos provocando mayor atención a ciertos temas poco tratados o conflictivos y en otros, reorientando la conversación cuando se trataba de aspectos excesivamente recurrentes o de informaciones ya “saturadas”.

---

<sup>4</sup> Incluimos en el anexo un ejemplo de guión de temas de entrevista y de grupo de discusión.

Para el análisis de las entrevistas y grupos de discusión hemos combinados dos niveles: primero sobre el discurso de cada informante (“intratextual”) para conocer “quien y desde dónde habla” para luego centrar nuestro foco de atención en el análisis (“intertextual”) de los temas recurrentes y centrales de la investigación.

. *Dimensión propositiva* (con intencionalidad *dialéctica*). El objetivo de esta dimensión de la investigación es plantear orientaciones organizativas posibles o “modelos propositivos” de organización y de relación del Tercer Sector de acción social y su entorno, desde la perspectiva de la democracia participativa. Para ello hemos utilizado dos procedimientos: estudio de caso con informe de devolución y panel de expertos.

. Estudio de caso: Tras tomar contacto y analizar diferentes entidades del Tercer Sector a lo largo de todo el trabajo de campo, decidimos estudiar una organización que pudiese servir como un ejemplo de “buenas prácticas” de gestión de servicios sociales de responsabilidad pública desde el Tercer Sector y que tuviese un alto valor demostrativo. Su análisis podría servirnos como referencia para realizar propuestas organizativas y por ello, tras observar unos rasgos diferenciales que inicialmente caracterizan a una de ellas respecto de otras, seleccionamos una empresa de economía social: *Claros, Sociedad Cooperativa Andaluza*.

Para la recogida y producción de la información sobre la cooperativa hemos utilizado las siguientes técnicas:

- Entrevistas semi-dirigidas: hemos realizado 4 entrevistas semi-dirigidas a diferentes informantes relacionados con *Claros*, siguiendo de nuevo el criterio triangular para la selección de informantes, en este caso, en torno a los tres vértices siguientes:
  - . Representaciones del poder: coordinador general y socia fundadora- actual presidenta.
  - . Bases de la cooperativa: trabajadora no socia-auxiliar de SAD.
  - . Informante externo: técnico responsable de servicios sociales municipales del ámbito territorial de actuación de la cooperativa.

| <b>CODIGO</b> | <b>CARGO</b>      | <b>PERSPECTIVA</b> | <b>LOCALIDAD</b> |
|---------------|-------------------|--------------------|------------------|
| <b>E7</b>     | Directivo-socio   | Interna            | Granada          |
| <b>E11</b>    | Socia-Presidenta  | Interna            | Linares          |
| <b>E12</b>    | Trabaj. No-socia  | Interna-externa    | Linares          |
| <b>E13</b>    | Técnico municipal | Externa            | Úbeda            |

Las entrevistas 11, 12 y 13 se realizaron entre Enero-Marzo de 2006 en Úbeda y Linares y la entrevista 7 en Junio de 2005 en Granada.

- Análisis documental: recopilación y análisis de reglamentos de régimen interno, memorias de gestión, plan estratégico, documentos internos, archivos y dossier de presentación comercial.
- Observación directa: aproximación al discurrir de la actividad cotidiana de la cooperativa en una de sus sedes de zona en jornadas habituales de trabajo, tomando contacto y manteniendo conversaciones informales con distintas trabajadoras no socias (coordinadoras de programas y personal administrativo).
- Análisis DAFO: estudio de situación estratégica actual y previsible de la cooperativa, en función de la información obtenida anteriormente, incluyendo las potencialidades y limitaciones internas y externas.

Como hemos señalado mas arriba, al margen del trabajo aquí presentado sobre el estudio de caso, hemos realizado también un informe de devolución de información para la *Cooperativa Claros* dónde se incluye la parte de conclusiones y propuestas que les afecta más directamente y las apreciaciones y sugerencias del panel de expertos respecto del modelo de gestión de servicios y participación comunitaria que la cooperativa propone. Este informe podrá servir como material de trabajo para la realización de talleres de formación, autodiagnóstico y planificación que la cooperativa se plantea realizar en el futuro, de acuerdo con su intención de profundización en desarrollo de la participación *en y desde* la organización

. Panel de Expertos

Para la elaboración de propuestas y conclusiones finales iniciamos un proceso de devolución de información, elaborando una propuesta provisional de conclusiones que luego sometimos al análisis y debate por parte de un grupo de personas expertas pertenecientes a los distintos sectores implicados en la investigación.

La utilización de esta técnica respondió a una doble finalidad: validación de las conclusiones del trabajo y devolución de información a los implicados.

Para contrarrestar las limitaciones que un Panel de Expertos presenta respecto del debate y la reflexión compartida, optamos por convocar una sesión presencial de trabajo con un grupo seleccionado por muestreo opinático y compuesto por:

- 3 Técnicos del sistema público de Servicios Sociales
- 2 Directivos de organizaciones del Tercer Sector
- 2 Ciudadanos vinculados a movimientos sociales
- 1 Investigador responsable

El Panel de Expertos tuvo lugar en Mayo de 2006 en la Universidad de Jaén con el siguiente lema: "*Construyendo ciudadanía desde el Tercer Sector: propuestas para un modelo de bienestar participativo*". Las conclusiones y sugerencias del mismo han sido analizadas e incorporadas a las conclusiones finales de la investigación.

**CAPITULO 5 - CARACTERISTICAS GENERALES DEL TERCER  
SECTOR EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN  
ANDALUCÍA**



A pesar de que es difícil hacer análisis comparativos entre las diferentes investigaciones existentes dada la diversidad de las mediciones y de las fuentes utilizadas, todos los estudios que en la última década se ha llevado a cabo sobre el Tercer Sector de Acción Social, reflejan la importancia cuantitativa de éste en múltiples aspectos de la gestión de servicios. Asimismo, si tenemos en cuenta que previsiblemente se acentuará la tendencia hacia la externalización de la gestión que está desarrollando la administración pública, el papel del Tercer Sector -y también del Mercado- ocupará cada vez mayores espacios dentro de la gestión de servicios públicos. Este proceso, que se legitimaba ya a finales de los ochenta con el discurso del *Pluralismo del Bienestar* y la necesidad de mayores cuotas de participación ciudadana ante la falta de participación y democracia insuficiente en los estados de bienestar, se ha ido ampliando cada vez más con la consolidación de las prácticas neoliberales en la política social.

Con los datos que aportamos en este capítulo pretendemos dar cuenta de cuál es la situación actual del Tercer Sector respecto de la gestión de centros y programas de servicios sociales en Andalucía.

Para el caso de Andalucía el fundamento legal de la participación del Tercer Sector en el Sistema Público de Servicios Sociales está contemplada en la Ley Andaluza que ya en 1988, recogía la necesidad de que éste tuviese en papel activo, aunque desde nuestro punto de vista, se refería a un tipo de participación de índole más política que de gestión directa de servicios<sup>1</sup>.

En la actualidad podemos observar cómo el discurso institucional de la Junta de Andalucía refuerza y afianza la concepción institucional de la participación orientada a la gestión de de servicios. La política social autonómica plantea avanzar en esa dirección respecto de la implicación del Tercer Sector y propone para ello un cambio sustancial del modelo de servicios sociales. Como ya hemos indicado en otros capítulos, así se recoge en el *Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía*. Esta iniciativa del gobierno

---

<sup>1</sup> Concretamente esa importancia de la participación se recogía en la ley mediante: la creación de órganos de participación como Consejos; la inclusión del Programa de Cooperación Social como una de las prestaciones básicas, y también mediante los principios de Participación y Solidaridad que la inspiran. Como se señala en otros apartados de este trabajo, a lo largo de todos estos años tales mecanismos han tenido un endeble desarrollo quedando en la práctica más como una declaración de intenciones generalmente vacía de contenido y con un carácter más simbólico o consultivo que de participación real.



andaluz pretende potenciar la articulación del sistema de servicios sociales en torno a un pacto con los distintos agentes sociales; de tal modo que -aunque todavía sin definir claramente el procedimiento, el Tercer Sector y también el Mercado, van a ver reforzado considerablemente su papel en la gestión. Incluso los documentos de trabajo publicados hablan de un sistema obligatoriamente público sólo en el nivel de intervención comunitario, quedando sin definir el papel público en el especializado del que es responsable y gestor fundamental en la actualidad. Esto nos hace pensar que en el nivel especializado se ampliarán considerablemente las posibilidades de protagonismo de otros sectores.

Para acercarnos a comprender el peso que tienen las organizaciones del Tercer Sector de acción social en la gestión de servicios sociales en Andalucía hemos seleccionado para su análisis algunos aspectos fundamentales y significativos como:

- El número de entidades existentes
- La distribución de centros según titularidad
- La gestión de servicios comunitarios por el Tercer Sector mediante convenios por programas.
- Las subvenciones Institucionales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con cargo al 0,52 % del IRPF

### **5.1 Entidades y centros de Servicios Sociales en Andalucía**

Resulta muy difícil dar una cifra fiable del número total de organizaciones que pertenecen al Tercer Sector de Acción Social pues, como indica Vicente Marbán (Marbán, 2003:138) tras realizar un análisis comparativo de los estudios más solventes sobre el tema realizados en los últimos años, los múltiples intentos de cuantificación arrojan resultados muy dispares. Esto, posiblemente, es fruto de las notables diferencias tanto en la delimitación conceptual propuesta por cada autor, como en los criterios de clasificación y registro de las fuentes estadísticas que se consulten, variando incluso éstas últimas, según los años que se tomen como referencia.

Para el caso de Andalucía, Aguiar y Perez Yruela (1995)<sup>2</sup> registraban 2.300 entidades. Diez años después, según el registro de la Consejería de Justicia de la Junta de Andalucía existen en el 2004, un total de 3.217 entidades benéfico asistenciales<sup>3</sup>; de ellas 2.719 son asociaciones y 498 son fundaciones adscritas al protectorado de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social<sup>4</sup>.

Si tomamos como referencia los datos del estudio de la Fundación Tomillo (2000), Andalucía aglutina el 14,2% del total de entidades existentes en España con un total de 1.577; de ellas, 1.467 son asociaciones, 103 fundaciones y 7, organizaciones de otro tipo. Estos datos no son coincidentes y ni siquiera se acercan a los anteriores. Entendemos que un descenso del número de organizaciones se podría explicar en parte, por la acusada tendencia de los últimos años a la federación y confederación de asociaciones; no obstante, pensamos que la principal diferencia radica, como hemos dicho, en la utilización en esa investigación de unos criterios de definición más restrictivos sobre lo que entienden por Tercer Sector de acción social y que son mas coincidentes con los que planteamos en este trabajo.

En esa misma línea apuntan los datos más recientes del Servicio de Voluntariado Social de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social que, tras depurar distintas bases de datos para su *Estudio sobre el Voluntariado Social de Andalucía* (2004:30), indica que existen 1.508 entidades teniendo constancia de que realmente están activas algo menos de 1.300. Por tanto, entendemos que este dato puede tomarse como referencia real del número de entidades de acción social en Andalucía.

*. Distribución de centros de Servicios Sociales<sup>5</sup> según titularidad*

---

<sup>2</sup> Datos referidos a 1990-93 de centros registrados en el Instituto Andaluz de Servicios Sociales.

<sup>3</sup> Por las comprobaciones que hemos podido realizar haciendo una revisión de los listados por provincias, esta fuente incluye muchas organizaciones que según nuestros criterios, no entendemos como de Acción social, como es el caso de asociaciones recreativas, culturales, etc. y por tanto el dato no es realmente indicativo del número de entidades Tercer sector de Acción Social

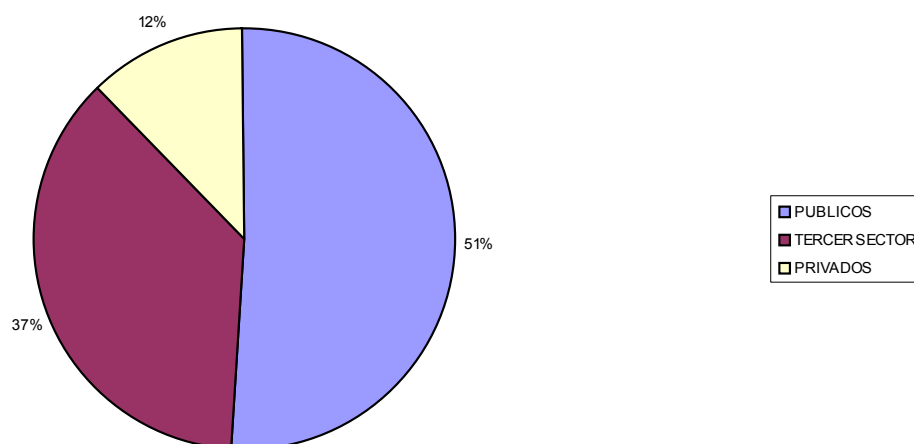
<sup>4</sup> El dato relativo a las Fundaciones facilitado por la Consejería de Igualdad y Bienestar Social corresponde al registro de 2005.

<sup>5</sup> Como se fundamenta el apartado "Delimitación conceptual de los Servicios Sociales" creemos mas conveniente reservar este término para referirnos a los centros públicos; esto es planteamos seguir distinguiendo entre Recursos Sociales (públicos, privados e iniciativa social), Acción Social (públicos e iniciativa social), Servicios Sociales (públicos). No obstante, utilizaremos el término de "Servicios Sociales" cuando hagamos referencia a documentos o a clasificaciones institucionales que así los denominen, como es el caso de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social para los centros registrados en la misma.

Según los datos del *Mapa de Recursos de Servicios Sociales* de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía en el año 2004, existen en Andalucía un total de 4.634 centros de servicios sociales.

Si atendemos a la titularidad de los centros, de los 4.634 registrados, 2.357 son públicos, 1.450 del Tercer Sector y 827 privados<sup>6</sup>.

### CENTROS SEGÚN TITULARIDAD



Como podemos observar, el Tercer Sector y el Mercado cada vez van ganando mayor relevancia pero el **sector público** sigue siendo fundamental, no sólo en la financiación y planificación de los Servicios Sociales sino también en la en la provisión de los mismos mediante la gestión directa de centros propios, siendo aún de titularidad pública más de la mitad de los centros de Andalucía<sup>7</sup>. A esta intervención pública directa hay que

---

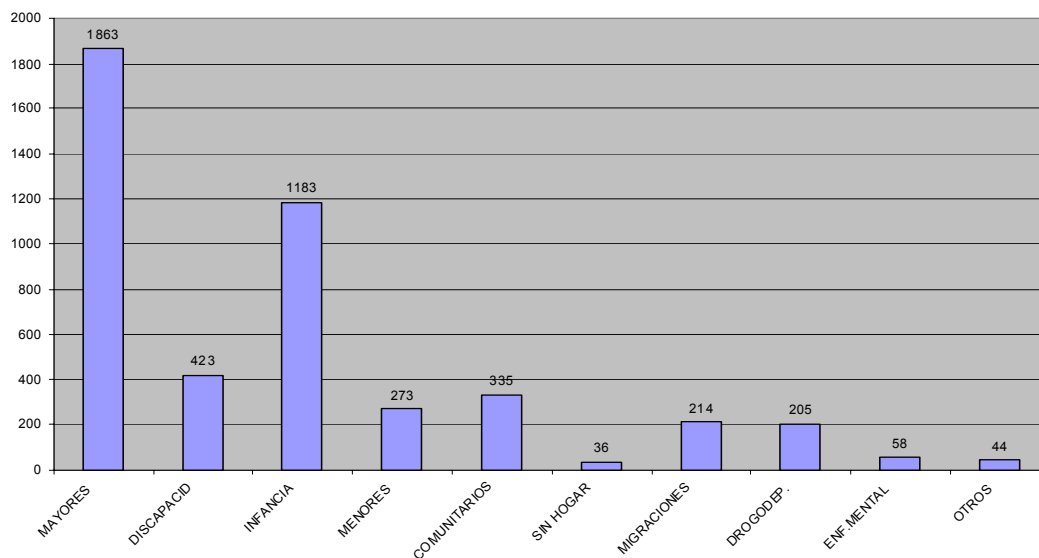
<sup>6</sup> La clasificación general de centros según titularidad que publica la Consejería distingue únicamente dos categorías: públicos y privados, incluyendo en esta última todo lo que no es administración pública en sus distintos niveles. No obstante, hemos podido acceder al listado de todos los centros y a partir de este redefinir las categorías utilizando "privados" sólo para los centros de sociedades o empresarios y "Tercer Sector" para el resto que incluye asociaciones, federaciones, fundaciones, congregaciones y otras entidades religiosas, obras sociales de las cajas de ahorros y otras entidades sin ánimo de lucro. Queremos denotar aquí la falta de precisión terminológica y de homogeneidad a la hora de presentar los datos por parte de la administración unificando las denominaciones e incluyendo todos los recursos existentes como "centros de servicios sociales", cuestión que dificulta cualquier análisis de la evolución de los distintos sectores, así como estudios comparativos entre distintas administraciones o Comunidades Autónomas.

<sup>7</sup> Según lo expuesto en la nota anterior, son los que en sentido estricto únicamente deberíamos llamar Centros de Servicios Sociales

añadir el importante volumen de la indirecta o gestión externa, por la que una gran cantidad de los centros restantes –privados o de iniciativa social- están desarrollando programas de responsabilidad pública mediante convenios de colaboración o tienen -parcial o totalmente- concertadas sus plazas con la administración. Según los datos del estudio de la Fundación Tomillo para el conjunto de España<sup>8</sup>, el 82 % de las entidades del Tercer Sector mantienen un convenio o acuerdo de gestión de servicios con algún organismo público y además, cada vez son más los casos en que este mecanismo se extiende a las organizaciones con ánimo de lucro. Podemos afirmar por tanto, que son muy pocos los centros que no están directamente vinculados a la administración o que la entidad titular de los mismos no reciba para la mayoría de sus programas financiación pública mediante subvenciones.

Es interesante reflejar la distribución por áreas de actuación, ya que como veremos el Tercer Sector tiene un peso muy significativo en algunas de ellas, tanto en términos absolutos como relativos.

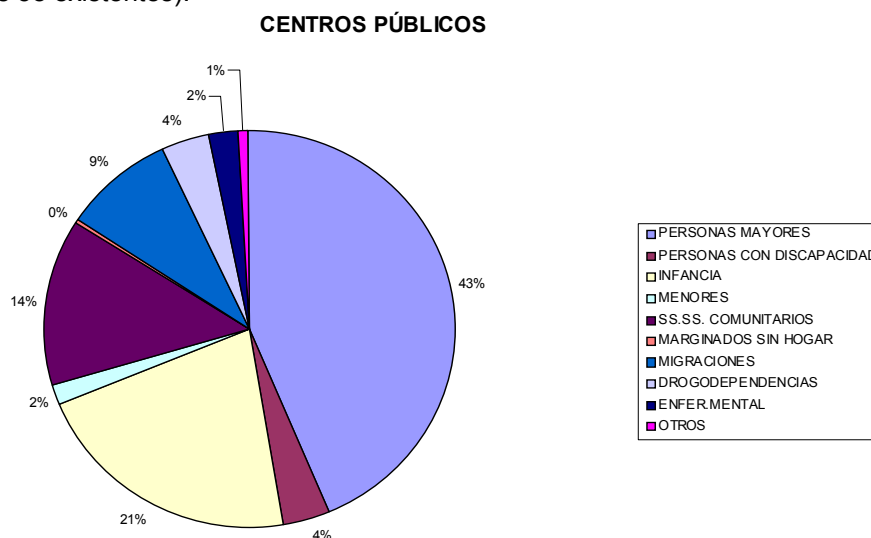
**DISTRIBUCIÓN DE CENTROS POR AREA DE ACTUACIÓN**



<sup>8</sup> Fundación Tomillo (2000). *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de Acción Social*. Ministerio de Trabajo Y Asuntos Sociales. Madrid (pp.35 y36).

Mayores e Infancia son los grupos que disponen de más centros. Para el caso de Infancia además corresponde a un único tipo, los de Atención Socioeducativa (antes Guarderías) que suman 1.183. El número más elevado para Mayores son los Centros de Día (973) seguido de los Residenciales (566). La siguiente área de actuación por número de centros es Discapacidades, dentro de la cual destacan cuantitativamente los Centros Ocupacionales (178). Los grupos sociales que disponen de menor número de centros son Minorías Étnicas, Exreclusos y Personas enfermas de SIDA<sup>9</sup>.

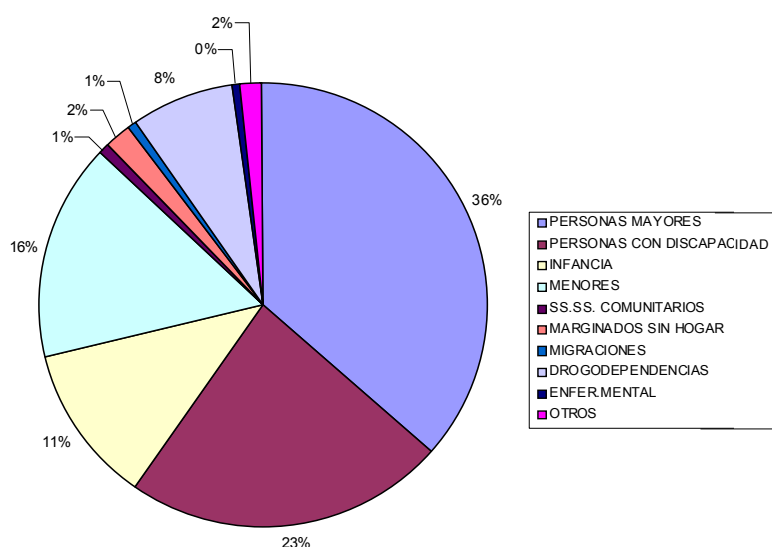
En cuanto al área de actuación de los **centros públicos**, el mayor número son para Mayores y dentro de ellos, los Centros de Día (816), seguido de los de Infancia, con 505 Centros de Atención Socioeducativa. Si analizamos en términos relativos, el sector público también es fundamental en otras áreas de actuación ya que se encarga prácticamente de la totalidad de la gestión de los Servicios Sociales Comunitarios (320 centros) y de los dedicados a la integración social de personas con enfermedades mentales (53 de los 58 existentes).



<sup>9</sup> Con el fin de homogeneizar las distintas categorías de clasificación de los sectores público, privado y social que aparecen en los datos facilitados por la Consejería de Igualdad y Bienestar Social se ha optado por incluir dentro de la categoría "Otros" los centros para Minorías étnicas, Personas enfermas de Sida, Comedores, Escuelas Taller y Centros para ex-reclusos.

En este sentido, merece una aclaración especial el área de Migraciones ya que el 96% de los centros existentes son públicos y además suponen el 9% del total. No obstante esto se debe a que bajo este epígrafe se incluyen las 196 guarderías temporeras, así como otros centros para trabajadores temporeros que funcionan estacionalmente<sup>10</sup>.

**CENTROS TERCER SECTOR**



Por su parte el **Tercer Sector**, en cuanto a número de centros se refiere, tiene un peso muy importante ya que con 1.150 es titular de casi la tercera parte de todos los existentes en Andalucía. De estos, la mayoría son para Mayores, Personas con Discapacidades y Menores. Estas tres áreas concentran el 75% de los centros del Tercer Sector.

Pero más significativo aún de la importancia cualitativa de la dedicación del Tercer Sector hacia determinados grupos sociales son los datos relativos que arroja el cruce de variables "áreas" y "titularidad". Respecto de los otros sectores, éste es titular del 83,5% de todos los centros existentes para menores, del 80% de los de Personas con

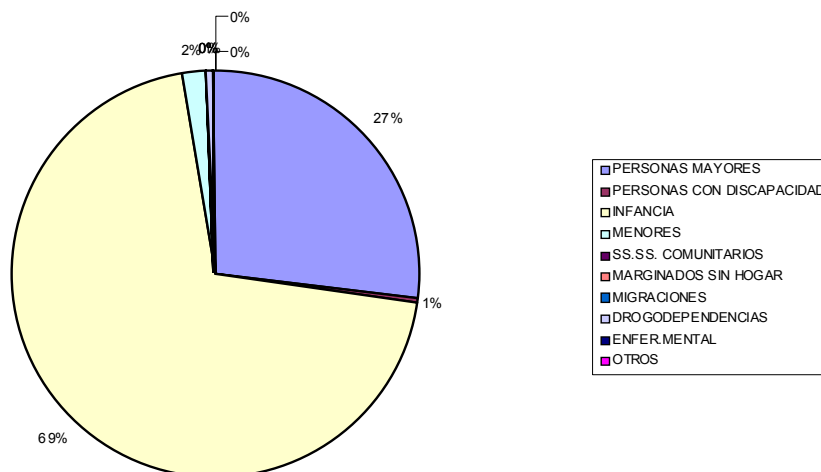
<sup>10</sup> Una interpretación apresurada de los datos generales induciría a pensar que en Andalucía, dado que es una región "de entrada" de personas de otros países, existe un considerable número de centros para inmigrantes extranjeros pero, aparte de los recursos orientados a los trabajadores temporeros y sus hijos, sólo existen 14 centros públicos (albergues) para inmigrantes.

Discapacidad y del 80,5% de los destinados a Personas sin Hogar, aunque en este último caso el número de centros sea sólo 29. La dedicación a estas áreas puede explicarse por la tradición histórica de las distintas entidades socio-voluntarias (como es el caso de las de carácter religioso a la acogida de menores o personas sin hogar) o la fuerte trayectoria asociativa de las personas con discapacidades, y así mismo, como resultado de la baja intensidad de atención directa del sector público a estos grupos, mostrándose una vez más, el carácter subsidiario del Tercer Sector en el sentido de cubrir lo que no cubre el Estado pero “por la parte de abajo”.

**La Iniciativa Privada** va adquiriendo como hemos dicho, cada vez más importancia puesto que, con 827 centros, actualmente ya es titular de casi la quinta parte del total. Pero aunque el Mercado cuantitativamente todavía no ocupe un lugar central, su progresión sí es especialmente significativa porque en pocos años ha pasado prácticamente de no mostrar interés y de ofrecer escasos servicios relacionados con el bienestar de las personas, a ocupar un lugar relevante en algunos. Desde este punto de vista, el Mercado atiende de un modo muy desigual a las diferentes áreas, y previsiblemente así va a seguir siendo pues -en función de su lógica- sólo presta los servicios y en las áreas de actuación que son susceptibles de producir claros beneficios económicos. También, en las que no siendo directamente así, tenga garantizada la clientela mediante el concierto total o parcial de plazas con la Administración Pública.

LA iniciativa privada está cubriendo pues también las partes a las que no llega el estado pero “por la parte de arriba”.

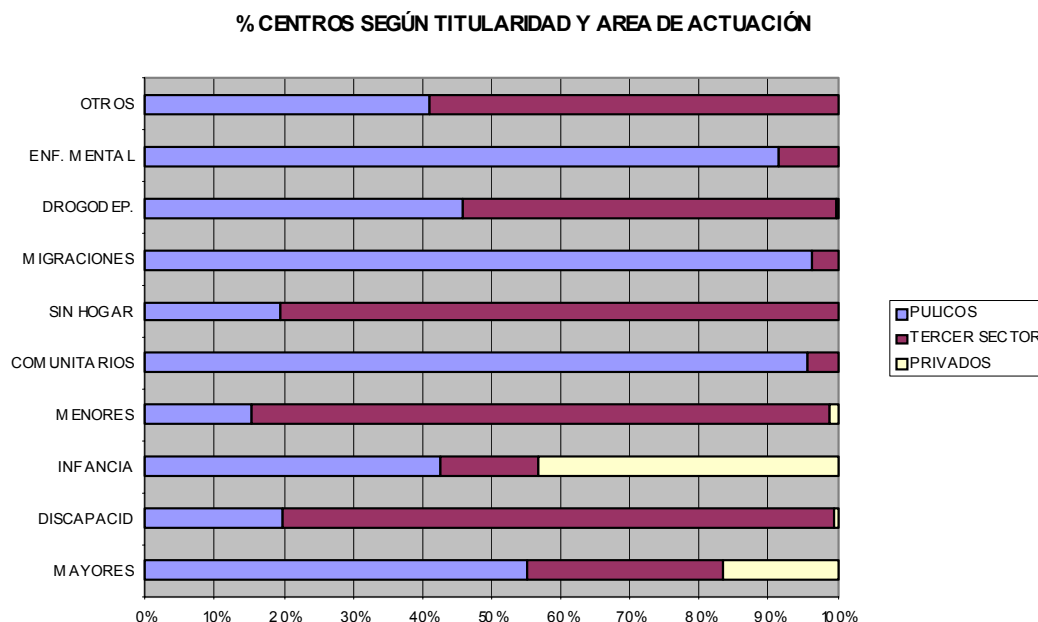
**CENTROS PRIVADOS**



Un claro ejemplo puede observarse en gráfico siguiente en el que aparecen los centros según titularidad y área de actuación. Vemos que el mercado prácticamente sólo opera en Infancia y Mayores y con servicios muy concretos pues, si además desagregamos por tipos de centros (ver tabla completa en Anexo) los datos sobre la especialización son aún más contundentes: las Guarderías junto con las Residencias y las Unidades de estancias diurnas para Mayores están lideradas por el sector mercantil siendo privadas el 43, el 40, y el 33% de las mismas respectivamente<sup>11</sup>. Aparte de estos, el sector lucrativo dispone de muy pocos o ningún centro.

<sup>11</sup> Además es mas que probable que esta tendencia se acentúe en los próximos años aumentando el número de centros de atención socioeducativa debido a la ampliación de escolarización de 0 a 3 años y a las facilidades que para cubrir esta franja se le está dando desde la Junta de Andalucía al sector privado. Un ejemplo es permitir que concurra a la convocatoria de subvenciones institucionales, no sólo en la modalidad de programas sino también en la de equipamiento, reforma y construcción de centros de atención socioeducativa para menores de 3 años.





Podemos concluir pues, que la distribución de los centros se ajusta de un modo muy coherente con las lógicas de actuación de cada uno de los agentes sociales titulares, manteniendo aún el sector público un lugar central en la mayoría de las áreas; encargándose el Mercado de los espacios que atienden a las demandas solventes y jugando el Tercer Sector un papel fundamental en la atención a grupos sociales en situación de grave riesgo o de exclusión, o en áreas con una marcada trayectoria asociativa y de auto-ayuda.

## 5.2 Tendencias en la gestión de programas de Servicios Sociales Comunitarios

En la Comunidad Autónoma de Andalucía los servicios sociales comunitarios son gestionados por las Diputaciones Provinciales en el caso de los municipios de menos de 20.00 habitantes y por los propios Ayuntamientos en los casos de más población.

La tendencia a la externalización de servicios por parte de la administración pública también se manifiesta en el nivel comunitario de los servicios sociales si bien, de un modo más matizado que el caso del especializado. A pesar de que la titularidad de estos servicios es pública y de que la orientación de la Política social de la Junta de Andalucía es, como hemos indicado más arriba, que al menos en este nivel sigan siendo fundamen

talmente públicos, como decimos, hemos podido observar que diversos programas, sobre todo los que tenían en principio mayor vocación universalista y que están actualmente más normalizados y con mayores posibilidades de generalizarse, son gestionados tanto por procedimientos mixtos como enteramente por la iniciativa social o privada.

Tomando como referencia los datos que nos han facilitado las entidades andaluzas de la administración local que desarrollan competencias en el ámbito de los servicios sociales comunitarios en Andalucía<sup>12</sup>, los casos paradigmáticos de externalización de la gestión son el Servicio de Ayuda a Domicilio (en adelante, SAD) y la teleasistencia. Si bien la administración pública es la que continúa realizando la recepción, tramitación de las demandas, valoración y planteamiento de la intervención, la prestación de los servicios en sí mismos al ciudadano es desempeñada de un modo muy significativo por otras entidades.

Para el caso del SAD la gestión pública sigue siendo mayoritaria (el 56% de las entidades que facilitaron datos), las empresas privadas tienen un destacado papel (30%) por encima del de la iniciativa social (aproximadamente un 12%).

Si nos referimos al servicio de teleasistencia la distribución de la gestión se reparte prácticamente a partes iguales entre la iniciativa pública, privada y social destacando en este sector la posición predominante de Cruz Roja.

Respecto de los centros de transeúntes o albergues de inmigrantes vinculados a la administración local, siguiendo la pauta que ya observábamos en el análisis general de los centros de servicios sociales del apartado anterior, el Tercer Sector y concretamente, Cáritas y las congregaciones y fundaciones religiosas, desarrollan un papel protagonista. Para otros programas que se llevan a cabo desde los servicios sociales Comunitarios, como pueden ser los de ocupación de ocio y tiempo libre de menores o mayores, o los de dinamización y sensibilización social, también se consolida la tendencia a contratar o conveniar con la iniciativa social y privada a partes iguales (especialmente las actividades lúdico-formativas como talleres, cursos, campamentos...) explicitándose en algunos casos desde la propia administración, la conveniencia de que así sea funda

<sup>12</sup> Como hemos explicado en el capítulo de metodología, hemos solicitado información por escrito sobre el tipo de gestión que siguen para el desarrollo de los programas comunitarios a las 69 entidades que tienen competencias sobre el tema en Andalucía, esto es: los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y las diputaciones provinciales. Hemos recibido respuesta sólo de 32 entidades locales, cuyos resultados son los que se reflejan en este apartado y habrán de leerse, por tanto, con esa precaución sobre su representatividad.

mentada en el ahorro de costes de actividades difícil o más costosamente funcionarizables<sup>13</sup>. En este sentido es evidente que al no contemplarse generalmente en las convocatorias y en la toma de decisiones otros criterios no económicos, no se está primando la gestión por parte del Tercer Sector sobre el mercantil ni se está recurriendo a él por los valores añadidos que pudiese aportar en términos de participación social y desarrollo asociativo que, si bien es un valor interesante para los servicios especializados es vertebral para el nivel comunitario. El resultado es, como ya hemos señalado en apartados anteriores, que en muchos casos hay una enorme desconexión -cuando no incoherencia- entre los objetivos generales que persiguen los distintos programas comunitarios (incluso los de planes integrales para el desarrollo local) y los procedimientos que se siguen para su implementación. Llegándose incluso a la ineficacia económica ya que se ahorran recursos económicos en un programa pero luego se destinan (cuando se destinan) a otro para el fomento y desarrollo de un tejido social, asociacionismo y voluntariado (programas de Cooperación Social de los propios Comunitarios) que luego no puede tomar parte en los programas que se desarrollan en su propio entorno.

El resultado en muchos municipios es el aumento de la gestión privada que, por regla general y a falta de unas exigencias por parte de la administración sobre condiciones laborales, puede competir en posiciones más ventajosas que el Tercer Sector.

### **5.3. Subvenciones Institucionales al Tercer Sector**

La financiación es un tema clave ya que está condicionando múltiples aspectos de las entidades del Tercer sector. Desde el punto de vista que más nos interesa para nuestro análisis, podemos destacar que el Tercer Sector ha entrado en un "círculo vicioso" (o más bien una espiral pues en el proceso van cambiando las funciones y la estructura de la organización) en el que la necesidad de encontrar fuentes de financiación estables le ha orientando hacia la gestión de servicios, acortando su función política como cauce de expresión y participación social.

<sup>13</sup> Es significativo a este respecto las informaciones de responsables del sistema público de servicios sociales entrevistados, que citamos textualmente: "Un 85% de las actividades con mayores las tenemos externalizadas a través de un contrato mayor con una entidad con ánimo de lucro (p.ej. estimulación de la memoria, taller de informática, de tai-chi); sale mucho mas barato hacerlo así pues como las actividades se desarrollan en toda la provincia sale mas barato que lo haga una empresa privada que paga más barato; por ejemplo nosotros tenemos que pagar los desplazamientos a 50 Pts. /Km. Lo ideal sería que los desarrollasen pequeñas entidades locales de cada municipio pero eso es muy difícil, además hay ciertas actividades como un taller de informática que no importa que las haga una empresa" (E3)

Hoy por hoy, la financiación pública sigue siendo la fuente principal de financiación del Tercer Sector: el 85% de las asociaciones y el 69% de las fundaciones reciben financiación pública siendo ésta, en el caso de muchas de ellas, su principal fuente de ingresos<sup>14</sup>. Las transferencias financieras de la administración pública al Tercer Sector tienen muy diversas procedencias y se desarrollan a través de diferentes mecanismos: subvenciones, convenios y conciertos procedentes, a su vez, de las distintas administraciones públicas y dentro de cada una de ellas también de diferentes áreas técnicas.

Una de las fuentes más importantes de financiación pública al Tercer Sector de Acción Social son las subvenciones; este mecanismo que ha sido el principal durante la última década y aún hoy continúa siéndolo, a pesar de las numerosas críticas que recibe desde todos los sectores por las profundas consecuencias que, como hemos dicho, está teniendo sobre las organizaciones del Tercer Sector.

Pero antes de analizar tales repercusiones a través de los discursos de los diferentes agentes implicados, revisaremos algunos datos que nos puedan acercar a la dimensión cuantitativa de las subvenciones en Andalucía.

Prácticamente todas las entidades territoriales de las administraciones públicas y dentro de éstas varias áreas administrativas, tienen algún tipo de subvención para entidades sin ánimo de lucro destacando las destinadas a la acción social. Aun siendo muy interesante conocer la cuantía total en concepto de subvenciones, esto sobrepasaría con mucho los objetivos de este apartado. Así mismo, como hemos señalado en el apartado de metodología, a pesar de las múltiples gestiones llevadas a cabo durante meses con la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, no hemos podido disponer por el momento, de datos desagregados para el Tercer Sector, sobre las subvenciones que esta Consejería concede a entidades públicas, privadas y de iniciativa social para el desarrollo de programas. Por ello, nos hemos limitado a presentar como un ejemplo –si bien muy significativo– de las distintas subvenciones para desarrollo de programas, los datos correspondientes a la convocatoria del año 2004, de Ayudas del Ministerio de Asuntos Sociales con cargo a la asignación tributaria del 0,52% del IRPF para Andalucía y que pasamos a analizar a continuación.

---

<sup>14</sup> Datos del estudio de Pérez Díaz y López (2003:268)

*. Distribución para Andalucía de las subvenciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con cargo al 0,52% del IRPF<sup>15</sup>*

Las subvenciones con cargo a la asignación tributaria del 0,52 % del IRPF se vienen realizando con carácter anual desde 1989. Cada convocatoria define los programas de interés y señala las prioridades que se tendrán en cuenta, así como los requisitos para poder optar a las subvenciones. La convocatoria del 2004 para el conjunto de España ha concedido un total de 94.940.540 euros distribuidos en 831 programas de 316 entidades.

Si desglosamos los resultados, la cuantía de las subvenciones para la Comunidad Autónoma de Andalucía asciende a un total de 13.674.568 euros (más de 2.275 millones de Pts.) distribuidos entre 98 entidades y 215 programas. Según las prioridades fijadas para ese año, las ayudas se han distribuido de un modo muy desigual entre las doce áreas de actuación delimitadas, ya que dos de ellas, las destinadas a programas para Mayores y para Personas con Discapacidad, concentran más de la mitad de la cuantía total (30,12% y 23,73% respectivamente). Para el resto de áreas las ayudas oscilan entre el 10 % del total en programas para Migrantes, asilo y refugio y el 1% para Mujeres.

**DISTRIBUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES IRP, 2004 POR ÁREAS DE ACTUACIÓN**

| AREAS                  | CUANTIA           | %          |
|------------------------|-------------------|------------|
| MAYORES                | 4.119.225         | 30,12      |
| DISCAPCIDADES          | 3.245.700         | 23,73      |
| MIGRANTES              | 1.370.968         | 10,02      |
| INFANCIA Y FAMILIA     | 962.973           | 7,04       |
| DROGODEPENDENCIAS      | 912.985           | 6,67       |
| JOVENES                | 895.595           | 6,54       |
| SIDA                   | 595.816           | 4,38       |
| INCLUSIÓN SOCIAL       | 429.100           | 3,13       |
| COMUNIDAD GITANA       | 346.305           | 2,53       |
| FORMACIÓN VOLUNTARIADO | 334.086           | 2,44       |
| RECLUSOS Y EXRECLUSOS  | 318.842           | 2,33       |
| MUJERES                | 138.973           | 1,01       |
| <b>TOTAL</b>           | <b>13.674.568</b> | <b>100</b> |

FUENTE: Elaboración propia con datos del MTAS

<sup>15</sup> Datos referidos a la convocatoria 2004.

Desde el punto de vista de las entidades que han recibido subvenciones en Andalucía, también el reparto está muy desequilibrado. De las 98 entidades que han recibido subvenciones sólo diez superan los 300.000 euros y de ellas sólo cuatro, los 600.000. Al igual que para el conjunto de España, destacan Cruz Roja, que recibe el 23,6% del total (3.230.601 euros) y Cáritas el 10,9% (1.494.221 euros). Las ocho organizaciones restantes que reciben más de 300.000 euros, son también de gran tamaño pues excepto dos, son Federaciones o Confederaciones de asociaciones. Así pues, las grandes entidades son las que se benefician de un modo más significativo, tanto por la cuantía de las subvenciones por programas como por el número de programas subvencionados. Como contrapunto, la mayoría de los programas de las 88 entidades restantes recibe entre 2.000 y 100.000 euros, y muchas de ellas sólo tienen un programa subvencionado. Así, diez organizaciones concentran más del 60,6 % de las subvenciones y 88 el 39,4% restante.

Especialmente significativo desde el punto de vista de la concentración de ayudas en muy pocas organizaciones, es el caso de las subvenciones concedidas para programas destinados a Mayores, que además de ser el área de actuación que recibe como ya hemos visto, la mayor cantidad, ésta se distribuye fundamentalmente entre tres organizaciones: Cruz Roja, Cáritas y FOAM. Juntas suman el 76% de todas las ayudas destinadas a esa categoría. Mas significativo es aún el caso de Cruz Roja que sólo para sus programas de mayores acumula ya casi el 40% de esta área de atención y el 12% del total de ayudas de la convocatoria de 2004 concedidas para Andalucía.

**% SUBVENCIONES SOBRE EL PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD**

| ENTIDAD                              | %    |
|--------------------------------------|------|
| CRUZ ROJA                            | 39,3 |
| CARITAS                              | 46,2 |
| FUNDACIÓN JUAN CIUDAD                | 64,3 |
| CONF.ASOC. MINUSVALIDOS FISICOS      | 93,6 |
| FOAM                                 | 19,8 |
| CONF. ORGANIZ. PARALISIS CEREBRAL    | 77,2 |
| CONF.ORG.DISCAPACIDAD . INTELECTUAL  | 64,7 |
| FED.DE RESIDENCIAS Y SERV. A MAYORES | 72,9 |
| PROYECTO HOMBRE                      | 73,0 |
| UNIÓN ROMANÍ                         | 86,0 |

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Subdirección General de ONG Subvenciones del MTAS.

Como señalamos al principio de este epígrafe, una de las fuentes más importante de financiación pública del Tercer Sector es la que recibe a través de la convocatoria del 0,52% pero además, y según los datos resultantes del análisis de entidades de dicha convocatoria, el peso que el total de subvenciones de distinta procedencia tiene sobre la financiación del Tercer Sector es muy significativo. A excepción de las dos entidades singulares que reciben mas subvenciones en Andalucía (Cruz Roja y Cáritas) y FOAM (que tiene importantes ingresos por gestión propia de servicios), las restantes funcionan prácticamente gracias a las subvenciones públicas por lo que su dependencia de la administración es absoluta.

#### **SUBVENCIONES IRPF, 2004.RANKING DE ENTIDADES EN ANDALUCIA**

| <b>ENTIDAD</b>                          | <b>CUANTIA</b> | <b>%</b> |
|---|----------------|----------|
| CRUZ ROJA                               | 3.230.601      | 23,6     |
| CARITAS                                 | 1.494.221      | 10,9     |
| FUNDACIÓN JUAN CIUDAD                   | 668.000        | 4,9      |
| CONF. ASOCIACIONES MINUSVALIDOS FISICOS | 636.000        | 4,6      |
| FOAM                                    | 537.000        | 3,9      |
| CONF. ORGANIZ. PARALISIS CEREBRAL       | 419.000        | 3        |
| CONF.ORG.DISCAPACIDAD INTELECTUAL       | 380.000        | 2,7      |
| FED.DE RESIDENCIAS Y SERV. A MAYORES    | 378.000        | 2,7      |
| PROYECTO HOMBRE                         | 311.944        | 2,2      |
| UNIÓN ROMANÍ                            | 292.215        | 2,1      |

FUENTE: Elaboración propia con datos de *¿Quién es quien? Convocato 2004*. MTAS. Madrid.

Tal y como ya hemos indicado, cada convocatoria del 0,52% marca las líneas prioritarias susceptibles de recibir subvenciones, no sólo en cuanto a áreas de actuación se refiere, sino también en lo referente al tipo de organización, modelo de gestión, etc. Por tanto, al ser ésta una de las fuentes de financiación fundamentales del Tercer Sector éste está tendiendo mayoritariamente en los últimos años a adaptar su estructura organizativa, prioridades y estrategias de intervención a las marcadas desde la administración, tal y como se expresa en su propio discurso recogido en apartados siguientes.

De este modo podemos afirmar que la propia Administración Pública es la que

está modelando en función de su política social la orientación de la intervención y el modelo organizativo del Tercer Sector<sup>16</sup>. Así por ejemplo, el aumento reciente de la federación o confederación de asociaciones no es sólo ni siempre una iniciativa propia del Tercer Sector fruto de un proceso de reflexión y análisis interno sobre las ventajas de este modelo sino que, en muchos casos, es una estrategia -podríamos decir de “supervivencia”- o ya casi un requisito, para optar con ciertas garantías a este tipo de subvenciones.

Otro ejemplo es la concentración de solicitudes en las áreas de Mayores y Discapacidades que, siendo evidentemente hoy en día grupos sociales con una amplia demanda de programas son, no obstante, los que ya cuentan con mayor atención dentro del Sistema Público de Servicios Sociales.

Así mismo, la convocatoria de 2004 ha valorado de manera especial otros aspectos que igualmente condicionan las líneas prioritarias de trabajo de las distintas entidades, a saber: el desarrollo de sistemas de evaluación y control de calidad, el trabajo en red, la formación del voluntariado o la implicación en los programas de diversos actores tanto públicos como privados. Por todo ello, vemos cómo una parte muy importante de las preocupaciones y actividades del Tercer Sector de Acción Social se está orientando hacia estos temas, más que por criterios fundamentados en un análisis propio de sus necesidades o de sus puntos débiles, por adaptarse con urgencia al modelo que cada administración pública entiende como apropiado. Además, a esto habría que añadir que una gran parte de la formación y apoyo técnico necesario para desarrollar estos temas también procede -directa o indirectamente- de la administración. Por ejemplo: la formación en temas de voluntariado, gestión de la calidad o sobre el trabajo en red de muchas organizaciones, está siendo llevada a cabo por las agencias públicas o por otras entidades próximas creadas *had hoc*, cuyas perspectivas y contenidos han de ser -lógicamente- funcionales al modelo de Tercer Sector que plantea la Administración.

---

<sup>16</sup> Otro ejemplo claro, al margen de las convocatorias de subvenciones podemos encontrarlo en los documentos publicados por la Junta de Andalucía sobre el Pacto por el Bienestar Social a los que nos hemos referido anteriormente; en este documento se recoge la necesidad de incentivar a las entidades no lucrativas para que se transformen en empresas de economía social o puedan crearlas, con el fin de cumplir las directrices europeas de adaptación a las exigencias del mercado respecto de los servicios que se vayan a prestar (Memoria Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía pág : 21)



#### 5.4. El debate social sobre las subvenciones

Este mecanismo de financiación que ha nutrido fundamentalmente al Tercer Sector en los últimos años, suscita un profundo debate social y de ello dan cuenta las numerosísimas intervenciones de nuestros informantes a lo largo de todo el trabajo de campo y que, como veremos a continuación, son percibidas de modo muy negativo por los resultados que está produciendo, tanto sobre el Tercer Sector como sobre el Sistema Público de Servicios Sociales.

Actualmente las entidades del Tercer Sector están buscando alternativas a ese mecanismo, sobre todo en la venta de servicios (convenios y conciertos) y también más recientemente, mediante la venta de su imagen social (mecenazgo por parte de otros agentes sociales, responsabilidad social corporativa, “marketing con causa”...).

Estas estrategias compartidas por casi todos son vividas, no obstante, de manera muy diferente: para algunas entidades están totalmente legitimadas y se desarrollan con cierta “alegría” ya que es el camino hacia la profesionalización y mejora de la calidad del sector; para otras supone un mal menor, cuando no una renuncia a sus principios y objetivos.

*Tenemos aquí el cuarenta y tantos por ciento del presupuesto que ya no depende de subvenciones sino de las ventas que hacemos de servicios. Esas son las únicas “puertas o ventanas” que encontramos para la autonomía porque nosotros no “pasamos el cepillo en misa todos los domingos” ni hacemos el día de “yo no se qué, ni sorteamos yo no se cuanto...(E5)*

Pero los focos centrales de preocupación que hemos observado en esta investigación siguen dos líneas fundamentales: la necesidad de diversificación de las fuentes de financiación y la insatisfacción con el funcionamiento del sistema de subvenciones.

Respecto del primer tema, podemos decir que es percibido por una parte importante del Tercer Sector como una solución a los problemas le genera la dependencia financiera. El discurso de la corresponsabilidad social está muy presente sobre todo en los políticos, que animan al Tercer Sector a acudir a otros agentes sociales para obtener financiación. Así, como ya hemos señalado en otros apartados, aparece reflejado repeti-

damente como una de las líneas estratégicas de trabajo en el discurso institucional de los responsables autonómicos (véase *Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía*), y más explícitamente en las entrevistas a responsables en materia de voluntariado:

*Es bueno que la sociedad civil esté articulada pero ¿Quién mantiene a esas asociaciones?. Hay que jugar con otros actores, otros agentes sociales: confederaciones empresariales, sindicatos, ... la empresa tiene que jugar un papel importante porque (con tono contundente) tiene responsabilidad en ese ámbito y tiene que derivar fondos para eso; de acuerdo que eso es voluntario pero una empresa que no incorpore en su cultura la responsabilidad social corporativa yo creo que se equivoca en este momento. Por tanto, habrá que incorporar a otros actores para que las organizaciones puedan recibir beneficios: entidades financieras, etc. ... es otro camino que hay que trabajar (E1).*

El cambio de paradigma del Estado de Bienestar al de la sociedad del bienestar queda muy bien reflejado en ese tipo de propuestas de co-responsabilización social mediante la financiación directa al Tercer Sector y no por una vía fiscal-impositiva donde el Estado jugaría un papel redistribuidor. En ese sentido se manifestaba de modo muy crítico un responsable provincial de servicios sociales *“primero se renuncia al gestión directa, luego a la financiación principal.. ¿luego a...? ¡parece mentira como la administración autonómica está tirando la toalla públicamente!”*(E3)

Desde nuestro punto de vista, lo que se plantea como un mecanismo para garantizar mayores niveles de independencia y autonomía puede, muy posiblemente, generar nuevas dependencias o dependencia de más actores; esto sería simplemente “diversificar las dependencias o las (servidumbres), no reducirlas. A falta de un análisis profundo y riguroso por parte de muchas entidades sobre las consecuencias de ese modelo, cualquier planteamiento en la línea de reducir la dependencia pública parece válido; en ese sentido calan muy bien ya que conectan con los problemas cotidianos del Tercer Sector y se percibe como una solución al alcance de la mano y realista a corto plazo:

*- Si somos ONG,s, no gubernamental, pues no deberíamos esperar tanto dinero del Estado por que así somos gubernamental y tendremos que hacer lo que ellos quieran;*

*si nos dan dinero para comprar "chuches" pues tendremos que comprar chuches"  
-Y además a comprarlas en el Corte Inglés(risas)  
- Por eso lo que estratégicamente tendríamos que hacer es diversificar pues quien más lo hace tiene más autonomía (...) vamos a un estado liberal en el que el estado se va y entran las ONG,s pero también las empresas privadas. Socios si, está muy bonito pero no puedes vivir sólo de socios; necesitas una empresa" (GD2)*

En parte, esta apuesta por la diversificación de la financiación también responde a un futuro cercano en el que las subvenciones públicas se reducirán con seguridad en el caso de Andalucía, hasta ahora, considerada zona Objetivo 1 de la Unión Europea. Así muestra su preocupación un técnico de la administración local responsable de servicios sociales:

*Tanto las subvenciones como los fondos europeos han hecho mucho daño; han puesto un caramelo en la boca y si se publicase de verdad a donde van los fondos europeos nos tiraríamos de los pelos muchos. La administración no se ha preparado para cuando no se sea territorio Objetivo 1 y no se que va a pasar. No se ha preparado el terreno y nos costará algún disgusto en muchas actuaciones.(E3).*

Esa misma preocupación se percibe en los grupos de discusión por parte de profesionales y voluntarios del Tercer Sector:

*- Ahora di que analice la zona Urban: fue meter allí mucho dinero y estamos allí trabajando todos: nosotros, vosotros, Proyecto Hombre, vosotros ¿cuando acabe el Urban que...? Si queréis luego nos juntamos"(GD1).  
- Estamos ahora mas preocupados por los recursos que nos van a recortar desde Europa al entrar otros países más pobres; nos van a recortar recursos que hemos tenido hasta ahora y que no hemos sabido optimizar y rentabilizar (GD2).*

No obstante, una parte importante de los informantes continúa responsabilizando a la administración en la financiación de las actividades que realiza el Tercer Sector y sus críticas se dirigen no tanto a la financiación pública como al mecanismo de subvenciones; en esas opiniones se refleja que lo que genera la dependencia y el clientelismo no es que los fondos sean públicos sino la manera de distribuirlos. Así, lo manifiestan algunos diri-

gentes del Tercer Sector:

*Sí, hay entidades que dependen prácticamente de lo público pero yo básicamente no difiero porque en realidad tu ¿qué estás haciendo?, pues estás prestando un servicio público; entonces, que te financie lo público es correcto (...) porque nosotros no hacemos el día de yo no se qué, ni sorteamos yo no se cuanto...sino que vamos "a pelo, a pecho descubierto"; también por convicción no porque no tengamos capacidad. Que dependemos de la administración.... pues sí. Nuestro enfoque no es caritativista sino que creemos que son derechos de la gente. Por tanto no se debe entrar en "pasar la hucha". Si son déficit sociales hay instituciones que deben responsabilizarse y por tanto los recursos tienen que venir por allí y de la gente pero no por la vía de la lástima para que la gente se 'rasque' el bolsillo. Creemos que el estado es el que tiene que poner esos aportes, si es necesario poniendo cada uno un poco más pero no 'pasando el cepillo'."(E5).*

Otra de las cuestiones problemáticas es la **desvirtuación de los objetivos de las subvenciones**. Desde nuestro punto de vista uno de los principales problemas del mecanismo de subvenciones es que en la práctica, no se corresponde con los objetivos para los que está diseñado, esto es, desarrollar proyectos concretos y no el mantenimiento general de las entidades como reconoce un técnico responsable de subvenciones:

*La subvención es parte del aire de estas asociaciones pero es cada vez más frustrante porque las peticiones aumentan muchísimo más que lo presupuestado y es muy duro y no siempre va aparejado de la calidad de los programas que es media-baja. Muchas veces mas que subvencionar el programa lo que depende es la subsistencia de la asociación y eso hay que tenerlo en cuenta; además si concedes una subvención un año, al año siguiente ¿Cómo le vas a cortar el aire? Eso te supedita, es casi un problema moral. Cada vez hay más competencia para llevarse una parte del pastel sin el cual no pueden muchas subsistir; ese es un gran dilema: un año apuestas por una y eso supone que al año siguiente no puedas casi truncar ese proyecto aunque en muchos casos no se corresponda con la consecución de objetivos. (E2)*

Todo este párrafo habla por sí sólo: en general, el dinero de programas subvencionados se da *a priori* por “bien gastado” ya que se considera como inversión para mantenimiento del tejido asociativo quedando en un segundo lugar la consecución de objetivos para la población destinataria. Es una manera de financiar el asociacionismo que, desde nuestro punto de vista, tiene un efecto muy perjudicial para el sistema de servicios sociales: por un lado se desvían recursos a otro sector y por otro, muchas veces no se atienden a esas necesidades ni profesionalmente, ni con continuidad, ni con proyectos integrales y a medio plazo.

*respecto de los servicios sociales, se están potenciando desde la Junta ciertas actuaciones específicas cuando tenemos una red que es una porquería y que se precariza y no se nos da contenido ¿de dónde se están quitando esos recursos? si no se nos da recursos a la red de comunitarios... podríamos llegar a sustituir a los Trabajadores sociales por administrativos que salen más baratos (E3.)*

Una parte del presupuesto del sistema público de servicios sociales se dedica pues también a “asistir” y sostener económicamente al Tercer Sector, no sólo porque sea el campo más propicio para su intervención sino también, porque una parte importante de la población a la que van destinados los programas no está en condiciones de exigir determinados estándares de calidad respecto de un servicio tal y como lo harían, por ejemplo, los usuarios de un tren de alta velocidad. El destinar fondos para el sostenimiento del Tercer Sector a costa del desarrollo de determinados programas no se daría -en ningún caso- respecto de otros temas distintos de la acción social.

Desde nuestro punto de vista, estas actuaciones no contribuyen a la consolidación del sistema de servicios sociales; tal y como nos lo han transmitido varios técnicos del sistema público con experiencia y larga trayectoria de responsabilidad en estos temas, significan una marcha atrás para el sistema público. Según ellos, el tipo de gestión externa que se está desarrollando en algunos de los planes emblemáticos de la política social andaluza (por ejemplo Plan de Apoyo a las Familias Andaluzas) “*de forma poco eficaz y mas desintegrada de lo que cabría esperar de un plan que tiene aspiraciones de integral, viene consumiendo recursos que serían propios de los servicios sociales y mermando financiación y capacidad de decisión de la propia Consejería*”(E4).

Todo esto lleva a un retroceso en la pretendida normalización y universalización del sistema y puede suponer una vuelta a un modelo residual que cubre las deficiencias o los fallos de los demás sistemas de protección. Haciendo referencia concretamente al Plan de Apoyo a Familias, además de salir determinadas prestaciones del ámbito de los servicios sociales para ir a educación, tampoco se consolida ese otro sistema pues la prestación de los servicios se hace generalmente a través de gestión externa, ya sea social o privada (aulas matinales, comedores, actividades extraescolares, guarderías). En muchos casos además, la existencia de un servicio depende de que haya suficiente demanda en ese centro por parte los padres y familias. A nuestro entender, para evitar la desestructuración y debilitamiento del sistema, sería necesario dotar sólidamente y fortalecer el Sistema Público de Servicios Sociales con una serie de servicios estables, universalizados y normalizados.

Centrándonos de nuevo en el tema de las subvenciones, otra de los aspectos problemáticos es la **falta de control** sobre las mismas.

Tanto el Tercer Sector como la administración coinciden mayoritariamente en que no hay una evaluación y control mas allá de lo económico; esto, pudiera justificarse por considerarse innecesario ya que la convocatoria vincula la concesión de la subvención a la presentación de un proyecto concreto. Pero como vemos, tenemos ejemplos tanto en la propia administración autonómica como en las municipales o provinciales, en los que se reconoce que no siempre la concesión de una subvención depende de la calidad del proyecto. En ese sentido se manifiestan varios técnicos de las propias administraciones responsables de estos temas:

*... en este tema tenemos muchas veces una lucha y a veces perdemos pues hay casos en que el informe técnico entiende que no se han cumplido los objetivos propuestos y no obstante nos dicen que hay que seguir dando el dinero que tal y cual ....  
(...) El menor control es en el tema de las subvenciones que se dan con mayor discrecionalidad y como tampoco son muy altas... pues muchas veces el responsable político se compromete a ayudarlas, pero nosotros siempre procuramos que se haga conforme a unos objetivos y a un programa. Así, ya que se gasta un aparte de*

*dinero en ello por lo menos que se haga lo menos discrecionalmente posible.(E4)*

Desde la administración se atribuye la falta de control sobre las subvenciones no a criterios de clientelismo, ni amiguismos, sino en muchas ocasiones, a la falta de recursos de la propia administración para hacer un seguimiento y evaluación; de alguna manera se asume que la ayuda se le da a la organización más que al proyecto; que es un fin en sí misma y no -como hemos dicho antes- un medio para cubrir unas necesidades de los ciudadanos mediante un proyecto concreto:

*Cada año abrimos una convocatoria y cada año nos llegan más solicitudes y más costosas. Antes cada programa lo valoraban tres o cuatro personas por separado y después conmigo; ahora lo hacen dos personas y se hacen una composición de lugar y dan su primera baremación; luego contrastan conmigo por si hay muchas diferencias. Se puede tener una impresión muy buena del programa pero tú sabes que la entidad es 'muy mala' y también al contrario. Parece que está mal decirlo pero sabemos quién es quien por que llevamos años trabajando con ellas; eso no te condiciona pero te da una visión aproximada (E2).*

También se percibe así desde el propio Tercer Sector:

*Pero yo creo que ocurre eso por la propia actitud de las administraciones que algunas veces están -más que en la calidad y en el producto- en distribuir para un supuesto equilibrio de "contentar a todos". A nosotros nos han dicho en alguna ocasión. "os tenemos que quitar porque recibís mucho" y nosotros no entendemos por qué si tu haces bien las cosas y tus prácticas son excelentes por qué tiene que ocurrir así; a veces el 'café para todos'.... (E5)*

Pero respecto del tema de las subvenciones una de las cuestiones que ha acaparado gran parte de las manifestaciones de los informantes ha sido el clientelismo que, a su juicio, favorecen y cómo esto hace que las organizaciones obvien forzosamente, su función de control o crítica sobre las políticas públicas y sobre la administración de que se trate. Incluimos a continuación algunas citas que hablan por sí mismas:

*Las subvenciones son instrumentos de clientelismo y de eso los políticos son muy conscientes. Las subvenciones son graciabiles, aunque técnicamente se pueda determinar si el proyecto es o no adecuado pero además influyen muchas otras cosas” (E3) no hay criterios objetivos para la evaluación de los proyectos, como no hay una participación de las organizaciones en los procesos resolución pues son procesos bastante opacos, depende de las relaciones que tengas con los interlocutores de la administración; estos interlocutores pueden cambiar y esto es un sin vivir para las organizaciones” (E9)*

*Dependemos mucho de la administración, hay entidades que se dejan manipular por que no tiene una filosofía; cuando tu organización tiene criterio la manipulación no es lo mismo. Cuando tu tienes claro por lo que trabajar y por lo que estas aquí te dejarás manipular en todo caso si te interesa o siendo consciente de que el dinero de la administración es fundamental; también nosotros somos conscientes de que para la administración somos fundamentales nosotros. Nosotros estamos haciendo una labor a la administración a donde no llega ellas y sin nosotros... a ver cómo lo hace. “las urnas a ver como se llenan luego”. Le interesa tener cubierto el distrito con nuestra presencia( E8)*

*- Quiero decir que te pueden “castigar” en el sentido mas literal de la palabra y pueden decir “este año vamos a pasar de un presupuesto de “x” a “x-2”; eso crea una crisis dentro de las ONG, s y un malestar y una crisis laboral y una serie de historias.. que lo mismo que si fuese una empresa privada.*

*- Claro que eso lo decimos en este foro. Lo digo aquí, en otro sitio diría.. nnnnn para que nadie se moleste; para que todo siga funcionando igual.. Para que a ti no te puteen, para que a mi no me puteen; para que no le corten el “cuartelillo a aquel, para que no me lo corten a mí”./GD1)*

*Una cosa que se está dando mucho es la “fidelidad institucional”, es decir las instituciones públicas trabajan con las entidades que no les plantean problemas, ni reivindicaciones, ni tonterías. Ya no estoy hablando en términos extremos que sería esta*



*subvención se la doy a mi amigo; pero yo he estado en reuniones en Sevilla donde todas las entidades “eran amigas”, entonces la cosa está en que no se miran tanto los proyectos como las entidades. Yo creo que la trampa que provoca todas estas distorsiones son las subvenciones anuales (GD3)*

En resumen, como hemos visto, el tema de la financiación es destacado por todos los informantes como fundamental, importantísimo, como uno de los principales retos de cara al futuro del Tercer Sector. Esto se entiende así porque la financiación y los mecanismos que se sigan para conseguirla condicionan casi todos las demás actuaciones y dimensiones del Tercer Sector. La búsqueda de financiación ha pasado a convertirse no sólo en la preocupación sino también en “la ocupación” fundamental de una parte muy importante de las entidades, llegando a abandonarse otras facetas y convertirse en un fin en sí misma.

Podemos decir que casi todos los temas que tienen cierta trascendencia están condicionados por la financiación. Aunque existen otras formas de financiación que van teniendo una importancia creciente (venta de servicios, marketing “con causa”, iniciativa privada...) la financiación pública sigue siendo la fundamental; está trasvasa cada vez cantidades más importantes al Tercer Sector mediante convenios, conciertos, etc. pero el mecanismo de las subvenciones institucionales continúa siendo el más habitual a pesar de las críticas generalizadas sobre su funcionamiento y sobre los efectos que está produciendo. Desde nuestro punto de vista lo preocupante no es tanto la dependencia financiera de la administración sino los mecanismos que se han articulado y los efectos que éstos están produciendo sobre el Tercer Sector y sobre la propia administración pública en materia de servicios sociales.

También es importante destacar que hemos observado que desde la administración autonómica se mantiene un discurso cada vez más orientado no sólo hacia la gestión mixta de las responsabilidades públicas sino también hacia la financiación mixta. Así se atribuyen responsabilidades a la iniciativa privada que en ningún caso le corresponden como obligación propia (si acaso como obligación moral), contrariamente a lo que una buena parte de los informantes plantea al entender que la financiación pública está plena-

mente justificada al responder el Tercer Sector a necesidades que son de responsabilidad pública.

Como decíamos más arriba, aunque existen otras formas de financiación que van teniendo una importancia creciente como convenios y conciertos, aún hoy la subvención es un mecanismo muy importante prácticamente para la totalidad de las entidades; en el caso de las pequeñas y medianas porque supone un elevadísimo porcentaje de su financiación total, viven prácticamente de ellas; en el de las grandes porque, a pesar de tener más diversificadas sus fuentes, en términos absolutos reciben cantidades muy importantes, tal y como hemos visto anteriormente.

Así, según los datos que hemos manejado en los distintos apartados del trabajo, podemos concluir que hay una serie de aspectos muy condicionados por este tema y que está produciendo consecuencias sobre el Tercer Sector tales como:

- El abandono de posiciones críticas y en general, de la función política, salvo para apoyar a la administración correspondiente a modo de "clientelismo partidista".
- Giro hacia la prestación de servicios que proporciona financiación más estable.
- Creciente burocratización para poder adecuarse a los requisitos de las subvenciones.
- Precarización laboral de los trabajadores justificada por la falta de recursos económicos y la temporalidad e inestabilidad de los programas
- Utilización instrumental del voluntariado para ahorrar costes salariales.
- Mercantilización y empresarialización de las organizaciones como mecanismo para rentabilizar recursos.
- Cambios en las estrategias organizativas (federación, confederación) por imposición de las subvenciones.
- Planificación y organización del trabajo en función de los objetivos y ritmos que marca o da prioridad la administración en las convocatorias.
- Indefinición y cambios frecuentes de las áreas de intervención de las entidades que dificulta la especialización, acumulación de experiencia, dificultades de cualificación y competencia de los profesionales y voluntarios.

- Competencia con el sector mercantil al que se está abriendo la posibilidad de concurrir a las subvenciones.
- Las subvenciones son entendidas como ayudas o “caridad” para que puedan sobrevivir las entidades y por tanto no es determinante una evaluación rigurosa ni un seguimiento de los resultados. Se olvida que el objetivo central de las subvenciones tal y como están planteadas formalmente, es el desarrollo de unos proyectos que den respuesta a las necesidades y derechos de los ciudadanos.

En definitiva el sistema de subvenciones está teniendo unos resultados nefastos para la construcción de una identidad y para la consolidación tanto del Tercer Sector como del Sistema Público de Servicios Sociales. La administración autonómica reconoce que el modelo de subvenciones presenta numerosos fallos y que está funcionando principalmente como herramienta para favorecer el crecimiento y consolidación de las asociaciones. Esto es visto con mucha preocupación tanto por los técnicos del sistema público (en el sentido de que se está derivando del sistema una parte importante de recursos) y por el Tercer Sector, en el sentido de que han aumentado las entidades “fantasmas” que perjudican su imagen y les restan financiación.

No obstante, por el momento no hay síntomas de que esta situación vaya a mejorar sustancialmente. La alternativa que se está planteando desde la administración autonómica es modificar algunos aspectos de las subvenciones (como potenciar la federación de entidades o unificar las subvenciones en pocos órganos administrativos) que principalmente faciliten su gestión, y fundamentalmente, diversificar las fuentes de financiación del Tercer Sector introduciendo otros agentes sociales como el Mercado a través de mecanismos como la responsabilidad social corporativa que, a nuestro juicio, quizás más que reducir las dependencias, produzca una ampliación de las servidumbres.

En definitiva, estos son algunos de los rasgos que caracterizan el complejo contexto organizativo del Tercer Sector de acción social en Andalucía en el que, a la vez de gestionar servicios, buscar la financiación y la profesionalización necesarias para ello, también tendrá que desarrollar la faceta de creación de ciudadanía y de participación social. Pasamos a continuación a analizar ésta dimensión en el siguiente capítulo.



**CAPITULO 6 - EL TERCER SECTOR COMO CAUCE DE PARTICIÓN  
SOCIAL Y MECANISMO DE PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA**



Como hemos señalado, de entre los valores que se le atribuyen al Tercer Sector ocupan un lugar central los de contribuir al fortalecimiento de la democracia y ejercer como cauce de participación ciudadana fortaleciendo y dinamizando el tejido social. Esta esfera se sitúa así, en principio, en una posición privilegiada para intervenir en un desarrollo más participativo del bienestar en el sentido de contrarrestar los efectos perversos de la democracia representativa en términos de déficit de participación, exceso de burocracia y distanciamiento de los ciudadanos, que caracterizan al actual Sistema Público de Servicios Sociales.

En este apartado pretendemos analizar en qué medida estos valores de participación y creación de ciudadanía, configuran el referente ideológico y motivacional del Tercer Sector de Acción social en Andalucía, caracterizan sus modelos organizativos y marcan sus prácticas concretas. En definitiva, valorar hasta qué punto se están desarrollando estas potencialidades del Tercer Sector y se está configurando una identidad y unas prácticas singulares y diferenciales respecto del Estado y del Mercado, que le sitúen como un complemento indispensable de los sistemas públicos para el desarrollo participativo de la Política Social.

Cuando hablamos de participación y creación de ciudadanía respecto de las organizaciones del Tercer Sector, debemos diferenciar una dimensión interna y otra externa o, siguiendo a Revilla (Revilla: 2002), lo que ella identifica como “participación en las organizaciones” y “participación de las organizaciones”.

Estudiar la *dimensión interna* de la participación requiere analizar la distribución del poder en las mismas, esto es, los mecanismos de toma de decisiones y las relaciones que mantienen sus miembros en el seno de la propia organización. En definitiva pretendemos comprobar si las entidades están llevando a cabo formas de acción colectiva y de socialización en los valores de la democracia participativa que contribuyan a ampliar la participación de los ciudadanos “aportando los recursos colectivos necesarios para que las situaciones personales sean susceptibles de un lectura social, política” (Revilla 2002:39) y se traduzcan en alguna forma concreta de acción.

La *dimensión externa* se refiere a las relaciones de las organizaciones como tales con su entorno, en la vida comunitaria y respecto de los temas y proyectos que en ésta se desarrollan. Para ello, estudiamos dos niveles de relaciones: por un lado con el entorno inmediato, y por otro, las relaciones con las imágenes del poder en el ejercicio



y expresión de ciudadanía, en definitiva como cauce de participación política en un sentido más estricto.

Por tanto, en este apartado analizamos las informaciones obtenidas mediante entrevistas y grupos de discusión en relación a los siguientes aspectos:

- Discursos sobre la “misión” del Tercer Sector
- Prácticas participativas del Tercer Sector de acción social:
  - . Participación interna. Mecanismos de toma de decisiones; relaciones de los socios, asalariados, directivos, voluntariado, y conexión con los afectados.
  - . Participación externa. Relación de la organización como tal con su entorno, en la vida comunitaria, respecto de los temas y proyectos que le conciernen en dos niveles: relaciones con el entorno inmediato y dinamización comunitaria y como expresión de la ciudadanía en los órganos de participación de la administración.

### **6.1. Discursos sobre la misión del Tercer Sector: de la función expresiva a la función asistencial**

En los diferentes discursos sobre “el deber ser” del Tercer Sector se manifiesta la importancia de la función expresiva y su potencialidad política en el sentido de ejercer como cauce de expresión de reivindicaciones ciudadanas, como mecanismo de evidenciación de problemas sociales y de participación social. Además esta “misión” del Tercer Sector es planteada mayoritariamente en primer lugar o a la par que la de desarrollo de valores solidarios y siempre por delante de la faceta de provisión/producción de servicios. Esta última es percibida no tanto como un fin propio sino como una necesidad de “pasar a la acción” derivada de la toma de conciencia por parte de las organizaciones ante los problemas sociales que detectan.

Para los responsables técnicos del sistema público, dentro de la función expresiva del Tercer Sector, la de tomar parte en el diseño de las políticas sociales sería la fundamental. Desde estas posiciones se señala la centralidad del papel del Estado

respecto de la función de ejecución y desarrollo de los servicios y por tanto, la función principal que le correspondería al Tercer Sector sería la de colaborar en el diseño y evaluación de las políticas y no tanto en la ejecución:

*El Tercer Sector es un complemento de la responsabilidad pública; su función yo la veo como complemento de las planificaciones institucionales. Participando el Tercer Sector desde el inicio de la planificación, no sólo en el final sino también a la hora de establecer el diagnóstico de necesidades, de hacer un análisis, ahí tiene que estar incorporado el Tercer Sector como un agente social, para que una planificación sea coherente (E4).*

*Si estamos equivocados en la planificación habría que incluir a esas entidades en ella: ahí es donde tienen un papel importante, pero siempre es la administración la que tiene que dirigir, para no parchear como se está haciendo en muchas áreas. Su función en la planificación es básica; hoy una planificación sin participación se queda en... la credibilidad que pueda tener no es la misma desde luego. (E3)*

Por parte de los miembros del Tercer Sector aparece más marcada la dimensión expresiva en el sentido de denuncia, crítica y evidenciación de problemas sociales pero de un modo más abstracto, sin concretar mecanismos. No obstante hemos observado que, bajo el discurso aparentemente homogéneo sobre la centralidad de la participación social, en muchos casos, subyace una concepción subsidiaria o residual de la misma al ser ésta entendida, no en la línea de democracia participativa como mecanismo de profundización, amplificación y diversificación de las formas democráticas, sino como respuesta a los déficit del Estado en ese sentido, tal y como podemos ver en los discursos de uno de los grupos:

*Yo también estoy de acuerdo en que es el Estado el que tiene que garantizar esas necesidades lo que pasa es que por sí mismo... Es cuando hay carencias cuando la sociedad civil se organiza en ONG,s o asociaciones. Es el Estado el que por derecho tiene que asumir pero por distintos motivos no lo asume y de ahí nace un poco la participación social (GD1).*

Pero la participación del Tercer Sector en el ámbito de los servicios sociales es también percibida por una minoría desde planteamientos que podríamos denominar

“idealizantes”<sup>1</sup>. Según estos, la participación hoy respondería a la presión política ejercida supuestamente por una Sociedad Civil consciente políticamente y articulada socialmente que reclama mayores cuotas de participación ante un Estado intervencionista sensibilizado en los valores de la democracia participativa. Desde este punto de vista tal y como lo apunta un alto cargo autonómico, el aumento de la gestión de servicios por el Tercer Sector responde fundamentalmente a la creciente demanda ciudadana por una mayor participación política en general y en los servicios del bienestar en particular:

*Yo no creo que se haya buscado por parte de la clase política el camino de la potenciación de las ONG, para dar una respuesta al problema de la crisis o no crisis del estado de bienestar. Yo creo que en este momento la ciudadanía está exigiendo mayores niveles de participación a la clase política, pero no sólo en lo que es el escuchar, conocer, hacer un seguimiento a los políticos sino también en estar desde el principio en el diseño y elaboración de las políticas públicas. (...) Ya no estamos hablando de lo tradicional: partidos políticos, agentes sociales y administración pública. (...) estamos hablando de otro concepto de ciudadanía de cara al futuro y se equivoca quien crea que esto puede seguir así; creo que se ha acabado la época en la que las decisiones públicas están adscritas en exclusiva a los políticos.(E1).*

Siguiendo las opiniones de quienes se posicionan en esta línea, el actual aumento del protagonismo del Tercer Sector sería indicativo de un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y una ciudadanía consciente y activa. Desde nuestro punto de vista esto sería así si dicho protagonismo no se circunscribiera prácticamente a la gestión delegada (y a menudo precaria) de servicios, sino que tendiese a la cogestión participativa de programas y equipamientos, a la participación vinculante en la toma de decisiones y en el diseño y evaluación de las políticas sociales; en definitiva, no sólo o principalmente a su ejecución, tal y como hemos observado en esta investigación para el caso de Andalucía.

---

<sup>1</sup> Decimos “idealizantes” en tanto que entendemos que no se corresponde con la realidad que hemos observado, al menos para el caso de Andalucía, tal y como mostramos concretamente en el apartado dedicado a la participación del Tercer Sector en los consejos y también por las propias afirmaciones de las mismas personas al ser preguntadas por el funcionamiento de los órganos de participación. En este sentido constamos una vez más la importancia de vincular el análisis de los discursos al análisis de las prácticas.

También hemos encontrado líneas discursivas con referentes más críticos que, trascendiendo el análisis de las consecuencias en el día a día de la intervención del Tercer Sector, profundizan en las raíces políticas del tema, relacionando los nuevos modelos de gestión con el contexto internacional de la globalización. Según este discurso el aumento de la gestión por el Tercer Sector es un mecanismo de mercantilización encubierta de los servicios públicos que es funcional a los procesos de globalización neoliberal.

*Todo esto va en consonancia con la OMC y sus objetivos de mercantilizar y universalizar la mercantilización de los servicios públicos y como además los servicios sociales no están tan arraigados como la sanidad o la educación, pues es fácil que coja ese camino y no coja otro (E7).*

El horizonte de la privatización de los servicios públicos como requisito para el desarrollo de las políticas neoliberales a pesar de aparecer conscientemente como elemento central o vertebrador de pocos discursos (ya que como decimos la mayoría se centra en los efectos cercanos más que en las causas), no obstante, sí es referida de modo implícito por muchos informantes como algo importante o, cuando menos, como un efecto no deseado de los procesos de gestión mixta de las políticas públicas.

Por otra parte, mientras que la función expresiva es unánimemente presentada como central y definitoria del Tercer Sector, encontramos distintos puntos de vista respecto de la producción de servicios. Una minoría (representada por directivos de entidades prestadoras de servicios) la entiende también como propia del Tercer Sector, partiendo de una concepción del papel del Estado mas acorde con el modelo Sociedad del Bienestar que con el concepto clásico de Estado de Bienestar; según esta posición, que algunos autores denominan “profesionista-empresarial” (Rodríguez, 2003:370), la responsabilidad del Estado es la de financiar y organizar la política social pero no su ejecución directa. Así lo expresa el responsable de una entidad:

*El Estado del Bienestar se fundamenta en que la ciudadanía percibe en función de la aportación productiva que se entrega al estado que como administrador lo redistribuye con una forma de equilibrio. El quien preste los servicios no es lo fundamental sino que los ciudadanos los perciban y de la mejor calidad. Que los preste la administración directa o indirectamente eso es secundario (E5).*

Pero pero mayoritariamente mayoritariamente, la función de prestación de servicios se entiende como una responsabilidad de los poderes públicos que, no obstante, ante la ineficiencia o impasibilidad de estos, el Tercer Sector se ve impulsado a desarrollar transitoriamente Así lo plantean voluntarios y profesionales en uno de los grupos de discusión:

*Yo es que en principio, utópicamente quitaría todas las ONG,s; el papel sería de la administración. (...) nosotros... hay que estar ahí haciendo una denuncia al estado y a la administraciones y en el momento en que el estado se vaya comprometiendo ir separándose y no pasa nada porque se cierre un proyecto, lo suyo es eso: estamos mientras dan respuesta los demás y luego...pues vamos a otro tema que hay muchos desgraciadamente.( GD2).*

Así la perspectiva, mayoritaria, que siguiendo de nuevo a Rodríguez Cabrero se correspondería con la que él llama "integradora o pragmática" (R. Cabrero, 2003:371) es sostenida en el caso de Andalucía, por los técnicos con responsabilidades en el sistema público de servicios sociales, por una amplia mayoría de los profesionales del Tercer Sector, y de la administración y de las bases sociales. Esta amplia mayoría, aún entendiendo la función expresiva como fundamental, asume en su discurso la necesidad de desarrollar funciones asistenciales como consecuencia de constatar muestra una clara percepción de el profundo proceso de retrainamiento del modelo de Estado de Bienestar cuyos efectos constatanperciben en el día a día de su actividad. Esta función se presenta como algo necesario en la medida en que además ese adelgazamiento de lo público se percibe ya como inevitable en el sentido de que trasciende las posiciones ideológicas de quien gobierne en cada momento o lugar. Así lo expresa un técnico de la administración autonómica:

*Está claro que las ONGs, son una salida a la crisis del Estado de Bienestar. Eso está - yo creo- por encima de los debates ideológicos se supera en esto el debate de izquierdas y de derechas. Es una tendencia de gobiernos tanto liberales como socialdemócratas que ambos ven la obligación de apoyarse en estas organizaciones (E2)*

Por tanto, perciben que la producción-gestión de servicios por parte del Tercer Sector es una respuesta ineludible. En unos casos -podríamos decir- de “responsabilidad moral”- ante la endeble o insuficiente intensidad protectora de los sistemas públicos; en otros, como colaborador necesario de un Estado que cada vez se posiciona más claramente como organizador y financiador, y menos como ejecutor de las políticas públicas (“yo considero que la administración debería estar haciendo este trabajo: soy educadora en el Plan de Mayoría de Edad y, se dan los recursos y lo estamos llevando entidades; no hay ni un centro abierto propio de la administración”(GD1). También desde esta posición dominante y ligada a este tema, existe una clarason muy conscientescia de que el desempeño de estas funciones puede utilizarse como un instrumento para abaratar costes. En ese sentido, una parte muy importante de los informantes expresa sentimientos muy contradictorios respecto de esta función que crecientemente identifica al Tercer Sector como “mano de obra barata”o de organizaciones que “hacen el juego a los poderes públicos a cambio de subvenciones y puestos de trabajo”. Un ejemplo de coincidencia de opiniones respecto de este tema entre los profesionales del sistema público, del Tercer Sector, voluntarios y bases sociales, de entre muchos de los que hemos encontrado en esta dirección en la investigación, es el siguiente texto extraído de uno de los grupos de discusión.:

- Yo no creo que se recurra a las entidades por los valores de la participación
- Yo opino que es una cuestión económica: se saca a flote una función con menos dinero.
- Las entidades puede que tengan esos valores de creación de ciudadanía, etc. pero no es por eso por lo que la administración recurre a ellas sino porque como hemos dicho antes, sale mucho más barato.
- Un ejemplo: no se si sabéis lo que cuesta el [centro] Carmen de Michelena, los trabajadores que tiene, los educadores que tiene... pueden se veinte y atiende a diez o doce niños y subvencionando con fondos públicos a Mensajeros de la Paz atiende a muchos mas niños con menos trabajadores; es decir sale muchísimo mas barato” (GD1)

Esta misma idea también es compartida por responsables técnicos de servicios

sociales de grandes instituciones de la administración local:

*Al perder peso político institucional “lo social”, se ha ido delegando más en el Tercer Sector. Ha habido muchos intentos de crear asociaciones, ONGs, desde la propia administración y luego se ha ido delegando en ellas. (...) Se ha intentado abaratar costes y cubrir la ausencia institucional directa en determinados colectivos con subvenciones a asociaciones, etc. Los responsables de las instituciones tendrían que tener claro algo básico, que un servicio cuesta lo que cueste lo preste quien lo preste. A partir de ahí la plusvalía que genera el Tercer Sector no sería económica sino en cuanto a valores, funcionamiento solidario, cercanía a al gente que las instituciones no llegan a tener. (E4)*

Podríamos decir que muchos voluntarios y profesionales de base (especialmente los jóvenes-maduros) han pasado de tener un ciertodilatado grado de satisfacción por sentirse personal y socialmente identificados con los referentes expresivos, mas alternativos y emancipatorios de la intervención social, a ser el frente de numerosas críticas y vivir situaciones en las que su papel se acerca mas a “nuevas hermanas de la caridad o visitadoras de pobres” en el caso de los voluntarios y, a “trabajadores de segunda” víctimas de la precariedad laboral a la vez que. competidores desleales en el marco doblemente precario de las profesiones sociales, en el caso de los trabajadores:

*“No hay recursos, y lo social ha sido siempre un poco “la chacha” de todas las políticas y por tanto vamos a hacerlo “baratillo”. A nadie se le ocurre que los médicos se precaricen a través de otras entidades para prestar un servicio, pero en lo social sí, si lo hacen” (GD3)*

En definitiva, expresan su frustración por entender que, con mayor o menor intensidad, están siendo utilizados como coartada para el desmantelamiento del Estado de Bienestar cuestión que, en principio, este sector pretendíane evitar con su intervención. Así, una parte importante se siente muy incómoda al reconocerse ante una realidad en la que la función expresiva atribuida como central o primordial a las organizaciones del Tercer Sector, se va diluyendo y es sustituida por la asistencial. De esta manera el Tercer Sector se configuraría no ya con una identidad singular como cauce de participación

social, o en todo caso como complemento de la intervención pública, sino como un sector dependiente y residual respecto de la producción de servicios de la administración con escasas posibilidades de incidencia en el diseño de las políticas sociales, quedando su función expresiva reducida prácticamente a la sensibilización social. En este sentido se pronuncia una profesional de una organización del Tercer sector:

*A veces sentimos las organizaciones que nos hemos convertido en 'la mano barata' de la administración. Tenemos que estar haciendo el proyecto que la administración quiere, con las condiciones que la administración quiere, para que nos den 'dos duros' para realizar algo que ellos son conscientes de que costaría diez veces mas si lo hiciesen ellos. Y con todo eso el carácter reivindicativo un poco se va dejando porque no te queda tiempo, entonces... o te vas a trabajar y a dar respuesta o... ¿qué? ."*  
(GD2)

En síntesis, a pesar de que en Andalucía como en el resto de España, el modelo clásico de Estado de Bienestar socialdemócrata o integrado se ha desarrollado sólo parcialmente y de modo especialmente incompleto en el ámbito de los servicios sociales, esta concepción de la política social está solidamente enraizada en el imaginario social; sigue formando parte del referente ideológico y de las aspiraciones de las personas relacionadas con el bienestar social. La responsabilidad pública en una intervención universalista mediante la gestión directa de servicios, sigue articulando el discurso de amplios sectores. Como consecuencia, el Tercer Sector, diferenciándose de las formas tradicionales de caridad y de ayuda social, estaría llamado a constituirse primordialmente, tal y como hemos visto en tres capítulos que planteaba Luis E. Alonso, como su "entramado cívico", desarrollando funciones de expresión y participación ciudadana. La cuestión está en que, en la medida en que los presupuestos teóricos del Estado de Bienestar no se han materializado en la práctica, tampoco así la misión cívica del Tercer Sector. Tal y como veremos en el apartado siguiente, dista mucho lo que se espera mayoritariamente del Tercer Sector del papel que de hecho desempeña. En definitiva, cuando la función expresiva entendida mayoritariamente como vertebral del Tercer Sector decrece y aumenta la asistencial, se pasa de un modelo con una identidad clara y una misión propia singular, a otro residual. Si el Tercer Sector no desarrolla la función principal



para la que está llamado y se centra (además en muchos casos en condiciones de precariedad e inestabilidad) en las que son propias de otros sectores, su papel quedará doblemente relegado: por un lado a un espacio residual como actor social y por otro, a hacerlo en condiciones marginales.

Esta es, desde nuestro punto de vista, una de las principales fuentes de tensión que recorre el ámbito de lo social. Quizás, contrariamente a lo que solemos diagnosticar, el problema no radique tanto en la pérdida o cambio de valores directores (pues como hemos visto no es así para una parte importante) como en las dificultades para ejercer una práctica consecuente con éstos. De ahí, como planteamos al final de este trabajo, se evidencia la necesidad de avanzar propuestas que permitan enlazar con coherencia las prácticas concretas y los modelos organizativos, con la definición que se hace desde el propio sector, de modo que su identidad no esté construida sobre la base de tan profundas contradicciones.

## **6.2 La participación en las organizaciones.**

### *6.2.1. Funcionamiento interno y modos de producción de decisiones*

Entre los estudiosos del tema, existe un consenso prácticamente generalizado en torno a que una de las características de las organizaciones del Tercer Sector de acción social debe ser el autogobierno en el sentido de tener capacidad para tomar sus propias decisiones<sup>2</sup>. Incluso bajo el planteamiento de Villasante y Alberich (1996) deberían ejercer el autogobierno de forma participativa y democrática. Así lo suscriben formalmente una gran parte de las entidades, especialmente las de carácter asociativo, incluyéndolo en sus estatutos<sup>3</sup>. La cuestión está en que la legitimación democrática de una organización no se asienta en su legalidad, en que así este recogido estatutariamente sino también, en función de los valores que defiende y de las prácticas que lleva a cabo para ello.

Así pues, trascendiendo la legalidad y los requisitos formales respecto de su regulación y funcionamiento democrático, estudiaremos la práctica interna de los valores democráticos en las organizaciones a través de los puntos de vista de los miembros del propio Tercer Sector, de las bases sociales con que se relaciona y de la administración pública.

A pesar de la evidente y muy subrayada heterogeneidad organizativa y de prácticas diferenciales de la multiplicidad de componentes del Tercer Sector de acción social en Andalucía, sorprende comprobar la coincidencia de opiniones de los informantes sobre la existencia de profundos déficit de participación real y de democracia interna en el grueso de las organizaciones. Prácticamente todos los informantes comparten esta visión general e independientemente de que algunos tengan experiencias diferentes incluso dentro de sus propias organizaciones, éstas son relatadas como excepcionales. En función de esa percepción dominante, el núcleo fundamental del Tercer Sector de acción social estaría constituido, como veremos a continuación, por organizaciones con prácticas pseudo-participativas según la caracterización que presentamos en el marco teórico.

---

<sup>2</sup> Nos referimos entre otras, a la definición estructural-operativa de Salamon y Anheier recogida en capítulos anteriores.

<sup>3</sup> No así, las fundaciones, entidades singulares ni parte de las empresas de economía social.

No obstante, hemos encontrado otras percepciones que son minoritarias y que no creen que estos déficit sean tan agudos ni tan generalizados por lo que no subrayan su importancia. En unos casos esto se explica porque sostienen una idea de la participación que la identifica con lo estrictamente legal<sup>4</sup> y por tanto, afirman “*que eso se cumple siempre*”. En otros, porque está fundamentada en una idealizante extensión de las experiencias propias al conjunto de organizaciones: “*Trabajo con muchas organizaciones y las veo en la misma línea que nosotros, hablando el mismo lenguaje y llevamos años trabajando, de manera que no te están ‘vendiendo la bacalá’. Me niego a pensar que son la mayoría las otras*” (E8).

Como señalábamos mas arriba, la posición crítica que subraya el endeble desarrollo de la participación interna en el Tercer Sector de acción social andaluz, es prácticamente general y sostenida tanto desde las instituciones con las que se relaciona como por las propias organizaciones del sector<sup>5</sup>. Contrariamente a lo que inicialmente podría pensarse no hay casi lugar para la autocomplacencia. Un ejemplo se recoge en la entrevista a una persona con larga trayectoria en diferentes organizaciones en Andalucía cuando le preguntamos sobre este tema:

*Desde luego hacen todas sus estatutos con todos esos elementos democráticos pero luego, nada de nada: las que yo he conocido personalismos, muy rígidas. (...) he visto que como el sistema está montado así y todo el mundo tiende seguirlo. El sistema es jerárquico; y es muy difícil introducir otras maneras de hacer las cosas, otras maneras de ser; es difícil; lo normal, la tendencia es que en una ONG el presidente es quien toma las decisiones, etc.... Se dice que son menos burocráticas pero se vuelven burocráticas. Quizás menos en algunas cosas como a la hora de atender a la gente no en una ventanilla... pero en su modo de funcionar interno son igual de rígidos que la administración pública y en la toma de decisiones llegas a una asamblea en la que*

---

<sup>4</sup> Sobre el tema de la legalidad y la legitimidad de la participación política de las entidades del Tercer Sector véase Revilla (2002.cap 1)

<sup>5</sup> Si comparamos con otros estudios realizados para el conjunto de España como el de R. Cabrero, 2003 (especialmente en el cap. 10) en el nuestro se aprecia una mayor presencia de estas posiciones, incluso de posiciones hipercríticas, que como veremos más adelante aparecen también por ejemplo, respecto del papel de los órganos de participación. Quizás esto se deba a que los informantes de la citada investigación son directivos y gestores mientras que en la nuestra hay una representación importante de profesionales intermedios, voluntarios y bases sociales que parecen sostener un discurso mas crítico y reivindicativo, puede que, a veces, motivado por una idealización de las potencialidades reales del Tercer Sector

*ya todo está sabido, solo queda hacer el trámite.*(E9).

Como decíamos, esta misma percepción crítica es compartida por técnicos del sistema público del Servicios Sociales que señalan que “*el Tercer Sector comete los mismos pecados que la administración*” y que “*te puedes encontrar con organizaciones que tienen menos participación en sus usos y fórmulas de trabajo que la propia administración*”(E4). Incluso estos déficits son reconocidos por responsables autonómicos en la materia que cuestionan el desarrollo en profundidad de valores democráticos y su funcionamiento como escuelas de ciudadanía:

*Yo creo que esto no es tan verdad que lo propicien. Hay un problema de profundización en la democracia. La directiva de una asociación sí es verdad que está elegida democráticamente pero creo que también se puede afirmar que luego se participa muy poco en la elaboración del diseño, en la toma de decisiones, etc. (E1)*

Pero más allá de las múltiples opiniones coincidentes sobre este tema podemos destacar dos líneas discursivas que denotan a su vez dos niveles de análisis: los discursos integradores (tanto gestionistas como populistas) hacen una interpretación superficial centrada en los obstáculos concretos que encuentran en el “día a día” en su organización y que dificultan la participación pero, sin trascenderlos. Su análisis se fija en la falta de recursos humanos, tiempo y formación para la participación (“*estamos siempre apagando fuegos y no podemos dedicarnos realmente a la participación, a la sensibilización, a crear ese tejido*” GD3) sin llegar a cuestionarse si es el modelo organizativo que han seguido el que produce esos desajustes cotidianos. En definitiva, aunque no se explicita, vemos que bajo este discurso subyace una perspectiva gestionista de las entidades desde la que la participar significa tomar parte en la ejecución o desarrollo de un proyecto concreto; es entendida como un apéndice o un proyecto más y no como un componente indispensable y transversal de la acción colectiva.

*Se está en pañales en todo lo relacionado con la participación; a nivel teórico y de deseos muy bien, pero los profesionales no tienen tiempo para hacer eso. Con los recursos que hay es imposible;.(E3). “no podemos dedicarnos a otras cosas porque en la parte administrativa de la asociación el 99% del tiempo se va en gestión. Eso signi-*

*fica que el cuerpo participativo lo tienes dejado de lado (GD3).*

*Estamos verdes; no por falta de ganas pero hay mucha gente y muchas entidades que estamos muy verdes y es que no sabemos. Somos un país democráticamente joven y en la escuela nos enseñan lo que nos enseñan, en donde la competitividad hoy en día es lo que prima y... pues eso ... es que no sabemos.(GD2)*

El polo más crítico hace un análisis de mayor profundidad centrándose en las causas que provocan los déficit. En ese sentido, se atribuye la falta de democracia interna y de desarrollo de prácticas en la línea de la democracia participativa por un lado, a los valores dominantes en la sociedad (“También tiene que ver con los valores dominantes de la sociedad en la que estamos. La gente que trabaja en las organizaciones también comparte los valores de acomodación y no precisamente en la línea de la participación social y estas cosas (E10)”). Incluso se afirma que esos valores dominantes son compartidos igualmente por quienes tienen responsabilidades institucionales en materia de participación y voluntariado de manera que, mas allá del discurso formal hay una falta de implicación real con estos temas (“Buena parte de quienes gestionan todo este tema no creen en la participación ni toman parte activa”. E 10).

Por otro lado, esta posición crítica plantea también que la falta de participación es consecuencia -en gran medida- de un modelo predominante de asociacionismo creado artificialmente sin contar con una base social real.

Ambas cuestiones, esenciales para que sedimenten en las entidades los valores que idealmente identifican al Tercer Sector, son claramente percibidas tanto desde la administración cómo desde el Tercer Sector:

*El mayor problema es que la gente no está educada en un trabajo que tenga que ver con la participación la horizontalidad; y eso no lo hacemos casi nadie; tienen una actitudes y formación que no son propicias para esto. Igual que nos pasa a nosotros (la admón.).”(E4). “Se crean asociaciones tutorizadas por la admón. no existe autonomía del grupo, habría que apoyar dar formación; se han creado muchos grupos de forma artificial.(E3)*

*Muchas organizaciones además están promovidas desde arriba sin base social: Por ejemplo en Andalucía ha habido un momento en que la consigna desde la adminis-*

*tración era que en cada pueblo tenía que haber una asociación de jóvenes, de mujeres... Esto ha sido en parte resultado de la política de subvenciones, creo que esta política ha hecho más daño que otra cosa. Ha sido nefasta esa política de subvenciones viciada que todavía sigue y generalmente siguiendo la política internacional de "el año de..." (E 10)*

Como podemos ver, el modelo de institucionalización del Tercer Sector que se ha seguido mayoritariamente en la última década, ha propiciado que muchas organizaciones no sean el resultado (mas o menos) espontáneo de procesos de acción colectiva que han ido fraguando con el tiempo y han cristalizado en una organización, sino que - como hemos señalado en otros apartados- son producto de una política de creación de asociaciones impulsada por la administración. Así, una parte importante de las entidades se han constituido de un modo inducido, artificial; en muchos casos, como una estrategia de empleo en el contexto de precariedad laboral de las profesiones sociales y careciendo de una base social real que pudiese autoconstruir y autodefinir la identidad de la organización para llegar a desarrollar en un sentido profundo, el requisito de "autogobierno" que señalan Salmon y Anheier<sup>6</sup>. Este Tercer Sector "artificial", aunque muy visible desde el punto de vista de su intervención asistencial, es prácticamente irrelevante o "irreal" desde el punto de vista de la participación social y está mostrando ya (y previsiblemente a medio plazo se evidenciará cada vez más) esas carencias que truncan por la base sus potencialidades para desarrollar una parte fundamental de los valores de promoción de la participación social que en teoría le caracterizan.

---

<sup>6</sup> Recuérdese que la definición estructural-operativa del Tercer Sector realizada por Salamón y Anheier incluye como requisitos que las organizaciones estén separadas formalmente de los gobierno o de otras instituciones y que estén autogobernadas en el sentido de tener capacidad para tomar sus propias decisiones.

La falta de cultura democrática que hemos constatado se traduce claramente en los procesos internos de **toma de decisiones** de una parte importante del Tercer Sector en Andalucía. Así lo expresan varios informantes desde referentes muy críticos, basadas en sus propias experiencias sobre el funcionamiento de las organizaciones:

- (respecto de las asambleas) *se llega, se lee no se qué y se aprueba y muchas veces ni siquiera tenías información de lo que se iba a tratar. Te han mandado una carta diciendo 'vamos a tratar tal' pero no tienes elementos para poder decidir. Si tu tienes un dossier 10 o 15 días que ya has trabajado en casa, pero no, no; se hace "aquí te pillo aquí te mato". Tu para no incordiar las cosas, pues a votar y a aprobar todo pero eso de la democracia dentro... ¡que va!*" (E9)

- *Que cuando se tomen decisiones sea porque la gente está informada de los pros y contras, que tenga capacidad para dilucidar.(...) También aumentar la cualificación de las personas muy positivo pues cuando hay más gente que tiene más formación, hay más posibilidades de formular propuestas mas elaboradas, etc. Eso es positivo pero desde el líder pues se diría 'que miedo' (E7).*

-*Pero es que además no puedes disentir por que si disientes eres un apestado. No se ve la participación, desde mi punto de vista hay una incultura de lo que es participar de lo que es debatir... que no se puede hacer nada. Se dice "vamos a tener una asamblea y vamos a debatir tal*

*cosa: y habla cada uno y lo que dice uno y otro no tiene nada que ver con lo que dice otro y luego hay una persona que dice.... 'resumiendo: esto y esto' y en realidad no se ha dicho nada de eso ni se ha debatido nada. Con lo cual el resumen es siempre lo oficial; para el que le gustaría debatir pues no tiene cabida. (E7)*

A través de estas manifestaciones podemos ver de nuevo, que cumplir los cauces formalmente democráticos fijados por cada entidad para la toma de decisiones, no implica, de hecho, que haya una participación real. Efectivamente todas las entidades consultadas realizan más o menos puntualmente sus asambleas<sup>7</sup> (u otros mecanismos que

---

<sup>7</sup> Otra cuestión, que veremos posteriormente, es quienes son reconocidos plenamente como miembros y pueden ejercer derecho al voto, tema especialmente significativo para el análisis del papel de los voluntarios en la organización.

tengan recogidos sus estatutos) en las que votan o toman decisiones que les afectan. La falta de tiempo y en muchos casos, de los conocimientos suficientes para poder interpretar cuestiones planteadas de un modo cada vez más tecnócrata, son obstáculos muy importantes que soslayan la capacidad de tomar parte activamente en los procesos de toma de decisiones.

Así, contrariamente al generalizado argumento por parte del Tercer Sector de que uno de sus objetivos es el desarrollo de la democracia participativa<sup>8</sup> ni siquiera a veces se toma parte directamente, dibujándose una visión de la democracia representativa en sus versiones más pobres:

*Salvo los técnicos y la junta directiva la participación es por delegación. Hay un grupo de 10 o 12 y el resto delega; el resto aparece en las asambleas, incluso aparecen 25 personas que llevan 60 votos a su vez delegados. Los propios socios delegan en los socios para que eso socios deleguen en a su vez otros. (GD3)*

En definitiva observamos que, bajo el concepto de *participación* subyace en muchos casos una idea más próxima a la *pseudo-participación* que a la participación plena y real. Estaríamos hablando de una participación de “mínimos” de baja intensidad que se identifica con la cantidad de personas que colaboran como socios o voluntarios o con las que se relacionan las organizaciones y no con la “calidad” de esa participación, llegándose incluso a formas tan simplificadas como hacer partícipes mediante la difusión mediática: *“Las propias organizaciones deberían profundizar más en la participación mediante la captación, la formación, (...) Hay entidades que eso lo entienden muy bien y tienen sus propios gabinetes de prensa para llegar a la sociedad; es muy difícil llegar a la gente y que se mueva”(E2)*. Parece como si las soluciones a la falta de participación estuviesen más en la difusión de las entidades que en modificar dimensiones más profundas de su funcionamiento interno.

En otros casos esta participación que llamamos “de mínimos” es entendida como información jerarquizada, de “arriba hacia abajo”. Un ejemplo más de estos bajos niveles de participación interna en las organizaciones y de la escasa formación sobre este tema

---

<sup>8</sup> Así se refleja también en las opiniones de directivos del Tercer Sector que señalan éste como uno de sus objetivos superiores, tal y como recoge el estudio de R. Cabrero ( 2003) para e conjunto de España.



o encontramos en las complacientes afirmaciones de un técnico de una entidad andaluza de bastante peso, que se muestra muy satisfecho con los mecanismos que ellos desarrollan, siendo estos realmente mas próximos a la mera información:

*Funcionamos recopilando todo lo que se va haciendo durante el año, sobre las reuniones que tenemos con la administración, sindicatos etc, luego en las asambleas se les explica, se les dice y se les pone en conocimiento de todo lo que hay; no dejamos tampoco de informarles de todo lo que hay durante el año, no sólo en las asambleas. En las asambleas hay un turno de ruegos y preguntas y también se elige a un portavoz de la provincia que es el que va al encuentro regional..Luego, a nivel de centros el presidente y la Junta de gobierno del centro, son los que reúnen a la gente en asambleas, que se deben hacer mensualmente, y les cuentan: "pues mira nos han explicado todo esto". Así nosotros transmitimos a ellos lo que nos ha transmitido a nosotros los servicios centrales. (...) Así, el voluntariado y los socios tienen un papel fundamental, sin ellos las organizaciones... pues no. (E6).*

Estos ejemplo nos muestran que aunque sea muy clara y transparente, sólo es información, o en todo caso consulta; no aparece en su horizonte la gestión colegiada ni la participación real en la toma de decisiones<sup>9</sup>. Las decisiones se toman en la cúspide de la organización (*"En general creo que tiene que haber mucho consenso y dialogo en los núcleos de dirigentes y a los socios informarles, transparencia en la gestión y claridad. (E5)"*) siendo el resultado mas parecido a un consejo de administración que da cuenta a la asamblea de accionistas de una empresa que a lo que podrían ser procesos conjuntos de toma de decisiones de una organización de acción colectiva.

El problema otros lo ven en que una vez que la gente llega a las entidades no hay espacios para ellos:

- *Es verdad que si el equipo de voluntariado no tiene una calidad y no se le da, llega un momento que se van; hay que darle esa calidad" (GD2)*
- *Al final la gente se aburre , se cansa y se va"(GD2)*

---

<sup>9</sup> Reacuérdesse lo que vimos sobre el tema de los diferentes niveles o "escalones" de la participación que plantea Alberich (1994 y 2006) en el capítulo2; volveremos más adelante sobre ello, cuando hablemos de los órganos de participación.

- Y se dan situaciones muy particulares donde el voluntario no sabe ni de donde viene ni a donde va y simplemente te llegan a la asociación y te dicen "vale, bien, me quedo, pum" pero no saben dónde están encuadrados que contexto tiene la asociación porque lo hacen. Entonces pierden el sentido y no participan. ( GD3)

Como también hemos podido observar la **falta de una cultura participativa y de formación** teórica y metodológica son algunas de las carencias que se argumentan como obstáculos que dificultan la participación. Para paliar tales carencias el Tercer Sector y la administración han optado fundamentalmente por estrategias como la formación, la profesionalización y la institucionalización de la dinamización social pero que, no obstante y en opinión de miembros del Tercer Sector, no está teniendo resultados tan satisfactorios como se esperaba:

*Yo creo que hace unos años esa participación la provocaban las propias entidades, con una actitud mas militante pues por ejemplo las asociaciones de vecinos, etc. y con un actitud de ir "haciendo escuela"; de todo eso se ha pasado mucho más a los técnicos, es decir a los encargados del voluntariado o a los técnicos de participación del ayuntamiento o de no se qué y se ha perdido mucho; yo creo que tiene que haber gente detrás que además permanezca un poco en el tiempo; si no se pierde. Yo he visto organizaciones con 150 y muy participativas y ahora hay 3 militando; eso se ha ido perdiendo (GD 3)*

Pero estos procesos de profesionalización junto con los intentos (a veces casi obsesivos) de la administración y del Tercer Sector por cambiar la imagen caritativista y *amateur* de éste, han dado prioridad en la formación a la adquisición de competencias técnicas y de gestión, orientadas en la mayoría de los casos, desde una cultural empresarial no sólo ajena al Tercer Sector sino frecuentemente contradictoria con los valores que se autoatribuye. Así pues, tal y como manifiesta un experto en formación, no parece que ésta esté respondiendo a las carencias que aparecen subrayadas en todos los discursos como importantes, esto es: déficit de participación, de auto-reflexión sobre la identidad y cultura propia del Tercer Sector, de capacidad de incidencia social y creación

de ciudadanía, etc. Sino que más bien, mediante esta línea formativa se está impulsando y profundizando en la cultura y modos de organización que muy difícilmente van a producir avances en la dimensión participativa<sup>10</sup>.

*Lo que pasa es que no se identifica la formación con estos espacios participativos. No existen mecanismos ni herramientas dentro de las organizaciones para formar en esos otros valores. La mayor parte de la formación es además más gestionista. La administración realiza muchos, muchos cursos de formación para las organizaciones pero yo creo que luego su resultado es mucho más que dudoso. Además generalmente el contenido suele ser mas bien gerencialista y poco innovador; (...) Hay que tener en cuenta además que una buena parte de la formación de las organizaciones está saliendo precisamente de la cultura de las escuelas de negocios que entran en conflicto con las formas de participación interna más dinámicas y democráticas. (...) nuestra experiencia en formación es que la gente cuando tienen la oportunidad de participar en esos espacios de formación desde otra óptica con cursos mas participativos y reflexivos reconoce la necesidad que tienen en ese sentido y les satisfacen las metodologías que permitan en dialogo, la reflexión colectiva...(E9)*

En el caso de las personas voluntarias, la formación además se plantea casi exclusivamente como formación inicial, puntual y como un requisito previo que deben cumplir las entidades para tener voluntarios colaborando en sus proyectos.

Desde nuestro punto de vista, determinadas funciones que desarrollaban entidades sociales y entidades de acción colectiva que tenían un componente mas político y expresivo (por ejemplo las asociaciones de vecinos) en los años ochenta, con el proceso de institucionalización, reglamentación, y formalización, pasan al ámbito de la administración quedando las organizaciones en muchos casos vacías de contenido. Luego, quince o veinte años después, la administración promueve el protagonismo de la Sociedad

<sup>10</sup> Salvo contadas excepciones, los cursos que para el 2005 se incluyen en el Plan de Formación del Voluntariado de la Agencia Andaluza del Voluntariado de la Junta de Andalucía, tienen un marcado carácter gerencialista como muestran los siguientes ejemplos: "Gestión de recursos humanos.", "Gestión eficaz del tiempo"; "Técnicas eficaces para recortar gastos generales en las entidades", "Liderazgo eficaz y toma de decisiones", "Internet y Técnicas de comunicación", "Trabajo en red", "Ofimática y páginas Web". Las excepciones son: uno o dos cursos en cada provincia sobre iniciación del voluntariado, normativa, motivaciones, etc. y el planteamiento en la provincia de Cádiz que incluye mas cursos sobre motivaciones de la acción voluntaria, reflexión interna y modelo organizativo, creación de tejido social y ciudadanía democrática.

Civil mediante un proceso de redefinición del voluntariado y revalorización de la imagen social de las organizaciones en un necesario cambio de imagen imprescindible para que éstas puedan después asumir las tareas que la administración les iba a ir delegando y contratando en el proceso de reestructuración del Estado de Bienestar. Así, se devuelve cierto protagonismo a “a un tejido social que hay que fomentar y fortalecer” pues se había debilitado tremendamente pero se hace en una vertiente despolitizada, sobre todo en formas de gestión de servicios y menos en la toma de decisiones. Podríamos decir que la función política del Tercer Sector se ha perdido -en gran parte- en el camino de la institucionalización. La participación ciudadana “apolítica” se sustancia en el difuso modelo ‘ONG’ y de voluntariado individualizado promovido por la administración y funcional a sus objetivos, tal y como recogemos en apartados posteriores.

#### *6.2.2. Conexión con los afectados.*

Como indica Revilla (2002), “la pertenencia sería la forma más precisa de participación” de manera que las relaciones de las entidades del Tercer Sector con los afectados (especialmente en las de ayuda a terceros) no sean únicamente como destinatarios de prestaciones asistenciales o beneficiarios de los resultados de determinadas acciones de otros en defensa de sus derechos, sino que se convirtieran en sujetos de sus propias acciones y movilizaciones a través de organizaciones que se autodefinen. En ese sentido y como señala esta autora, es fundamental que las propias personas afectadas tomen parte en la definición de sus problemas ya que el espacio entre quien define una situación y quien la vive, puede generar la desconexión entre esos implicados. Se refiere tanto a la distancia geográfica como a la cultural y estructural, de manera que “se puede llegar a que los beneficiarios o destinatarios asuman como propia una definición de un problema y unas acciones que les son ajenas puesto que no han participado en esa definición” (Revilla, 2002: 41). Así lo plantea en una de las entrevistas de nuestro trabajo una persona inmigrante que ha colaborado como voluntaria muy activa en diversas organizaciones andaluzas y que evidencia esa falta de conexión con los afectados especialmente, en la definición de necesidades:

*Si me quieres resolver el problema que yo tengo o que tenemos muchos, lo mínimo es que tú nos consultes; no se trata de decir desde la ONG: yo creo que este es tu problema y esta la solución(...) entonces el paternalismo y el asistencialismo pues igual al llegar vale pero después.... habría que trabajar lo que es el proyecto migratorio de esa persona; en eso las ONG,s tienen mucho que hacer pues, como te había dicho antes, el proyecto migratorio es muy personal; deberían hacer de puente, de valorar e esa persona y que si en un primer momento no tiene papeles y tiene que trabajar en el servicio doméstico... pero que su proyecto personal no es ese. Normalmente se potencia más el asistencialismo y no se llega a comprender esos proyectos migratorios. (E9).*

Como vemos, los proyectos que desarrollan las organizaciones, en muchos casos no responden a las expectativas y a las necesidades de las personas afectadas por los problemas que la entidad persigue solucionar. Podríamos decir que, por lo general, se da un círculo vicioso pseudo-participativo que sistemáticamente excluye en todas sus vueltas a los afectados. Aún a riesgo de simplificar en exceso, podemos decir que el recorrido habitual del diseño de un proyecto sigue la siguiente secuencia: se parte de unos objetivos de intervención predeterminados por la administración que subvencione el programa; estos son el resultado de un análisis de la realidad y de unos procesos de participación que -en todo caso- ha tenido en cuenta a las organizaciones que trabajan con esas personas pero en las que a su vez, los propios afectados raras veces participan salvo como receptoras dependientes de una ayuda sobre la que casi nunca pueden decidir ni mucho menos elegir. Obviamente los casos paradigmáticos de este círculo son los de las áreas de intervención de grave exclusión social (personas inmigrantes, personas que padecen toxicomanías, personas que viven en la calle, o con enfermedades mentales...); las excepciones, las de grupos dependientes pero socialmente integrados, cuyas organizaciones en principio sí los representan, en tanto que éstas suelen ser adscriptivas (personas con discapacidades, mayores...) y que además tienen espacios muy sólidos para la defensa de sus intereses, sobre todo respecto de la administración<sup>11</sup>.

Vinculado a esto aparece el tema de los costes sociales transaccionales. Con la

pertenencia de los afectados a las organizaciones además de tener una posición activa en la definición de sus problemas y de las posibles estrategias de solución, se superarían parte de lo que Tarrow denomina los “costes sociales transaccionales de la acción colectiva” (Tarrow, 1997). Este autor se refiere a que las organizaciones pueden facilitar recursos a las personas que en muchos casos carecen del tiempo y vínculos suficientes (cuando no de la legalidad, añadiríamos nosotros) para poder participar. Desde nuestro punto de vista esto es especialmente importante para el Tercer Sector de acción social que trabaja en temas que afectan a personas vulnerables o en situación de exclusión social que difícilmente tienen esos recursos, quebrándose -como señala de nuevo Revilla- “el principio de igualdad política de todos los ciudadanos al existir determinantes que afectan a la capacidad real de los individuos para participar” (Revilla, 2002: 42).

En todo caso, vemos cómo el discurso de las personas afectadas entra en contradicción con el que sostienen algunos profesionales de entidades cuando afirman que una de sus fortalezas es el conocimiento y cercanía a los problemas de las personas para las que trabajan (“*hoy las ONG,s somos las que tenemos un conocimiento del terreno*” (E8). Incluso la distancia y la ausencia de participación real de los afectados en las organizaciones del Tercer Sector puede llevar a algunas a automagnificarse por una sobredimensionada percepción de su profesionalidad (“*hoy las ONGs están mucho mas formadas que la administración porque como tenemos que ir anticipándonos estamos constantemente investigando, aunque no nos de tiempo para mucho y no tengamos tiempo para reflexionar pero procuramos estar presentes en todos los foros*”. E8). Así desconocen u obvian otros puntos de vista como el que citamos a continuación, que evidencian las profundas carencias de participación:

---

<sup>11</sup> Decimos que los representan en principio, pues como hemos podido comprobar en esta investigación, por ejemplo para el caso de las organizaciones de Mayores, aunque estos son los socios de pleno derecho de las entidades que los representan, su participación suele limitarse a recibir información de modo jerarquizado o a elaborar alguna propuesta sobre aspectos menores, quedando totalmente al margen de las decisiones estructurales. De hecho hemos constatado como en la organización que aglutina a mas socios y asociaciones de Mayores en Andalucía se da una total separación entre la dimensión asociativa (sobre la que en algo cuentan los socios) y la de producción de servicios, gestionada de modo empresarial, sin participación real de los mayores pero teóricamente legitimada como entidad de carácter asociativa por el número de asociaciones y socios que formalmente la respaldan

*No, no; que no. No potencian la participación de la gente porque allí dicen a la gente que son "usuarios"; dicen "nuestros usuarios". ¿Dónde participan sus usuarios? ¿en ir a la cola para no se qué?. No conocen el programa, no saben que objetivos tiene ¿Cómo participan?...es un usuario y punto que va y le atienden y ya está. ¿En qué participa esa gente?" (E9)*

En este sentido, el modelo de intervención seguido no estaría aportando soluciones innovadoras sino emulando el proceder más convencional de la intervención pública ya criticado tempranamente por Teresa Zamanillo consistente en "dar 'alguna cosa' a un sujeto que recibe pasivo la prestación ofrecida por 'su asistente', contribuyendo así a perpetuar actitudes de dependencia" (Zamanillo, 1993).

Así, como hemos señalado en otros apartados, entre los profesionales y voluntarios más próximos a la base de las organizaciones, son mayoritarias las posiciones críticas. Sobre este tema reconocen que, incluso en entidades en las que hay aceptables niveles de participación y democracia interna, la relación con los afectados dista mucho de lo deseable desde su punto de vista, y ven serias dificultades para llegar a trabajar *con* y *desde* los afectados y no sólo *para* los afectados:

*En las asociaciones mismas ¿cuántas prostitutas trabajan en las asociaciones que están con prostitutas? ¿Cuántos con VIH están trabajando en esas asociaciones? No hablo sólo de las nuestras sino en general, ¿cuántos inmigrantes trabajan en las asociaciones de inmigrantes?"(GD2).*

En definitiva estos planteamientos evidencian la necesidad de un modelo de Tercer Sector que no se fundamente en que las clases medias ayudan a los pobres y marginados (García Roca, 1994) pues supondría la pérdida de su potencial realmente transformador y la renuncia a la función política de ampliar la participación, configurándose entonces lo que Luis Enrique Alonso llama un "neopietismo aunque sea laico" que no repercute a favor sino que lastra los intentos de adquisición de autonomía de las personas.

### 6.2.3. Participación del Voluntariado en las organizaciones

Respecto de este tema hemos comprobado que el papel del voluntariado en las organizaciones es un núcleo importante de preocupación y una cuestión central del debate sobre el Tercer Sector tanto para quienes sostienen un discurso *idealizante* sobre el voluntariado como para los que mantienen perspectivas más críticas<sup>12</sup>. Así dan cuenta de ello numerosas investigaciones que profundizan sobradamente en diversos aspectos del tema<sup>13</sup> por lo que, únicamente, centramos nuestro análisis en una de las repercusiones que la reestructuración funcional de las organizaciones hacia la gestión de servicios está produciendo sobre el voluntariado; concretamente nos referimos a la individualización del concepto de voluntariado.

El Papel actual del voluntariado en las entidades del Tercer Sector<sup>14</sup> viene condicionado tanto por la institucionalización de esta confusa figura en la última década como por el proceso de cambio y reestructuración de las propias organizaciones. Tal y como señalamos en otros apartados de este trabajo y como así mismo, lo hacen otros autores (Zurdo, 2003: 219, García Inda, 2001), las entidades del Tercer Sector de acción social están inmersas en una profunda transformación organizativa que mayoritariamente se está orientando hacia la producción de servicios basada en modelos de gestión eficaz. Así, las organizaciones se estructuran cada vez más en función de criterios de productividad individual y por tanto, giran en torno a los individuos (ya sean profesionales, voluntarios, usuarios) y cada vez menos alrededor de verdaderos proyectos colectivos. Esto implica un proceso de disolución de lo colectivo y de reforzamiento de lo individual en el que el perfil del voluntario como expresión individualizada de la solidaridad encaja perfectamente. Este planteamiento es funcional a las prácticas neoliberales y neoconservadoras dominantes en la política social, correlato de las ideas pluralistas

---

<sup>12</sup> Para profundizar en este tema desde una perspectiva crítica véase (Zurdo, 2003 y 2004).

<sup>13</sup> Entre otros: Navarro Yañez y Pérez, 2004; Consejería de Asuntos Sociales-Junta de Andalucía, 2004; R. Cabrero, 2003; monográfico de Documentación Social, Nº 122; García Roca, 1996.

<sup>14</sup> Las principales figuras que en Andalucía regulan el Voluntariado son la Ley 7/2001, de 12 de julio del Voluntariado (BOJA, nº 84), Plan Andaluz del Voluntariado (Decreto 123/2003), el Decreto del Presidente de 11/2004 sobre reestructuración de Consejerías donde se recoge la distribución de competencias en materia de voluntariado.



del bienestar y de la responsabilización personal y privada que confieren a la participación ciudadana una función más asistencial que política y más individual que colectiva. Bajo esta concepción, como indica Ernesto Ganuza, *“la ciudadanía pasa a un segundo plano (ciudadanía pasiva) a favor del hombre, en quien se va a depositar el valor en general. (...) lo público es un plano ya pre-existente, una especie de vacío sobre el que verter la privacidad”* (Ganuza, 2002:171).

Esta perspectiva individualizante ha enraizado hasta el punto de incorporarse de modo acrítico y contradictorio, no sólo al discurso de una parte importante de las entidades socio-voluntarias sino incluso, al institucional progresista, tal y como podemos constatar con las afirmaciones de un responsable de voluntariado de la administración autonómica en una de las entrevistas realizadas: *“realmente donde está el valor en esencia, es en el hombre y la mujer que de forma individual, aunque a través de una asociación, se vuelca en esto”*. (E1).

En este sentido, en el trabajo de campo hemos observado que las entidades que explícitamente asumen ese modelo (gestionistas-asistenciales), desarrollan la organización del voluntariado como una suma de individualidades solidarias que realizan actividades concretas sin un compromiso que trascienda significativamente esas tareas ni una implicación sustantiva en la entidad. Este modelo satisface a la vez las aspiraciones de quienes lo ejercen desde motivaciones individualistas utilitaristas y expresivo-morales, y las expectativas y necesidades de las entidades que tienen ese referente. Así, quienes están implicados en él, a pesar de llevar a cabo prácticas en el límite (cuando no claramente inscritas dentro) de lo que debería ser un trabajo remunerado, ejerciendo como competencia desleal, y contribuyendo a la precarización del mercado laboral en general y de las profesiones sociales en particular, muestran opiniones muy positivas y exentas de cualquier problematización o análisis crítico sobre el papel que una parte del voluntariado está desarrollando. Podríamos decir que este modelo es la “cuadratura del círculo” o la fórmula perfecta para encajar los intereses de un tipo de voluntarios y de organizaciones que comparten un planteamiento utilitarista. Por su parte, estas organizaciones cuentan con una fuente de recursos humanos fundamental para la gestión de servicios, vacía desde el punto de vista de la participación y como forma de acción colectiva (no es necesaria ni siquiera deseable), pero relevante por aportar el componente legitimador de una imagen

social de organización asociativa y altruista.

Desde el punto de vista de los voluntarios “utilitaristas” este planteamiento del voluntariado les permite canalizar sus intereses -ya sean profesionales o personales- mediante un compromiso “blando” de dedicación puntual y muy concreta que no les compromete a medio ni largo plazo ni les exige participación en otras dimensiones de la organización. La organización es vista como algo ya construido, con la que si se está de acuerdo o interesa se colabora desarrollando tareas muy parceladas. No existe un sentido grupal de pertenencia sino, como decíamos mas arriba, una suma de individualidades. Es el modelo de voluntariado sin perspectiva política o de participación apolítica y de baja intensidad que, como señala Rodríguez Cabrero, es la resultante de la tensión permanente en las organizaciones entre “la naturaleza asociativa (sujeto colectivo) y la naturaleza instrumental (organización tecnofuncional o empresa)” (R. Cabrero, 2003:358).

Tomamos como ejemplo de este modelo una entidad andaluza cuya titularidad jurídica subraya (paradójicamente) la fuerte vocación asociativa y de participación (reúne a cuatrocientas asociaciones y a más de 350.000 socios):

*Normalmente colaboramos con las trabajadoras sociales de los centros de comunitarios, de salud, centros de mayores. Nosotros nos ponemos en contacto con ellas y les informamos de que existe ese recurso (voluntariado) para que se pongan en contacto con nosotros. A los voluntarios les hacemos una ficha con sus datos, disponibilidad, y luego pasan a hacer un curso de formación intensivo. Luego ya las trabajadoras sociales nos transmiten sus demandas y yo me pongo en contacto con los voluntarios y a veces también la trabajadora social es ella directamente la que se ponen contacto. Luego hay ciertos eventos a los que ellos también asisten como uno de voluntariado que se hizo y así están en contacto con lo que se hace. A todo lo relativo al diseño de proyectos nos dedicamos mas bien los técnicos, aunque intentamos estar en contacto con lo que ellos necesiten.(E6).*

Este tipo de voluntariado predomina en las grandes organizaciones cuyo discurso le otorga un papel destacado (“el voluntariado tiene un papel fundamental, sin ellos las organizaciones... pues no. Las Ong,s sin voluntarios no podrían llegar a la gente”. E6), pero que en la práctica funciona como un apéndice, separado del resto de la organización tal y como constatamos en las explicaciones de un técnico responsable de voluntariado

de una entidad que dice contar con 700 voluntarios en Andalucía:

*Nosotros no conocemos mucho el tema de la gestión de centros y residencias pues es un tema que va aparte de nosotros; se gestiona a nivel central de la organización, desde gerencia; nosotros, las delegaciones provinciales, nos centramos en el tema de los asociados y voluntario. (E6).*

Por parte de la administración autonómica encontramos de nuevo un discurso muy claro y contundente en este sentido, por el que el modelo instrumental de voluntariado y la precariedad laboral se legitiman, se enlazan y se justifican mutuamente:

*Hay un porcentaje de gente que busca otra cosa, cuya motivación es instrumental y me parece muy bien; yo siempre digo que da igual el camino por el que uno llegue a estar en contacto con un programa de intervención; al final lo importante es que tu estés en contacto con un problema y con un planteamiento de solución de ese problema. Y si además de eso con el tiempo tu encuentras un puesto de trabajo... esas organizaciones, si por la profesionalización que requieren, pues si después de "x" años trabajando por ejemplo de rabajador social voluntario, pues dicen si yo conozco a alguien que ha estado haciéndolo de forma voluntaria o gratuita durante 10, 7 o 5 años y sé que lo va a hacer bien pues...¿ para qué voy a buscar fuera?; el voluntariado es una máquina que genera mucho empleo (E1).*

*Ahora está también lo relacionado con la formación universitaria, con el número de créditos por ser voluntario. Eso es lógico. A mi me da igual: me refiero que si tu eres capaz de que 5000 jóvenes o 500, aunque sea por créditos, se acerquen a este campo, conozcan gente que está haciendo esos programas... a mi me da exactamente igual que sea por el sistema de créditos; si tu le estas pidiendo a los jóvenes créditos para tal y cual ¿por qué no vamos a incentivar este tipo de actividades? ¿Qué ocurre? Que si ese joven, aunque sea buscando créditos, aunque sea buscando empleo, como sea... ha estado en contacto con un problema real de la sociedad ...pues lo mismo por ahí enganchas sus inclinaciones y sus inquietudes, ¿por qué no?.Eso es normal; yo no creo que eso sea malo.(E1)*

En definitiva y desde nuestro punto de vista, esta individualización del concepto del voluntariado propiciada, como señalan algunos autores, por la legislación española<sup>15</sup> y por la propia administración pública, lejos de favorecer la construcción de ciudadanía por parte del Tercer Sector, contribuye a reducir el horizonte de la participación social al simplificar uno de sus principales cauces, a la práctica de la solidaridad individual al servicio de una organización. Esta concepción instrumental del voluntariado difumina más aún los límites difusos entre la profesionalidad y el voluntarismo en un contexto general de precariedad laboral y de las profesiones sociales en particular, que como veremos a continuación, bloquea también las potencialidades transformadoras del Tercer Sector de acción social.

Uno de los temas recurrentes que han aparecido en el trabajo de campo (especialmente en los grupos de discusión) respecto del papel del voluntariado en las organizaciones, es la controvertida relación voluntariado/profesionalidad. La idea de que el voluntariado “no debe ocupar puestos de trabajo” ha calado profundamente y el discurso de las entidades huye de modo generalizado de esa intención en sus afirmaciones. Esta cuestión se ha interiorizado de un modo mecánico y se repite sin cesar pero, desde nuestro punto de vista, sin un análisis pausado y profundo fruto, en parte, del propio proceso de profesionalización de la acción social. De modo, que intentar ejercer consecuentemente ese discurso es un camino plagado de contradicciones y resulta especialmente complicado al no estar claramente definido (especialmente en el ámbito de las profesiones sociales) que funciones puede desarrollar una persona voluntaria. El límite queda *de hecho* marcado únicamente en función de que se cobre o no por realizar unas tareas y no por la naturaleza de las mismas. Una muestra de esta indefinición se desprende de las explicaciones de un coordinador de voluntariado de una entidad de ámbito

---

<sup>15</sup> Un ejemplo en España de la tendencia a la individualización de la acción colectiva podemos encontrarlo, como señalan Monteñés, Villasante y Alberich (1996) en el proceso de regulación legal de estos temas mucho más temprano para el voluntariado (Ley de 1996) que para las asociaciones habiendo estado vigente la ley de 1964 hasta la tardía regulación del 2002 (Ley Orgánica 1/2002 de 22 de Marzo). La ley del Voluntariado recoge en su exposición de motivos una clara perspectiva individualizante al tener entre sus objetivos “garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas motivaciones”.

autonómico que al ser preguntado por las funciones del voluntariado en su organización, le atribuye desde las de acompañamiento, hasta otras, que deberían estar presupuestadas en la contrata del servicio:

*Pues labores de voluntariado, ya sabes: acompañar al los mayores incluso a ir al médico, dar un paseo... algunos trabajan también en las residencias que tenemos y ahora están haciendo una labor muy importante que es repartiendo la comida del centro de día a las personas que no se pueden desplazar al centro(E6).*

Esta necesidad de una mayor definición del tipo de implicación de las personas voluntarias se evidencia en uno de los grupos de discusión: *“la cuestión está en ver dónde se necesita una persona contratada y dónde un voluntario porque a lo mejor el voluntario no cubre lo que es un puesto de trabajo pero cinco o seis sí ¿entiendes? (risas)”* (GD2).

Además, bajo este consenso generalizado sobre la idea de que el voluntario no debe cubrir puestos profesionales porque contribuiría a la precarización laboral (*“además no es justo con el paro que hay que haya un voluntariado que cubra realmente puestos de trabajo; eso no sería lo que hay que hacer”*, GD2), generalmente está latente la defensa de intereses corporativos y la expresión y denuncia de situaciones de explotación encubierta de profesionales y voluntarios que, de hecho, se está produciendo en el Tercer Sector (*“se habla del tercer sector como yacimiento de empleo, pero de empleo precario. Salvo algunas grandes organizaciones las demás tienen muchos trabajadores en condiciones de empleo precario y autoexploración”* (E10)<sup>16</sup> .

Sobre este aspecto son especialmente sensibles los profesionales (actuales o potenciales) que están en situaciones laborales más precarias y cuyos puestos son más susceptibles de ser sustituidos por voluntarios si, por ejemplo, hay un recorte de una subvención; también así, los voluntarios “instrumentales-profesionistas” que verían truncadas sus expectativas de contratación en esos casos.

---

<sup>16</sup> Sin abundar en el tema de la precarización laboral en el tercer sector, incluimos como ejemplo los comentarios de una trabajadora: *“estoy contratada como auxiliar domiciliaria pero como también soy Trabajadora Social... pues ya sabes, cuando hace falta pues también hago esas funciones”*.

En cambio, quienes ocupan puestos más estables o estructurales dentro de las organizaciones subrayan su preocupación por este tema, pero en el sentido de que el voluntariado no garantiza la continuidad y la estabilidad que requieren determinados proyectos y no tanto respecto del tipo de funciones que desempeñe, porque sea competencia desleal, etc. Así lo muestra el comentario de una trabajadora social de una entidad singular:

*Por ejemplo: con una psicóloga que va estar cuatro meses pues no puedes meterla para empezar una terapia ni nada; puede hacer un taller ... Hay una base que es necesaria de contrato porque son los que va a estar de continuo y el proyecto va a ir creciendo; hacerlo a base de voluntariado que uno va a estar dos meses, otro uno y otro cinco ... realmente no hay continuidad y estás para detrás y para delante (GD2).*

Como podemos observar hay un desdibujamiento de los límites entre profesionales y voluntarios<sup>17</sup>. Este tema aparece en varios discursos interiorizado como decíamos, de una forma natural. Parece también que el contrato laboral en una ONG tiene implícitamente añadido un *plus* de trabajo que se justifica -según los casos- en términos de compromiso (horas extraordinarias no pagadas como equivalente al voluntariado de los profesionales) o de necesidad para poder seguir en el “mercado” (*hay que hacer esfuerzos añadidos al trabajo para poder ser competitivas*). Esto no se suele cuestionar, se da por sentado, tanto por parte del trabajador como de la entidad; “se cuenta con eso”:

*Pero los propios que están trabajando no dejan también de hacer su labor voluntaria y en ningún momento se olvidan de que es una asociación sin ánimo de lucro y que están trabajando por unos objetivos”(GD2).*

*Hasta los profesionales tienen una parte de voluntariado: hay una predisposición, te importan las personas. Si al acabar tu horario hay una persona que está ahí, tienes que atenderla; eso no te lo paga nadie, por eso también somos voluntarios (E8)*

---

<sup>17</sup> Según el estudio de la Fundación Tomillo el perfil del voluntario y del profesional son prácticamente iguales: predominantemente mujeres, jóvenes (para los profesionales entre 25 y 35 años) y con titulación universitaria. Según este estudio las diferencias principales están en la disponibilidad de tiempo y el grado de profesionalización de las tareas que desempeñan, dedicándose los voluntarios mas a tareas de prestación directa de servicios con competencias humanas y de contacto con los beneficiarios y los asalariados a competencias más técnicas.

Los profesionales con una fuerte implicación personal en la organización y que la entienden como un proyecto colectivo o incluso como “una opción de vida” y los voluntarios cuyas motivaciones son morales o cívico-políticas, se muestran menos críticos respecto de la precarización laboral:

*Cuando nos juntamos gente que trabajamos en estos temas a veces se habla más de los derechos de los profesionales que de los de los ciudadanos. A mi eso ‘me toca las narices’ porque yo a nivel profesional he hecho una opción” (E8)*

*Soy licenciada en Psicología y cuando alguna vez a otros profesionales les he dicho lo que gano me han dicho “¿pero eso nada más cobras?”. Pero eso depende mucho de cada persona. Hay gente a la que sólo le importa el dinero y ganar cuanto mas mejor, pero yo quizás tengo otra manera de pensar, por eso estoy aquí. Se necesita una motivación especial, sobre lo que tu pongas como mas importante”(E6).*

En resumen, el voluntarismo y la implicación moral de los voluntarios y de los trabajadores está siendo utilizado en muchos casos como coartada para abaratar costes tanto por las organizaciones del Tercer Sector como por la administración pública.

Además una parte importante de las entidades lo resaltan sin ningún problema como algo muy positivo y “*que no tiene precio*” cuando una parte importante si tiene un precio muy claro: la sobreexplotación de los trabajadores y la utilización instrumental de los voluntarios. Esto se pone de manifiesto en las afirmaciones que, con otra intención pero que de modo recurrente, muchos entrevistados repiten en la línea de “*si no fuera por el convencimiento y el compromiso no estaríamos aquí*” (E8).

En ese sentido, y sin entrar en un análisis más profundo ya que no es el objeto de esta investigación, queremos al menos subrayar la necesidad de una reflexión rigurosa sobre el papel del Tercer Sector en la precarización del mercado laboral y de las profesiones sociales tal y como plantea Ángel Zurdo (Zurdo, 2004).

Desde nuestro punto de vista, la situación de precariedad laboral y explotación es compartida por muchos otros profesionales en otros ámbitos pero, al no estar revestida de esta idealización solidaria, se vive de manera más consciente y es más fácil de evidenciar. En definitiva, a falta de un análisis que proporcione una conciencia real sobre la

situación laboral en el Tercer Sector, se consolida y agudiza la precarización de los profesionales de lo social a los que se les exige además de competencia técnica, un compromiso suficiente para ejercer un voluntariado cuasi-obligatorio en su puesto de trabajo,<sup>18</sup> de manera que una parte importante de los costes sociales de la exclusión están siendo asumidos, bajo el discurso de *la Sociedad del Bienestar*, por esas “buenas personas” que trabajan en instituciones con “buenas intenciones”.

En definitiva, cuando una parte vertebral del Tercer Sector -las asociaciones-, caracterizadas según su naturaleza jurídica por su faceta cívica, expresiva y política pasan fundamentalmente a dedicarse a la gestión de servicios, ya no necesitan de su componente esencial, un cuerpo de socios o “militantes” concienciados, sino de voluntarios cualificados con una formación especializada (voluntariado a la carta). Podríamos decir que este tránsito de la acción colectiva hacia el modelo de voluntariado instrumental es un elemento más que consolida la tendencia hacia una concepción más asistencial que política de la participación ciudadana o como lo denominan otros autores “formas de participación sin poder”(García Inda, 2001).

---

<sup>18</sup> Es interesante el debate que está surgiendo en la actualidad sobre el enfoque de la Responsabilidad Social Corporativa y en concreto sobre el “Voluntariado empresarial” mediante el cual algunas empresas compensan horas de trabajo a los empleados que realicen actividades de voluntariado que la empresa promueve. Puntos de vista muy interesantes y controvertidos sobre este tema, (especialmente por proceder de basas sociales, voluntarios y profesionales vinculados al Tercer Sector), se están debatiendo en los últimos meses en Internet, entre otras, a través de la red sobre “voluntariado e iniciativa social e voluntas”.



### **6.3. La participación de las organizaciones**

#### *6.3.1. Relación con el entorno y dinamización comunitaria*

Según lo que hemos observado, ejercer como cauce de dinamización comunitaria y como mecanismo de creación y vertebración del tejido social siguen siendo funciones que se atribuyen prácticamente de un modo generalizado a las organizaciones del Tercer Sector. No obstante, cuando profundizamos en los discursos de los distintos informantes sobre las prácticas concretas que desarrollan las entidades, hemos encontrado perspectivas diferenciadas en torno a dos posiciones que podríamos denominar *gestionista-asistencial* y *comunitarista*.

El discurso *gestionista-asistencial* (minoritario tanto en la administración como en el Tercer Sector pero muy desarrollado en la práctica concreta de las organizaciones) subraya que el desarrollo de estas funciones le corresponderá o no a las organizaciones, dependiendo fundamentalmente de la naturaleza o del tipo de servicios y programas que desarrollen. *“No es lo mismo gestionar una residencia de mayores que enseñar español unas tardes a la semana a los inmigrantes en un barrio”* (E1). Así, se plantea que ciertas entidades tienen como función la producción de servicios personales para dar respuesta a una situación determinada (generalmente a personas dependientes y a sus familias) predominantemente mediante intervenciones individualizadas y no sienten la necesidad de incidir en otros aspectos que afecten a la comunidad. Según esto, su función social se traduciría en un compromiso solidario con las personas que tienen determinadas necesidades. Sus relaciones con el entorno comunitario serán por tanto, reducidas (generalmente centradas en la sensibilización o prevención sobre el tema que les ocupa y en la captación de voluntarios para que colaboren en tareas específicas de la organización), no teniendo por qué estar tan vinculadas a un espacio territorial de referencia. Sí perciben como una cuestión importante las relaciones con otras organizaciones y con la administración, (casi siempre expresan la importancia del trabajo en red y la coordinación con entidades del mismo tema, sobre todo, como cauce de expresión de sus intereses) aunque no teniendo como referencia necesaria el ámbito local en el que están ubicadas. Esta perspectiva responde tanto a concepciones asistencialistas de la intervención social según las cuales determinadas situaciones son el centro del proble-

ma y no un efecto del mismo, como a concepciones más gestionistas basadas en la lógica demanda-recurso cuyo mecanismo de intervención principal es la respuesta individualizada como si se tratase de problemas personales o familiares aislados.

La posición *comunitarista* (discurso predominante, aunque como indican los propios informantes hay serios problemas de traducción práctica en cada vez más entidades) sostiene que la acción colectiva no termina en la propia organización sino que la trasciende. El compromiso de una entidad con su entorno para contribuir a la dinamización social y desarrollo comunitario no depende de la naturaleza de los servicios que preste sino que son los principios que sustentan la organización los que determinan la perspectiva del trabajo. Así se planteaba por parte de una cooperativa dedicada a servicios personales que trabaja en varias provincias andaluzas, cuando se referían a la necesidad de autonomía y estabilidad no sólo para el mantenimiento de los puestos de trabajo, sino también, para poder desarrollar otras funciones de participación social que también entienden como propias:

*Esto está presente en el modelo de desarrollo de nuestro proyecto y es posible que fragüe en dos pueblos. Además en un proyecto de empleo es lógico que se de este componente: el arraigo, la confluencia, la participación desde el principio. (...) cuando se tiene una actividad estable en un sitio puedes decirle a la gente que forme parte de esto, además se está allí, formando parte de esa comunidad, también como un canal para dar voz, para que se diga lo que se tenga que decir, participando. (...) otra cosa sería, por decirlo así, estar 'deslocalizados' (E7).*

Otra afirmación en el mismo sentido subraya la importancia de la implicación con la comunidad:

*En nuestros programas siempre procuramos que haya empatía entre los prestadores y los perceptores; si pueden pertenecer a la misma comunidad mejor porque eso es crear tejido social y favorece la identificación con lo que uno está haciendo y ves los beneficios y la repercusión en tu propia comunidad (E5).*

Según este planteamiento se produce un efecto positivo y de retroalimentación

entre la organización y la comunidad, cuyos componentes comprueban directamente la repercusión de las intervenciones y además, la identificación con lo que se hace propicia que se trabaje “de otra forma” generando valores añadidos al trabajo en la dirección de creación de bienes relacionales.

Desde esta posición comunitarista se entiende que la intervención individual-familiar es necesaria para favorecer la autonomía de las personas y mejorar sus condiciones de vida, pero que ésta, cada vez se acerca más a un modelo gerencialista que minimiza una dimensión fundamental para la integración como es la creación de tejido social y la dinamización comunitaria. El trabajo comunitario no es la suma del trabajo de caso con una multiplicidad de individuos o familias en un territorio. Apreciamos pues, una tendencia hacia modelos de intervención individual por parte de las organizaciones y un desvanecimiento de la perspectiva de intervención social comunitaria. La despolitización lleva a las organizaciones a no trascender el problema individual o grupal simplificándose así la complejidad de los procesos sociales. Como consecuencia plantean que es necesario que las organizaciones adopten una perspectiva mas amplia (política) de los problemas sociales; al trascender una dimensión concreta que les afecta u ocupa, se llega a conectar con la comunidad y con otras organizaciones ampliándose el horizonte de lo que les concierne. Así lo expresan miembros del Tercer Sector refiriéndose a algunas organizaciones de afectados o de autodefensa:

*Sus reivindicaciones por la igualdad, por la integración, por la mejora de sus condiciones de vida tiene que ver con los derechos sociales y están en el mismo barco que quienes reivindican la igualdad de derechos para los inmigrantes, para las mujeres... es trascender sus propios problema”(E10) .*

*Es verdad que cada organización defiende lo suyo pero tiene que entenderse que lo de cada uno está amarrado a lo colectivo y al proceso porque si no, también se cae” (E7)*

Cuando se da este tipo de relación se crea una dinámica de cooperación y trabajo conjunto, no de competencia: “Allí donde hay algo que funciona se crea una relación de complicidad, de redes invisibles” (E10). También lo señalan así miembros de algunas organizaciones que tienen esa perspectiva e implicación activa en la vida del barrio

ampliándose tales complicidades por las múltiples vinculaciones de los miembros con distintas asociaciones.

En definitiva, a pesar de que la función de dinamización social se reconoce mayoritariamente como importante y se asume como propia del Tercer Sector, por lo que hemos podido comprobar, existen muchas carencias en su desarrollo. Las afirmaciones recogidas en las entrevistas y grupos de discusión muestran la preocupación de una parte importante de informantes por la falta de conexión real con el entorno más próximo, así como una añoranza del papel que en otro tiempo desempeñaron algunas organizaciones como auténticas vertebradas del tejido social (especialmente se hace referencia a las asociaciones de vecinos). Según esto, las relaciones con la comunidad están siendo sustituidas por las relaciones *con miembros* de la comunidad, ya sean en calidad de voluntarios, ya de beneficiarios, acercándose el tipo de relación en este caso a la que mantiene un proveedor de servicios con los usuarios de los mismos.

Uno de los principales obstáculos para desarrollar esta función por parte de las organizaciones que subrayan los diferentes discursos, es la escasez de tiempo: de nuevo se apunta que el exceso de tareas administrativas y el estar volcados en la gestión de servicios, limita a las organizaciones sus posibilidades para desarrollar funciones que trasciendan objetivos muy específicos y generalmente asistenciales. Esto se expresa con diversas afirmaciones del estilo *“lo urgente no nos deja tiempo para lo importante”* o *“esas organizaciones ‘atrapadas’ tienen muy poco mas tiempo para hacer otra cosa que prestar los servicios y buscar los recursos necesarios para hacerlo(...) una parte muy importante y la mas visible de este sector tiene graves problemas en la construcción de su propia base social”* (E10)

Por otra parte, tanto una parte sustancial el Tercer Sector como de la administración pública, reconociendo tales carencias en la dimensión comunitaria, han iniciado algunas estrategias para su solución pero generalmente centradas en la profesionalización de la dinamización social (enmarcándola como un encargo aislado competencia de un técnico concreto), en la presencia mediática y la publicidad o en el trabajo en red entre las organizaciones, como sustitutivo de las relaciones con la base social. Así vemos que bajo estas perspectivas se concibe el compromiso de las organizaciones con su entorno

como algo aislado del resto de las funciones de la entidad y que se puede crear artificiosamente con proyectos puntuales más que como resultado de un proceso largo y transversal a todas las actividades de la organización y como un objetivo colectivo que forma parte de su cultura y de su modo de proceder cotidiano. Finalmente, observamos también una tendencia en el imaginario del Tercer Sector según la cual (y mediante el discurso modernizante de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación) la idea de participar en la vida comunitaria, de llegar a la gente y tener conexión con ella, se simplifica e identifica con la presencia mediática; de este modo cada vez se requieren y destinan más recursos para publicidad y fortalecimiento de la imagen corporativa, nuevas tecnologías y comunicación<sup>19</sup> agudizándose, en muchos casos, las dependencias y servidumbres que genera la búsqueda de financiación para este fin.

### *6.3.2. El Tercer Sector en los órganos de participación*

Los órganos de participación, concretamente los Consejos, establecen entre sus objetivos el de posibilitar el desarrollo de una de las funciones primordiales del Tercer Sector: la participación en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de acción social.

Si bien es cierto que la propia concepción inicial de estos mecanismos (contemplados únicamente con carácter consultivo) ya limita de entrada la participación real del Tercer Sector al mermar sus posibilidades de tomar parte activa en los procesos de decisión, el hecho de que exista legalmente la posibilidad de constituirlos, es un primer paso fundamental para la consecución de una participación efectiva de los ciudadanos en las instituciones. No obstante, ese esfuerzo formal queda vacío y se convierte en un claro ejemplo de pseudo-participación o simulacro al observar la realidad de muchos órganos que, en el mejor de los casos, se han constituido con el fin casi exclusivo de conseguir una imagen de funcionamiento institucional más democrático, son convocados una vez o nunca más y las decisiones que adoptan no son, como decimos, vinculantes. Así, el rumbo y el modelo de institucionalización que han seguido la mayoría de estos órganos es lo que en la práctica los está deshabilitando y deslegitimando como cauces reales de participación del Tercer Sector de acción social en Andalucía.

---

<sup>19</sup> Sobre las distintas estrategias de marketing en servicios sociales véase el artículo de Medina Tornero (2006)

Esta es la opinión prácticamente unánime que hemos encontrado en el desarrollo de la investigación. Tanto en las entrevistas como en los grupos de discusión, los consejos son cuestionados por todos los informantes y duramente criticados en todos sus niveles (autonómico, provincial, municipal) y áreas de actuación (mayores, juventud, voluntariado, inmigración...)<sup>20</sup>.

Existe un desánimo, desafección y desconfianza generalizados respecto de ellos; no gozan de ninguna credibilidad y casi todos los informantes dejan entrever (cuando no lo afirman explícitamente) que son casi exclusivamente instrumentos de los gobiernos para conseguir una imagen de funcionamiento más democrática que -tras analizar las opiniones de nuestros informantes- desde luego, no consiguen. Esta percepción que podría parecer en principio parcial o fruto del desconocimiento de quienes no están en los consejos, es corroborada por algunos informantes que sí forman o han formado parte de los mismos. Recogemos a continuación una serie de citas textuales en las que se basan nuestras afirmaciones procedentes de los discursos de miembros de la administración, de dirigentes y voluntarios y bases sociales, y que nos parecen extremadamente expresivas y contundentes:

*Yo participo en le Consejo Local de Bienestar Social y creo que es una "chorrada". Se hacen informes técnicos sobre subvenciones, casi eso es el 90% del trabajo. Luego hay un par de consejos al año y no nos da tiempo de revisar bien la convocatoria ni el orden del día y llegas ahí un poco a improvisar; son cauces más formales que efectivos (GD3).*

*- El Consejo de aquí se creó hace 4 o 5 años, yo incluso fui secretario; se reunió dos veces y después no se ha vuelto a reunir, mi experiencia es muy negativa. Existen legal y jurídicamente pero en la práctica mi experiencia es muy negativa. Hay pocos políticos se lo crean y además a veces les resta operatividad.. Todos los consejos, por ejemplo el consejo provincial de servicios sociales., el local, ... no sirven para nada;*

---

<sup>20</sup> Hemos podido observar hasta que punto la imagen de inoperancia es general ya que, además de las opiniones recogidas en todo el trabajo de campo, concretamente, en el transcurso de dos de los grupos de discusión se dieron situaciones que hablaban "por si mismas": el sólo hecho de pedir la opinión sobre el papel los órganos de participación suscitó -tras miradas de complicidad- carcajadas generalizadas en los miembros del grupo.

*en el mejor de los caos son meramente informativos, de rendición de cuentas de lo que se ha hecho. De ellos surgen pocas iniciativas y sobre todo no se les tiene en cuenta a la hora de planificar entonces es bastante tonto decirles que participen. Esto pasa aquí y yo creo que en general, en toda Andalucía”(E4).*

*- Creo que no están cumpliendo ningún papel; por lo que yo conozco muy pocos funciona; en otros casos están ocupados por relaciones clientelares que no cuestionan nada. También la propia composición está muy sesgada; todo en función de peso mediático y social que puedan tener las organizaciones, con las mismas organizaciones prácticamente en todas las provincias (E9).*

*- Nos reunimos a un par de veces al año' por estar; nos dan las propuestas, les damos el visto bueno y ya está; la administración prepara lo que va a hacer y el consejo dice si o no; si dice no pues tampoco pasa nada (se ríe) ellos hacen lo que les parece;”.*  
(E10)

*- No funcionan, bueno yo soy un poco escéptica... son gesticulaciones demagógicas; parecen democráticos: tu vas dices lo que quieras y luego ellos también hacen lo que quieran.(risas generalizadas). Muchas veces estás cansada de ir de reunión en reunión y de consejo en consejo y luego nada. GD2)*

De las afirmaciones sobre este tema destacamos dos líneas de crítica fundamentales: respecto de la estructura y respecto de su funcionamiento.

Por norma general, los consejos, aún en los ámbitos municipales de ciudades medias, suelen ser demasiado grandes de modo que “el órgano no es operativo pues hay mucha gente” (E1). La idea de que “todos” estén representados y además de un modo proporcional a la presencia social que cada parte entiende tener, convierte a los consejos en órganos excesivamente numerosos en los que el mero hecho de convocarlos es complicado y en los que cualquier trabajo que vaya mas allá de la información o rendición de

cuentas se hace prácticamente imposible. Desde nuestro punto de vista quizás sería interesante tener en cuenta de cara a la configuración de los mismos, no tanto la representación mediante un miembro de cada organización, como evitar la sobrerrepresentación de algunos sectores (políticos, sindicatos, entidades singulares) que tienen a menudo intereses y perspectivas muy similares

Así, respecto de la actividad de los consejos, podemos decir que salvo excepciones (por ejemplo algunos autonómicos) están prácticamente paralizados; se constituyeron en su día pero se reúnen, en el mejor de los casos, una o dos veces al año. Así lo expresa una suerte de afirmaciones en este sentido:

- *Se reúnen dos veces al año y yo no entiendo que eso sea realmente participación; participación es algo mas, es trabajar mas constantemente, intercambiar mucha mas información, no es sólo rendir cuentas y dar información en dos horas" (E2).*
- *No los convocan o se convocan poco. El de juventud no sé pero el de voluntariado... nada;(GD1)*
- *Nosotros estamos en el de Mayores y nunca se hace nada ni invitan a nada" (GD1)*
- *No hay foros reales de participación; además no todo el mundo está tampoco en la comisión. Los mecanismos son insuficientes y no llegan" (GD1)*

Este descontento generalizado no implica de todas firmas, que haya una visión única y compartida sobre los consejos. Hemos observado discursos diferenciados sobre el papel de los órganos de participación en función de la concepción de la participación que subyace a cada uno. La parte más crítica del Tercer Sector reivindica un papel de participación real, vinculante y procesual. Los responsables políticos reconocen la necesidad de reformar parcialmente algunas aspectos pero sus propuestas no se orientan hacia mecanismos vinculantes ni que trasciendan el nivel de la consulta. En el nivel de menor exigencia se posicionan algunos miembros de entidades del Tercer Sector, sobre todo los jóvenes y los mayores con una corta trayectoria de acción colectiva. Estas posiciones se corresponden, como veremos a continuación, con los distintos niveles de participación que plantea Tomás Alberich y que recogimos en el marco teórico: información, consulta y gestión colegiada (Alberich, 1994: 82):



- Participación como información. La utilización clientelar de los Consejos que en muchos casos se hace desde las administraciones junto con el desconocimiento generalizado de sus funciones, contribuyen a que una parte de las entidades (sobre todo los miembros de base de las organizaciones con una menos trayectoria) configuren una idea "oportunista" de los órganos de participación; esto es: como un medio mas de obtención de recursos y de información. Desde esta perspectiva el papel de los consejos (sobre todo los de Mayores y de Juventud) se percibe limitado a la transmisión de modo descendente la información "*que viene de Sevilla o de Madrid*". En algunos casos se reivindica únicamente participación en el sentido de "estar informados". Entienden que si su entidad no está en los consejos o no se constituye el consejo local de su municipio, pierden oportunidades y recursos:

- *El año pasado que había un festival de juventud en Barcelona y tenía que ser a través de los consejos de Juventud. Como aquí no existe pues no hubo plazas y cada joven que quería ir tenía que pagar 200 euros.(GD2)*
- *Como aquí no es necesario (con ironía) tener un Consejo... pues no lo hay. La justificación es que hay mucha política y tal; vale pero la hay en todas las cosas, y así, no habiendo nosotros perdemos muchos recursos"(GD2).*

Como vemos, no está en su horizonte inmediato reivindicar tomar parte en las decisiones o en el diseño de la política social; esta parte del Tercer Sector, que actúa con un referente *gestionista*, se conformaría con que los consejos se constituyesen y funcionasen regularmente canalizando la información sobre las iniciativas, decisiones y diseños hechos previamente por la administración. Este constituiría un ejemplo de un modelo de participación "a la baja" o "de mininos" ya que, como señalábamos en la definición que hicimos en el marco teórico, la información, aunque es imprescindible y es un requisito previo para avanzar en un proceso de participación social, es el nivel mínimo, elemental; es una condición necesaria para la participación pero insuficiente.

- Participación como consulta. Por parte de los responsables políticos de la administración autonómica existe de nuevo un discurso ambivalente: la retórica institucional subraya la importancia de que la Sociedad Civil tome parte activa en el diseño de la política social y se impulsa legislativamente la creación de órganos de participación para tal fin en todos los ámbitos; pero a la hora de valorar el papel que están desempeñando se reconoce “tranquilamente” su inoperancia y el hecho de que no están cumpliendo una parte fundamental de sus objetivos<sup>21</sup>. Así lo expresa un alto cargo de la administración autonómica respecto de los Consejos:

*Tienen mucho que mejorar porque estamos hablando, como hemos dicho, de otro concepto de ciudadanía de cara al futuro y el papel de los Consejos debe cambiar.(..) Si me preguntas que si funcionan, pues te diré que funcionan pero relativamente regular. Podrían funcionar mucho mejor. Quizás en ocasiones se convoque incluso para la justificación de las decisiones por que no vienen de un proceso de conocimiento progresivo, etc., sino que una vez que has tomado la decisión, la pones encima de la mesa y es probable que muchas veces ni se abre una boca (E1)*

La idea de participación que subyace a este discurso se corresponde con la de *consulta y participación “por invitación”* ya que las alternativas que se proponen no modificarían sustancialmente la esencia de los órganos actuales; no se plantean órganos con carácter vinculante sino que se apoya que sigan siendo consultivos; sólo se propone que se reduzca el número de miembros para que sean más ágiles, de manera que quien decide conozca mejor las opiniones de los implicados. En ningún caso se acerca a la toma conjunta de decisiones:

---

<sup>21</sup> A falta de un informe exhaustivo sobre los órganos de participación en el ámbito de la acción social en Andalucía, (dimensión que a raíz de esta investigación consideramos muy pertinente) nos sorprende constatar como, a pesar de los resultados de nuestra investigación en los que diversos informantes cualificados muestran de modo muy expresivo el reconocimiento de las debilidades de estos cauces, luego aparecen varios consejos de Andalucía recogidos en un dossier sobre BuenasPrácticas de Inclusión Social. Vease anexo IV del Plan Nacional para la Inclusión Social .Mº de AA.SS.

*Al ser muchos los sectores implicados el órgano no es operativo pues hay mucha gente y segundo hay demasiados representantes de las administraciones públicas. El papel de los Consejos debe cambiar. Tenemos que ir hacia otro modelo distinto de tal forma que desde la administración pueda haber varios representantes, se reúnan con más frecuencia, haya más consulta directa; que alguien, es decir, que quien tiene que decidir en un ámbito concreto, realmente conozca la opinión de todas las personas que se pueden ver afectadas por esa decisión. Es tan sencillo como eso.(E1)*

Esta imagen de la participación como *Consulta* supone un salto significativo sobre el anterior nivel y es el discurso dominante en la actualidad ya que como vemos, está siendo especialmente fomentado desde la administración e interiorizado por las organizaciones más grandes y más próximas a ésta. Por lo general, se fundamenta en una concepción teórica aparentemente más amplia basada en la profundización democrática y en el nuevo papel de la ciudadanía<sup>22</sup> por eso, en muchos casos se confunde con la participación plena. Pero no debemos olvidar que *la consulta* es un ejemplo de participación “desde arriba”, que generalmente parte de la propia iniciativa de la administración y que se lleva a cabo tal y como esté recogida en su reglamentación sobre el tema aunque también en algunos casos puede surgir como una respuesta o una concesión a las reivindicaciones y presiones ciudadanas. La consulta debe suponer una relación de diálogo entre la administración y los ciudadanos, en la que estos dan su opinión, realizan sugerencias y plantean alternativas. Mediante la información y la consulta se abre la posibilidad de un control sobre los poderes públicos pero, en cualquier caso, si estos pasos son puntuales, no se entienden como fases de un proceso más amplio y la consulta no tiene carácter vinculante, la participación no adquirirá todo su significado.

---

<sup>22</sup> Aún así, como decimos esta concepción responde más a los discursos que a las prácticas y no sólo respecto de los consejos sino también de otros órganos. Un ejemplo lo encontramos como ya señalamos en capítulos anteriores, en las prácticas que están llevando a cabo algunos equipos de gobierno municipales suprimiendo organismos autónomos como patronatos de Bienestar Social o Cultura, ya que pueden implicar mayor “complejidad” en la toma de decisiones y en definitiva, una pérdida de control y poder.

- Participación en la toma de decisiones y gestión colegiada. Si recordamos las características de este nivel que señalamos en el marco teórico, decíamos que éste es el nivel superior de la participación pues tiende hacia formas de autogestión y cogestión ciudadanas. Supera la “participación por invitación” pues implica la toma de decisiones compartida por los miembros de una colectividad y su implicación en la acción.

En esta línea se orientan las aspiraciones del polo más crítico compuesto por voluntarios y profesionales del Tercer Sector y también por algunos técnicos responsables de servicios sociales, que definen así su perspectiva:

*- Si queremos hablar de participación real y efectiva hay que llegar a un paso final que es el de la toma de decisiones; o se participa en la toma de decisiones o esa participación es ficticia;(GD2)*

*- Es decir, si las organizaciones entran en un proceso participativo ya sea de presupuestos participativos, o el diseño de un plan de actuación conjunto en un barrio o de lo que queramos... pues igual; o se participa en la toma de decisiones como entidad social... o no se participa.(GD2)*

*- La participación del Tercer Sector en el diseño de las políticas...pues fundamental, pero el proceso de planificación no empieza en mitad o al final; a veces recurrimos a ellas al principio para la detección de necesidades para recoger información; luego tú haces el diseño a tu criterio y luego a veces si acaso se lo presentas e informas a las asociaciones de qué se va a hacer. Es mas dar cuentas que realmente participación.(E4)*

Este polo entiende la participación como capacidad de decisión y toma de poder y en ese sentido, aunque sin percibirlo como algo utópico pues conocen experiencias que demuestran sus posibilidades y eficacia, ven difícil su consecución. Su postura es de escepticismo respecto a los modelos y cauces de participación que la administración plantea. Basándose en sus propias experiencias perciben que a los gobiernos y a la administración no les interesa “ceder” parte de su poder a los ciudadanos; que ese modelo les supone pérdidas. Por eso, desconfían del discurso institucional aún incluso en los casos en los que

este se acerca a la idea de la democracia participativa pues hacen responsables a los gobiernos y a las administraciones de truncar y paralizar iniciativas y procesos cuando han comenzado a tomar forma y a articular a los ciudadanos. Incluimos a continuación el relato de dos ejemplos en esa dirección que consideramos muy significativos:

*- En el distrito Norte que es un barrio muy grande y con mucha vida asociativa, pues las últimas experiencias es que en el 2000 y 2001 a la gente con ideas progresistas “del tripartito” del ayuntamiento se les ocurre una historia participativa y se crea el Foro Norte; el desarrollo muy bien, se implica todo el mundo se monta, se dinamiza se hace bien, de tal forma que estén todos y todas, trabajan, curran mogollón, se crean mecanismos de participación, de trabajo en red, ... y en el momento que la cosa empieza a funcionar ¿qué pasa? Primero que (el gobierno municipal) se asustan: se asustan porque los ciudadanos van tomando las riendas de los asuntos y piensan “cuando yo ya no controlo se me escapan las cosas de las manos”y hacen por paralizar el proceso. Luego pierden las elecciones y los que entran ahora de otra tendencia, como eso era una idea de los otros, lo primero ni mencionarlo: de lo que no se habla, no existe. Al final la gente se aburre y se cansa.(GD2)*

*- Yo participé en un proceso precioso de investigación participativa hace años en la Barriada de las Moreras a raíz del tema de las drogas que se unieron todas las asociaciones y lo han dilapidado las administraciones; (...) Yo creo que a la administración este tipo de participación real no le interesa. Porque era participación real: te sentabas en una mesa técnica y decías: ‘oye: lo que dicen los vecinos es esto y esto y éstas son las prioridades que hay’. Eso no le gusta ni a los técnicos ni a los políticos. Y se han cargado un proceso de no sé cuantos años. Lo han reducido a unas entidades a unos “chiringuitos”. Yo creo que no interesa.(GD3)*

No obstante y a pesar del panorama general que hemos observado podemos

destacar en Andalucía varias experiencias muy interesantes en la línea de profundización democrática y participación ciudadana que se han desarrollado en los últimos años en varios municipios como por ejemplo en Las Cabezas de San Juan (Sevilla), Puente Genil (Córdoba), Córdoba capital y más recientemente, en Sevilla capital y Torreperogil ( Jaén).

En síntesis, podemos concluir que existen notables diferencias entre el discurso que se sostiene sobre la participación del Tercer Sector y las prácticas reales que de modo generalizado se vienen desarrollando en los principales órganos para desarrollarla. Prácticamente se invierten las posiciones: la información y rendición de cuentas -que apenas se defiende en el discurso- es la práctica más generalizada. La idea de participación como consulta, incluso orientada hacia la toma de decisiones, es dominante en el discurso y minoritaria en la práctica; y la participación como toma de decisiones, que como hemos indicado está integrándose en el discurso institucional -sobre todo de la administración autonómica- queda en la práctica reducida a experiencias concretas en municipios.

| MODELO PARTICIPACIÓN | DISCURSO    | PRÁCTICA              |
|----------------------|-------------|-----------------------|
| Información          | Minoritario | Dominante             |
| Consulta             | Dominante   | Minoritaria           |
| Toma decisiones      | Creciente   | Experiencias Aisladas |

. *Alternativas a los Consejos*

A la vista del desencanto y escepticismo sobre los consejos como cauces de participación, tanto el Tercer Sector como la administración pública, plantean la necesidad de trabajar mediante otros mecanismos que sean mas participativos con propuestas, desde nuestro punto de vista, poco ambiciosas como explicamos a continuación.

Por parte de la administración autonómica, a pesar de como hemos visto más

arriba se reconoce expresamente el mal funcionamiento y falta de operatividad por su composición, las últimas iniciativas que se han tomado no parece que vayan suponer ningún cambio respecto de los órganos de participación, salvo en la denominación. Podemos tomar como ejemplo el área de Inmigración, en la que como respuesta a las claras recomendaciones de incrementar los cauces de participación social que se señalaban en la evaluación externa del Plan Integral para la Inmigración 2001-2004, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó en Septiembre de 2005 la creación de Foros Provinciales de Inmigración. No obstante y a la espera de poder analizar en un futuro próximo sus actuaciones, de entrada resulta desalentador comprobar que en principio, lo único que se modifica respecto de otros consejos sectoriales es el nombre (pasándose a llamar Foros) quedando de nuevo sobrerrepresentadas las distintas administraciones públicas e infrarrepresentadas las organizaciones sociales en general y especialmente las de atención al inmigrante y las de los propios afectados<sup>23</sup>.

la postura del Tercer Sector tampoco es muy esperanzadora: por un lado la parte más crítica mantiene una posición pasiva que, en opinión de uno de los entrevistados, supone una renuncia y abandono de estos espacios en los que sí se integran las organizaciones que no cuestionan nada: *“Otras organizaciones tampoco tienen mucho interés en estar ahí, especialmente las que tienen un planteamiento mas reivindicativo ‘pasan bastante’ de este tipo de espacios. Quizás abandonar este espacio también es un error”*. (E9)

También una parte del Tercer Sector siente que las únicas posibilidades de participación -en todo caso- las tienen las grandes entidades no habiendo en este nivel, un lugar para ellos *“a los Consejos sólo van las entidades grandes”(GD2)* . *“ Yo creo que eso está en función de la subvención que reciben. Cuanto mas gorda sea la subvención mas peso político tienen”(GD1)*. Como consecuencia proponen como alternativa a los

---

<sup>23</sup> Composición: Presidencia: Delegado Provincial del Gobierno de la Junta; Vicepresidencia: Delegado Provincial de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social; Vocales: 9 admón. Autonómica; 1 Gobierno central; 1 Diputación provincial; 2 de los municipios; 2 de las organizaciones de inmigrantes; 2 de las entidades de atención; 2 de los sindicatos; y otros tantos de las organizaciones empresariales; la Presidencia podrá designar 2 vocales de otras entidades públicas o privadas relacionadas con la inmigración.

Consejos la creación de foros de asociaciones y el desarrollo del trabajo en red. Ambas formulas son muy necesarias y pueden ser muy positivas, tanto para la coordinación sobre temas concretos y para el trabajo diario sobre proyectos determinados, como por poder ser germen de experiencias de participación social más amplias; pero entendemos que deben ser complementarias y no excluyentes respecto de otras estructuras; nos parece preocupante que se renuncie a exigir un funcionamiento normalizado y la reforma de cauces, que como los consejos, de modo reglamentario tienen regulado una serie de objetivos y deberían ser un espacio de debate y discusión política de mayor calado y de más largo alcance en el ámbito territorial de que se trate. Una vez más vemos cómo se renuncia a una posibilidad de incidencia en el marco político de la toma de decisiones y se da prioridad a la coordinación técnica para el desarrollo de proyectos, confundándose esto, en algunos casos, con la participación social. Algunos ejemplos podemos encontrarlos en las siguientes afirmaciones:

*Son cauces que están bien pero es mas importante hacer proyectos en común, trabajo en red y en igualdad con otras asociaciones no solo con las que les corresponde ocupar los asientos de vocales en el consejo. Nosotros lo estamos intentando aplicar en determinados proyectos europeos sobre todo. Esto creo que es mas participativo que los órganos que aunque está bien que existan se quedan mas en representación. (E2).*

*Hemos creado muchos grupos sin tener claro para qué y eso es un error que hemos cometido; los foros que tenían un sentido claro y se han ido desarrollando mas ampliamente son los que funcionan.(...) Por eso en nuestras últimas planificaciones potenciamos foros de trabajo para el trabajo en red con las distintas entidades mas que Consejos Locales que ya no creo en ellos.(E3).*

No obstante, a pesar de lo pertinente que nos parece avanzar en estas fórmulas, en muchos casos funcionan únicamente como herramientas de coordinación entre profesionales y vías para establecimientos de protocolos conjuntos que, aun siendo muy



necesarios, no pueden considerarse formas de participación ciudadana. Por ello consideramos especialmente importante que el Tercer Sector desarrolle estas vías pero creando espacios y estructuras propias que realmente sirvan para incluir y movilizar a la ciudadanía desde la base en la toma de decisiones, tanto en proyectos concretos de alcance limitado como en procesos mas amplios.

En resumen, los órganos específicos de participación en el ámbito de los Servicios Sociales -salvo muy contadas excepciones- no están cumpliendo los objetivos para los que fueron concebidos. Así, las posibilidades de incidencia y participación del Tercer Sector en el diseño de la política social en Andalucía quedan circunscritas a los espacios y mecanismos que puedan establecerse en cada momento en función de la voluntad concreta de cada responsable político o técnico.

Desde nuestro punto de vista esta participación segmentada no tiene una incidencia política sólida pues normalmente son cauces demasiado específicos o demasiado generales y tampoco tienen un carácter estable. En unos casos el Tercer Sector tiene una representación muy concreta en comisiones de trabajo coyunturales para proyectos específicos y centrada en aspectos técnicos de intervención y no tanto en las líneas de la política social del ámbito de que se trate. Podemos decir que suele ser más coordinación técnica que participación en el diseño de la política social, de manera que también se dificulta la posibilidad de participar a los propios afectados y a sujetos no expertos.

Así, como señalábamos en el marco teórico, se da una fragmentación de los ámbitos de la participación que resta posibilidades, tanto de enfocar los problemas desde una perspectiva integrada, como de incidir sobre los problemas globales que afectan a la vida colectiva.

En otros casos, el Tercer Sector es convocado para tomar parte en foros tan amplios y generales que su participación queda reducida a ser informado asistiendo y compartiendo las presentaciones de las grandes directrices de la política social en el plano de la declaración de intenciones.

En ambos niveles entendemos que es muy difícil hacer aportaciones significativas y pensamos que, de hecho, el Tercer Sector no está desempeñando un papel decisivo tampoco en esos espacios.

Desde nuestro punto de vista, la incidencia del Tercer Sector en la toma de decisiones y en el diseño de la política social se centra en la realizada por parte de las entidades singulares y de alguna organización grandes que tiene espacios propios de relación y negociación con las administraciones y teniendo en cuenta además, que estas organizaciones suelen responder a un modelo organizativo bastante burocratizado, alejado de la idea de democracia participativa y, en muchos casos, con un referente ideológico despolitizado, más asistencial y de contención social que transformador.



**CAPITULO 7 - CREANDO CIUDADANÍA DESDE LA EMPRESA: UNA  
EXPERIENCIA DE GESTIÓN DE SERVICIOS SOCIALES DESDE LA  
ECONOMÍA SOCIAL: «CLAROS, S.C.A.».**



. *Justificación del objeto de estudio*

Como señalábamos al principio de este trabajo, las potencialidades del Tercer Sector se sitúan en desarrollar una identidad y un modelo singular de prácticas alternativas y complementarias que posibilitan cambios sociales significativos. Siguiendo a Julio Alguacil (Alguacil, 2003: 267), esto será posible en la medida en que el Tercer Sector sea capaz de construir estrategias que tiendan a intervenir en la transformación del Estado y del Mercado. Respecto del Estado, por un lado mediante la defensa de las estructuras del sector público lo que conlleva una defensa del sentido redistributivo que representa el Estado de Bienestar y por otro, ampliando la democratización de sus estructuras y estableciendo canales adecuados para la participación social, cuestiones que hemos tratado en apartados anteriores. Respecto del Mercado y del mundo empresarial, mediante un mayor control social de la producción y del consumo a través de procesos de democracia laboral y de autogestión. En este sentido, hemos considerado pertinente explorar tales posibilidades estudiando un ejemplo de gestión de servicios mediante una empresa de Economía Social

Tras tomar contacto y analizar durante la fase de trabajo de campo diferentes experiencias de gestión de servicios sociales por parte del Tercer Sector, observamos unos rasgos diferenciales que inicialmente caracterizaban a *Claros s.c.a* como lo que podemos considerar un ejemplo de “buenas prácticas” de gestión mixta de servicios sociales de responsabilidad pública desde el Tercer Sector.

Suscitaron inicialmente nuestro interés una serie de aspectos; a saber: la sólida identidad, el intenso referente ideológico, reivindicativo y de compromiso social y comunitario que manifestaban sus miembros; el tipo de relaciones laborales; la profesionalidad en la gestión y en la planificación; la ausencia de voluntariado y de subvenciones públicas junto con una saneada situación financiera, su considerable estabilidad y autonomía. Rasgos todos ellos, que precisamente contrastaban con algunas debilidades encontradas en el análisis general del Tercer Sector de acción social en Andalucía, y de la dimensión participativa en particular; entre ellos: dependencia e inestabilidad, falta de evaluación y coordinación interna y con la administración, clientelismo, ambivalente papel del voluntariado, deficientes relaciones laborales; así como dificultades para definir

su identidad, déficit de participación interna y debilitamiento de la perspectiva comunitaria. En este sentido nos pareció que este ejemplo podría ilustrar muy adecuadamente nuestro planteamiento de realizar propuestas que contribuyesen a superar los efectos perversos que muchos informantes nos habían confirmado que sufrían las organizaciones al querer intentar compatibilizar las funciones expresivas y las de gestión y producción de servicios.

### **7.1. Claros, Sociedad Cooperativa Andaluza: historia y características generales**

*Claros* nace en Abril de 2001 como resultado de la conjunción de cinco empresas cooperativas andaluzas que venían operando en el sector de servicios socio-sanitarios desde 1986 (Costasur de Motril, Linasur de Linares, Multisap de Ubeda Abrecaminos y El Cerro de Sevilla.

*Claros* se configura como una sociedad cooperativa de trabajo asociado y de interés social al amparo de la Ley 2/1999 de 31 de Marzo de Sociedades Cooperativas Andaluzas, (modificada por Ley 3/2002 de 16 de Septiembre), que tiene su sede social en Sevilla y delegaciones en Granada, Córdoba, Linares (Jaén), Motril (Granada), Puerto de Sta. María (Cádiz), Jerez (Cádiz) y Manises (Valencia). Además de estas delegaciones tiene presencia en Úbeda y Navas de San Juan en Jaén; Sanlucar de Barrameda en Cádiz; y Alborada, Benaguacil, Sagunto, Torrent y Mislata en Valencia. Está inscrita en el Registro de Entidades, Servicios y Centros de Servicios Sociales de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía.

Actualmente Claros está compuesta por 30 son socias y cuenta con 450 trabajadores siendo el 95% mujeres.

#### *. Definición y objetivos*

Tal y como la propia cooperativa lo describe, entienden que la empresa debe ser una entidad generadora de empleo y riqueza y con un compromiso de “contribución a la mejora de la vida de las personas, la sociedad y el mundo en el que vivimos”. Su proyecto empresarial se fundamenta en la creencia de que el trabajo es un factor básico para la integración de las personas y en la apuesta por unas relaciones empresariales y personales “limpias, asumiendo el compromiso de que los excedentes que genere la empresa sean reinvertidos para posibilitar nuevos puestos de trabajo para otras personas de su

entorno. Así en su Plan Estratégico (2003-08) *Claros* se define como “una sociedad de personas que de manera voluntaria deciden comprometerse entre sí para crear, sostener y afianzar puestos de trabajo dignos, razonablemente remunerados para los socios actuales y futuros”.

Para Claros, su misión dentro del campo de actividad en que trabajan es: “contribuir a la eficacia del sistema público de protección y asistencia a las personas en situación de dependencia, necesidad y vulnerabilidad, proveyendo servicios y ayudas eficientes y de calidad”, desde el planteamiento de “creer en la persona, en la solidaridad y en el cambio social”(Dossier de presentación). Desde este planteamiento defienden “unos Servicios Sociales públicos y universales gestionados por un modelo mixto, de modo que se evite tanto las rigideces burocráticas como la depredación mercantilista” (Plan Estratégico). Por ello optan por ser una cooperativa de interés social, sin ánimo de lucro. Para Claros todo esto significa:

- . Complementar, no suplantar al sistema público de Servicios Sociales
- . Mantener unas relaciones leales y transparentes con administraciones y usuarios o clientes.
- . Realizar un trabajo “vocacional”
- . Entender el trabajo como contribución al desarrollo, autonomía y bienestar de aquellas personas que necesitan de su concurso profesional y empresarial.

La concepción empresarial de Claros es la de una empresa cuyos valores básicos son la solidaridad, la participación responsable y la ayuda mutua, y cuyo sentido es hacer realidad la finalidad común para la que libremente se asocian, bajo la condición de ser a la misma vez y de modo inseparable, socios y trabajadores. (Reglamentote Régimen Interno). Tales valores se concretan en:

- a) Participación responsable
- b) Eficacia empresarial
- c) Control democrático de la gestión
- d) Práctica solidaria
- e) Primacía de la persona y su trabajo sobre el capital



. *Sectores de actividad.*

La actividad de Claros se centra en la provisión tanto a entidades y organismos públicos como privados de servicios sociales y socio-sanitarios entre ellos:

- . Servicio de Ayuda a Domicilio (en adelante SAD)
- . Gestión de centros: residencias, centros de Atención diurna, pisos tutelados, centros de menores
- . Gestión de cocinas en residencias, clínicas, colegios, hogares, Albergues...
- . Servicio de comida transportada para colectivos
- . Mantenimiento del hogar: limpiezas y pequeñas reparaciones
- . Programas de animación socio-cultural para mayores
- . Servicios de atención y apoyo a menores
- . Programas de respiro familiar
- . Venta de ayudas técnicas

. *Antecedentes y proceso de constitución*

Tal y como explica la presidenta actual de la cooperativa, la idea de crear *Claros* surge después de un tiempo de análisis en cada cooperativa sobre la situación, amenazas y debilidades que tenía cada una de ellas de cara a enfrentar el futuro por sí sola. Esto se da en un contexto, a principio de los años noventa, en el que las distintas cooperativas de Andalucía que se dedicaban a realizar el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) habían organizado de manera informal una coordinadora animada desde una federación de cooperativas (FECOAN). En ella, las distintas cooperativas (doce o catorce) iban analizando la situación del sector, compartiendo información, planteando distintas iniciativas de cara a mantener una mejor posición respecto a los concursos públicos con la administración, planteando realizar formación conjunta, incluso la iniciativa de crear una imagen corporativa.

En 1995 con la desaparición de la federación al fusionarse en FAECTA, varias cooperativas que formaban la coordinadora y que compartían perspectivas, inician la idea de un proyecto más amplio (*“Ese fue el fin de la coordinadora y el principio de Claros»*. E11)

Durante ese tiempo, el contacto en la federación, la formación conjunta, y otras iniciativas compartidas habían ido creando una serie de lazos, un sentimiento de confianza mutua y unos referentes compartidos (*“esta conciencia madura en cada uno de los representantes que vemos que hay que ir haciendo algo antes de que la competencia de las empresas de capital nos coma sin plantarle cara” (E11)*). Así se inicia un período de cooperación y de conjunción de intereses en la coordinadora y se llevaron a cabo varias experiencias de intercooperación. Por ejemplo, tras haber perdido una cooperativa el concurso del SAD de Sevilla y quedarse durante un año sin trabajo, crean junto con otra de la misma zona, una unión temporal de empresas, consiguiendo el SAD de tres zonas de Sevilla al año siguiente.

Otro ejemplo muy parecido se dio con el SAD de Córdoba para el que en la coordinadora se decidió que otras dos cooperativas se presenten en UTE. Así se amplían los vínculos entre la UTE ya constituida de Sevilla y la cooperativa de Granada.

Así mismo, algunos miembros impulsan que el resto de miembros de las cooperativas inicien procesos de reflexión y de análisis internos sobre la situación por la que atraviesan las cooperativas (dependencia de un solo cliente, competencia creciente de empresas mercantiles en el sector, estancamiento y endeble perspectivas en cuanto a capacidad de gestión, financiación y de endeudamiento...) y se busquen soluciones desde la toma de conciencia y el consenso. Así se amplían los contactos entre las cooperativas de Jaén, la de la costa granadina y la UTE de Sevilla y se van proponiendo soluciones y aproximando cooperativas (la de Linares y la de Úbeda hicieron una propuesta de fusión; lo mismo pasó con dos de la costa granadina).

La ampliación de las formas de intercooperación (hacerse préstamos, asesoramiento y compartir información respecto de las relaciones con los ayuntamientos, etc) hace que se planteen la posibilidad de hacer al mismo tiempo algo más: una misma imagen corporativa. En esa dirección empiezan a mantener reuniones seis cooperativas. Trascurrido un tiempo de contactos deciden proponer la posibilidad de anular los procesos de fusión que habían iniciado algunas y plantearse un proyecto más amplio de fusión entre las seis. Se realiza un proyecto con la participación de representantes de cada cooperativa que luego se somete al estudio y aprobación en cada una. En este proceso se retira la de la costa granadina por manifestar desacuerdos con el proyecto

final. Las restantes, lo someten a votación y aprueban por unanimidad iniciar el proceso de fusión entre las cinco cooperativas.

A partir de entonces *Claros* recoge e integra la historia, experiencia, capacidades, clientes y en general, todos los recursos económicos, técnicos y humanos de las cinco entidades que se fusionan y funden en el nuevo proyecto.

**DATOS COOPERATIVAS FUSIONADAS**

|                          | <b>Abrecaminos s.c.a.</b> | <b>El Cerro s.c.a</b>   | <b>Costasur s.c.a.</b> | <b>Linasur s.c.a</b> | <b>Multisap s.c.a.</b> |
|--------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|
| <b>Localidad</b>         | Sevilla                   | Sevilla                 | Motril                 | Linares              | Ubeda                  |
| <b>Año constitución</b>  | 1990                      | 1989                    | 1991                   | 1986                 | 1994                   |
| <b>Actividades</b>       | SAD                       | SAD                     | SAD                    | SAD- Limpieza        | SAD-Catering           |
| <b>Empleos</b>           | 62                        | 60                      | 6                      | 34                   | 16                     |
| <b>Facturación anual</b> | 166 Mill. Pts.            | 96 Mill. Pts            | 14 Mill.Pts            | 86 Mill. Pts.        | 42 Mill. Pts.          |
| <b>Contratos SAD</b>     | Ayos. Sevilla y Córdoba   | Ayos. Sevilla y Córdoba | Ayto. Motril           | Ayto. Linares        | Ayto. Ubeda            |

### *. Situación actual*

Cinco años después de la asamblea constituyente, la cooperativa está constituida por treinta socios habiéndose dado un proceso de renovación puesto que algunas socias se ha jubilado y otras han dejado de serlo pero también se han producido nuevas incorporaciones.

La estructura organizativa está claramente consolidada y la actividad empresarial ha experimentado un gran crecimiento multiplicándose por cuatro el volumen de facturación, que en la actualidad está en torno a 6 millones de euros. Así mismo el número de trabajadores ha pasado de 178 a 450. No obstante, su estrategia a medio plazo es mantener un crecimiento controlado basado prioritariamente en proyectos que les permitan iniciar o consolidar actividades propias para reducir la dependencia de los concursos públicos con la administración.

También, como hemos visto en el apartado anterior *Claros* ha optado por la diversificación de producción respecto de la actividad de las cooperativas originarias que era casi exclusivamente, el SAD. Aunque este servicio sigue siendo su actividad principal, la gestión de centros tiene actualmente un peso muy importante y también están desarrollando programas de animación socio-cultural. Esto también ha tenido como consecuencia, además del aumento del número de trabajadores, la ampliación de sus perfiles profesionales. La categoría profesional más numerosa sigue siendo la de auxiliar de ayuda a domicilio en la que el 99 % son mujeres.

Para la gestión de residencias, de centros y de unidades de estancias diurnas, así como de programas con menores y mayores, han incorporado otros profesionales: psicólogos, trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales, médicos, educadores sociales, ATS y fisioterapeutas, en atención directa. En gestión y administración hay licenciados en relaciones laborales, diplomados en empresariales, graduados sociales, administrativos y una licenciada en ciencias económicas. En estas categorías la relación por sexos, aunque sigue habiendo más mujeres que hombres (55 %) está mucho más equiparada. Los profesionales y técnicos suponen un 8-10 % del total de la plantilla. De ellos ya se han incorporado seis a la cooperativa como nuevos socios. También respecto de los socios y trabajadores, en el Plan de Gestión se incluye continuar con acciones para elevar su nivel educativo y de cualificación, así como potenciar la incorporación de

nuevos socios y aumentar el número de puestos de trabajo en actividades estables, no sujetas a concursos.

La media de edad de la plantilla está en torno a los 40 años, aunque los equipos técnicos son algo más jóvenes (media en torno a los 35 años). Del total de personas empleadas el 95% son mujeres y el Consejo Rector está compuesto en su totalidad por mujeres (si bien es cierto que el coordinador general y el responsable económico –financiero son hombres).

Dentro de estas estrategias señaladas anteriormente recogidas en su plan de gestión 2005 y 2006 y su plan estratégico, es importante destacar la que se refiere a la incorporación de nuevos socios. La cooperativa ha experimentado en los dos últimos años un tremendo incremento del número de trabajadores que no se ha correspondido con el de socios de manera que, en la actualidad, existe un gran desfase entre unos y otros, desviándose así de la estructura organizativa que planteaban inicialmente en sus estatutos: condición inseparable de trabajador y socio. Si bien es verdad que se cumple en una dirección, ya que no hay ningún socio que no sea trabajador, no así en la inversa.

Este tema es una de las preocupaciones de Claros, a la que, después del análisis realizado, vemos difícil solución salvo que articulen nuevos incentivos para que las trabajadoras decidan ser socias. Actualmente los requisitos básicos para ello son, tener una antigüedad de al menos tres años en la empresa y hacer una aportación de capital de entre 3.000 y 6.000 euros. Por otra parte, como nos comentaba una de las trabajadoras no socias, implica una mayor responsabilidad y dedicación, y dado que las trabajadoras se encuentran satisfechas con las condiciones laborales que tienen, la perspectiva de constituirse como socias, aunque no es descartada, si pospuesta a medio plazo.

#### *.Organización interna y modos de producción de decisiones*

La estructura interna de *Claros* está compuesta por la Asamblea General de Socias y el Consejo Rector, compuesto actualmente por la Presidenta, Vicepresidenta, 3 Vocales y la Secretaria. El Coordinador General asume la dirección y coordinación de todas las áreas de la empresa y la responsabilidad ejecutiva del cumplimiento de los contratos. Así mismo hay una división por áreas técnicas con responsables de recursos

humanos, de proyectos e I+D+I, económico-financiero y coordinación del SAD. En cada zona geográfica hay una persona responsable de área de la que dependen los responsables de los distintos departamentos de zona y todo el personal de estos.

Respecto de la participación de los socios, tanto en el proyecto de fusión como en el Reglamento de Régimen Interno se subrayan dos aspectos:

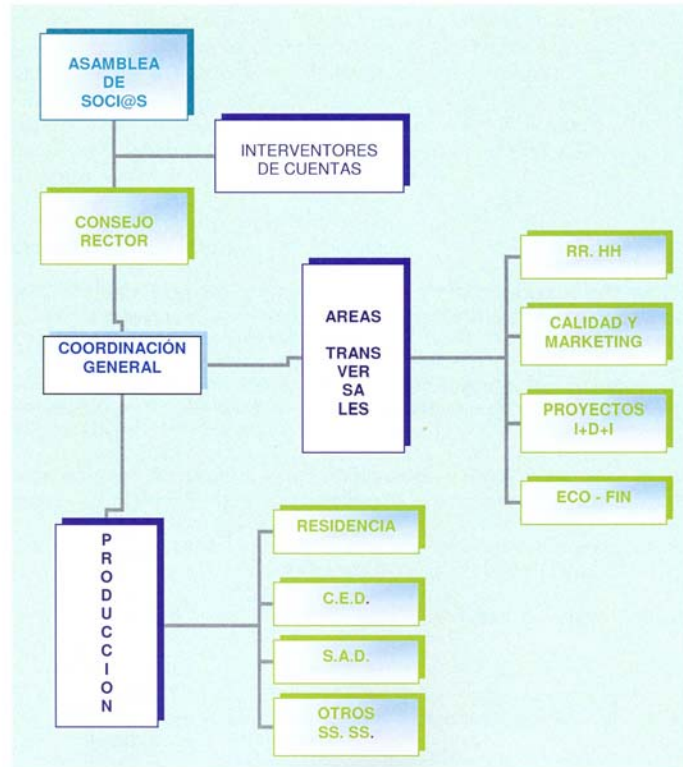
a) La formación y promoción de los socios para conseguir una participación más consciente. En éste sentido plantean que todas las asambleas sean fundamentalmente formativas y que la información sea comprensible y suficiente. Se trata además de consolidar la confianza entre personas que se ven pocas veces. Para contribuir a esto desde el principio plantearon que todas las cuentas estarían auditadas externamente.

También en esa dirección mantienen con todas las socias reuniones formativas y de análisis y presentación de los proyectos y del plan de gestión.

Los cuadros técnicos y socios de las distintas zonas (14-16 personas) realizan acciones formativas en aspectos técnicos y de gestión. Así se propicia una mayor participación en el diseño del plan de gestión y se garantiza que en cada zona de actuación haya socios que conozcan suficientemente lo planteado y el desarrollo y aplicación de la filosofía que les mueve y al mismo tiempo que se van preparando para que haya un relevo en los puestos de responsabilidad.

b) La necesidad de crear ámbitos e instrumentos que refuercen la participación para minimizar las dificultades que podrían derivarse de las distancias físicas al operar en un ámbito territorial amplio. Respecto a esto, la ley de cooperativas recoge como obligatoria una asamblea anual para aprobación de las cuentas y el plan de gestión pero Claros suele celebrar dos asambleas al año y un encuentro de socios que en la práctica, es otra asamblea pero en la que no se toman decisiones.

## ORGANIGRAMA



Además mensualmente hay una reunión de los socios de cada zona para plantear propuestas de desarrollo empresarial, compartir información sobre el desarrollo de la cooperativa, comentar cuestiones societarias, realizar formación sobre temas puntuales o muy concretos (por ejemplo: interpretación de un balance y cuenta de resultados).

Las decisiones a nivel general se toman en asamblea; las decisiones del día a día se toman en reuniones del Consejo Rector, al que pertenece la presidencia de la cooperativa. Las decisiones de trascendencia tienen que ser aprobadas en el Consejo Rector que es el órgano legalmente elegido para la toma de decisiones entre asambleas.

### . Estrategias de financiación.

Claros se define como una cooperativa de interés social y sin ánimo de lucro pero, a diferencia de otras entidades de este tipo, no solicita ni recibe ninguna subvención pública. Entienden que ésta es una estrategia necesaria para mantener cierto grado de independencia, una situación financiera realista y que la estabilidad de su actividad se

base en su actividad empresarial<sup>1</sup>.

En la misma dirección se plantean mantener una relación con las entidades financieras de compromiso y apuesta por un proyecto empresarial sólido, no con pequeñas aportaciones simbólicas (según sus palabras “caritativas”). Por eso, y tras algunos contactos con la banca convencional ante la que se muestran muy críticos respecto del tipo de implicación que tienen con proyectos como el suyo, están iniciando contactos con entidades de la banca ética y solidaria con la idea trabajar con ellos<sup>2</sup>.

Otra de las iniciativas respecto de la diversificación financiera es el lanzamiento de fondos de participación o fondos de solidaridad cooperativa. La cooperativa aprobó a finales del 2002 la emisión de títulos participativos por valor de 100 millones de pesetas, de modo que personas externas a la cooperativa puedan participar en el proyecto con una remuneración, (interés trimestral del euribor mas un 1,25%) y conseguir una financiación mixta y más barata.

*. Estrategias para mejora de la calidad de los servicios.*

Para satisfacer las expectativas de los clientes y usuarios de sus servicios *Claros* dispone de un sistema integrado de gestión de la calidad conforme a la Norma de Calidad ISO 9001:2000 habiendo sido evaluada y certificada su actividad por SGS ICS Iberica, S.A. desde el año 2004.

---

<sup>1</sup> Así lo expresa muy claramente el coordinador de la entidad en la entrevista mantenida con él: “de la administración queremos trabajo, no subvenciones. Otra cosa es que faciliten el acceso a la financiación o que primen un tipo de empresas frente a otras. (...) creemos que deben contribuir a proyectos como el nuestro, verlos con buenos ojos; sobre todo una administración que tiene un montón de gente trabajando para el autoempleo, la economía social y una ley que dice que el fomento del cooperativismo es un interés general. Es lo que le planteamos al Defensor del Pueblo, que los concursos sean coherentes con ese discurso y con esa filosofía” (E7)

<sup>2</sup> “Empezando por las Cajas de Ahorros andaluzas... lo que te dan es limosna para luego ponerse la medalla. Además como lo entienden como limosna lo dan por perdido y no se preocupan ni de que lo devuelvan. ¿por qué no se involucran de verdad en un proyecto que está creando puestos de trabajo?. Cuando se trata de comprometerse más, dicen: ‘bueno eso hay que hablarlo mas despacio’. La cosa está clara: o se quiere ser efectivo y actuar de verdad o lo que se quiere es salir todos los días en ‘folletadas’ sacando tarjetas solidarias y no se qué”(E7).



· *Medidas de apoyo formativo y social.*

Respecto de la formación *Claros* entiende que los socios son quienes en primer lugar deben asumir la responsabilidad de la buena marcha de la cooperativa y para contribuir a esto se debe apoyar la promoción personal y social. Para ello aprobaron una iniciativa en el reglamento de régimen interno sobre formación de socios por la que los que decidan ampliar su formación en materias relacionadas con el objeto social de la entidad, podrán disfrutar de una beca consistente en el pago anual de la matrícula, reducción de una hora en la jornada laboral diaria sin reducir su salario, así como de la aportación de una cantidad económica para gastos de material (300 euros), con el compromiso de aprobar al menos el 50 % del curso cada año.

También desarrollan otras medidas de apoyo social como la dignificación salarial de los socios (incremento de la base reguladora de la cotización a la seguridad social para mayores de 50 años aumentando conforme se cumplen más años con el fin de mejorar la pensión de jubilación) y los préstamos sin interés para situaciones de urgencia.

. *Compromiso social con el entorno y gestión participada.*

Además de los objetivos de crear riqueza económica, contribuir a la mejora de las condiciones de vida de quienes atienden y a la integración social de los trabajadores creando y manteniendo empleos dignos y estables, *Claros* se plantea también ampliar su dimensión social mediante un compromiso más profundo con su entorno comunitario. Así, una de las aspiraciones de la cooperativa a medio plazo es la de trascender la mera prestación de servicios y contribuir al desarrollo de la participación ciudadana en los entornos en que operan.

En ese sentido *Claros* está iniciando una línea de responsabilidad social corporativa orientada a la colaboración con otras entidades o proyectos. Entre otras cosas - aunque reconocen que con un valor más simbólico y de concienciación que efectivo- se plantean aprobar próximamente dedicar el 0,7% de sus beneficios para proyectos de desarrollo.

También (todavía de modo puntual) han iniciado relaciones con otras organizaciones, especialmente en el campo de la inserción social por el empleo, estableciendo

convenios con una organización que trabaja con mujeres prostitutas facilitando que hagan prácticas en su empresa y su posible contratación por parte de la cooperativa; así como con organizaciones de ayuda a inmigrantes proporcionando trabajo a personas inmigrantes para facilitar la regulación de su situación.

Desde la perspectiva del trabajo con otras redes sociales *Claros* incluye en su Plan de Gestión 2005-06, ampliar el contacto con otras organizaciones, tanto desde el punto de vista relacional (asociaciones de mayores, consejos locales y provinciales...) como para el establecimiento de alianzas estratégicas con otras entidades del Tercer Sector para la gestión de servicios (por ejemplo: federación provincial de asociaciones de minusválidos físicos).

Esta fórmula presenta grandes potencialidades en el sentido de crear sinergias que rompan la competencia en términos de abaratamiento de costes (vía el deterioro de las condiciones laborales) que imprime el enfoque mercantil lucrativo.

Otra de las iniciativas que han incluido en su Plan de Gestión 2005-06 es implantar y controlar la Norma de Responsabilidad Social SA 8000 para las relaciones laborales, el cumplimiento de la legislación laboral, la seguridad, la diversidad, la no discriminación, los derechos de igualdad, los derechos humanos, la responsabilidad para con la comunidad y el respeto al medio ambiente, cuestiones cuyo cumplimiento hemos podido corroborar a través de los propios trabajadores, tal y como se recoge en el apartado dedicado al análisis de las prácticas de la cooperativa.

Desde el punto de vista del desarrollo de la función expresivo-reivindicativa que se atribuye al Tercer Sector, *Claros* está desarrollando un papel cualitativamente muy importante en defensa de los valores de la economía social no lucrativa y de la actividad de los trabajadores en ésta; así también, en defensa de los servicios públicos y del fomento por parte de las administraciones del empleo en condiciones dignas, de carácter social y local. Para ello la cooperativa, previo estudio de las condiciones de los concursos públicos que convoca la administración, desarrolla una labor de crítica y denuncia, ya ante la propia administración convocante, ya ante el Defensor del Pueblo Andaluz

o ante la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, o también por la vía judicial obteniendo, en algunos casos, resultados muy satisfactorios tanto desde el punto de vista simbólico como del económico<sup>3</sup>.

Pero el proyecto más interesante e innovador de su planteamiento de participación social y de responsabilidad para con la comunidad es el diseño de un nuevo modelo de relaciones con las organizaciones de su entorno que les permitan implicarse más en los municipios en los que prestan servicios. Esto es lo que ellos mismos llaman “no estar deslocalizados”(E7). Desde este planteamiento pretenden desarrollar un modelo que según sus propias palabras:

*Se trataría de romper con las propuestas pasivas de gestión, articulando una vía de implicación de las tres partes que son fundamentales en el dispositivo de los servicios y en sus resultados: la administración pública, en este caso municipal; la sociedad, en especial aquella más directamente afectada y la estructura de gestión, en este caso Claros, sca.*

La propuesta que *Claros* ha planteado a algunos municipios en los que ya gestiona servicios, pretende crear una entidad ciudadana que, mediante la fórmula que se determinase como más adecuada (podría ser una cooperativa de integración o una fundación), promoviera y articulara la participación activa de los ciudadanos en asuntos que les conciernen. Se trata de promover la implicación de distintos actores sociales en dos niveles: en principio, en la gestión de determinados servicios y equipamientos y partir de ahí, aprovechando las oportunidades que proporciona esa implicación y la estructura que se articulase, avanzar en el desarrollo de la participación de los ciudadanos en su municipio y en los temas que les incumben en un sentido más amplio.

Según sus propias palabras se trataría de “romper con propuestas pasivas de gestión; ir desde una *“práctica democrática de la gestión”* hacia *“una gestión participada de asuntos de interés general”*, hacia la *“dinamización de la sociedad civil y profundización de la democracia”*(E7).

---

<sup>3</sup> Uno de los ejemplos más frecuentes es respecto de los precios de licitación de servicios como la Ayuda a Domicilio cuando están claramente por debajo de los costes de convenio de obligada aplicación para las empresas. Incluso en algún caso en el que han estado directamente implicados han llegado a la vía judicial resultando el ayuntamiento implicado obligado a pagar el desfase precio/hora de las trabajadoras en adelante y con efecto retroactivo

Concretamente en el proyecto que presentaron a uno de los Ayuntamientos describen así la finalidad de esta iniciativa:

a) Promover, fomentar, articular la participación ciudadana en los asuntos de interés general del municipio a través de la palabra y la acción, y desde la corresponsabilidad y cooperación con los demás agentes institucionales, sociales y económicos; b) Contribuir a la extensión, profundización y eficiencia de los servicios públicos, frente a la alternativa de privatización y mercantilización de los mismos.

Desde su punto de vista, el desarrollo de un modelo de este tipo, si bien puede ser complejo en contextos más amplios, es perfectamente viable en pequeños municipios como por ejemplo en algunos en los que ellos trabajan.

Esa iniciativa, que actualmente está en fase de estudio por parte de las corporaciones municipales de dos ayuntamientos en las provincias de Jaén y Córdoba es, a nuestro juicio, una propuesta muy interesante e innovadora en tanto que supone un avance en el establecimiento de un nuevo marco de relaciones estables y de colaboración efectiva entre la administración pública y los ciudadanos, manteniendo la responsabilidad pública y el control público a través de la administración y de los ciudadanos. Esto entraña grandes potencialidades en la línea de la reestructuración participativa y cívica del Estado de Bienestar que proponemos en este trabajo.

## **7.2. De los discursos a las prácticas: la dimensión social y participativa de *Claros*.**

Como hemos señalado en el capítulo anterior, hay una distancia considerable entre los valores recogidos formalmente en los discursos que en general se sostienen sobre la participación social y democracia interna del Tercer Sector de acción social, y las prácticas reales de funcionamiento interno y de relación con el entorno que, de hecho, mantiene una parte importante del mismo. Por tanto, nos parece fundamental tras el análisis documental de la organización (reglamentos, dossiers, plan de gestión, plan estratégico, memoria de actividades, etc.) contrastar los valores y planteamientos que formalmente constituyen las señas de identidad de la cooperativa, con su ejercicio posterior. Para ello, tal y como planteamos en el diseño metodológico, hemos realizado observación directa del trabajo cotidiano de la cooperativa en una de sus sedes de zona en jornadas habituales, tomando contacto y manteniendo conversaciones informales con distintas trabajadoras. Así mismo, hemos realizado entrevistas abiertas a diferentes informantes relacionados con *Claros*, triangulando las informaciones desde los siguientes polos:

- Informante externo: técnico responsable de servicios sociales municipales en un ámbito territorial de actuación de la cooperativa (E13)
- Representaciones del poder: coordinador general y trabajadora-socia, actual presidenta. (E7 y E11)
- Bases de la cooperativa: trabajadora no socia auxiliar de ayuda a domicilio (E12)

Obviamente la línea discursiva de la cúpula de la cooperativa queda reflejada en toda la documentación a la que hemos tenido acceso así como en las entrevistas que hemos mantenido con ellos. Podemos decir que es un discurso muy sólido y bien articulado que muestra un profundo conocimiento tanto de la Economía Social como de la Política Social, tanto desde el plano teórico como desde la práctica.

Como hemos visto en los apartados iniciales, la cooperativa tiene una orientación muy clara hacia los valores añadidos que debe generar el Tercer Sector de acción social en términos de relaciones laborales, personales y también de creación de ciudadanía.

Desde esta posición está muy presente la idea de contribuir a la inserción social de las personas mediante puestos de trabajo dignos y estables como alternativa al paro y a la precarización laboral de la que responsabilizan al modelo económico y político dominante. Como decíamos, bajo este discurso late un amplio conocimiento del ámbito político y laboral internacional ya que se enlaza frecuentemente este tema -sobre todo el creciente deterioro de las condiciones laborales- con el contexto general de la globalización y la privatización de los servicios públicos, citando expresamente la relación de la mercantilización de estos con las directivas de política social internacional.

En este sentido el planteamiento de *Claros* sería no limitar el concepto de empresa a una de sus expresiones, la empresa capitalista. Así mismo y respecto de la economía social, se trata de trascender el modelo -hoy tan extendido en el imaginario social como en la práctica- que simplifica el cooperativismo y lo identifica con la obtención de beneficios de sus socios<sup>4</sup>, tal y como lo expresa muy claramente una de las trabajadoras:

*Yo la verdad es que con gente que he hablado cuando he dicho que... trabajo en una cooperativa... que socios, que esto... a mi lo que me dicen es "pues las socias es las que se llevarán... [con gesto, el dinero] y dicen: "porque claro tendréis beneficios"; y es difícil explicarlo porque nadie se lo cree. Yo por ejemplo no me lo creía tampoco; yo pensaba que había un beneficio para cada una de las socias, lo mas normal del mundo; luego cuando me lo explicaron dijeron, "no, no, ésta es sin ánimo de lucro". Lo sé porque nos dieron información y yo creo que estoy bien informada.. y el dinero que se recauda es para formar nuevos puestos de trabajo; además es que se ve; empezamos con muy pocas trabajadoras y ahora vamos por cuatrocientas y pico y va creciendo (E12).*

Respecto de las condiciones laborales hemos observado que el compromiso por la estabilidad y el empleo digno se lleva a la práctica en un grado muy satisfactorio: por lo general las personas contratadas lo son, inicialmente, por uno o dos períodos de

---

<sup>4</sup> Tanto a través de este estudio como por nuestra experiencia de trabajo sobre estos temas con jóvenes estudiantes, hemos podido constatar lo extendida que está esta idea del cooperativismo en una parte importante de Andalucía -especialmente en la provincias de Jaén y Córdoba-, en las que el modelo cooperativo se identifica casi automática y exclusivamente con las cooperativas productoras de aceite.

seis meses y luego pasan a ser fijas. Se respeta por ambas partes el cumplimiento de los horarios de trabajo y hay una retribución diferenciada para el trabajo en condiciones especiales. Estas cuestiones son claramente percibidas y positivamente valoradas por las trabajadoras como ventajas comparativas frente a la tendencia dominante en el mercado laboral y especialmente en las empresas de servicios; así lo hemos podido constatar mediante conversaciones informales con personal técnico y administrativo y, de modo explícito, se recoge en una de las entrevistas a una auxiliar de ayuda a domicilio:

*Conozco a gente que trabaja en empresas privadas y la verdad es que pues no están muy bien; yo hablando con gente sobre como te va el trabajo y eso... pues a ellas las veo que se agobian mucho porque tienen muy poco personal para mucha gente y luego económicamente pues no es el sueldo que se tendría que pagar...., y las condiciones son distintas; las nuestras son mejores, por supuesto. Yo veo que está muy bien el puesto de trabajo que tengo, muy cómodo, el sueldo está bien, para estar en Linares está bien. Yo en las otras empresas que conozco no me gustaría entrar en ninguna. Económicamente, en condiciones de empresa, por ejemplo el horario: no echas ocho horas justas sino que si tienes que quedarte mas tiempo te quedas sin cobrar; no pagan distinto festivos, nocturnos, etc., no pagan por ejemplo el plus de nocturnidad, no pagan nada. A nosotros que en la residencia de Ubeda si hay servicios de ese tipo, si lo pagan festivos,.... A nosotras nos pagan nuestro sueldo según convenio y bien pero por ejemplo, amigas mías no están ni la mitad que yo.(E12)*

Por otra parte, aunque en los procesos de selección de personal no estén contemplados formalmente junto con criterios de índole profesional otros específicos de carácter social, el compromiso en este sentido de la cooperativa se materializa en una política *de hecho* de favorecer la integración laboral de personas con dificultades:

*Es el alegrarte de ver que hay puestos de trabajo para mujeres, que es muy difícil; y también para mujeres mayores de 30 y 40 años que también es muy difícil. Hay gente que por circunstancias de la vida se han quedado.... que necesitan trabajar y tienen 40 años con 3 o 4 niños y a ver donde buscan trabajo. Yo se que han ayudado a mucha gente.(E12).*

Así también, desde la perspectiva de género y de conciliación de la vida familiar y laboral, nos parece importante destacar (máxime teniendo en cuenta las repercusiones que esto tiene en una empresa en la que la mayoría de las personas que trabajan son mujeres) el hecho de que se atienda a las cambiantes circunstancias personales de las trabajadoras procurando adaptar los horarios de trabajo y respetando sus ciclos vitales. Estas cuestiones contribuyen no solo a la integración laboral de quienes trabajan en la cooperativa sino que también, la estabilidad y las posibilidades de conciliación con otras dimensiones de su vida, les facilita plantearse proyectos personales a medio y largo plazo, cuestión fundamental para la autonomía y la integración real de las personas, así como para contribuir al desarrollo de su entorno. Así nos lo comentaba una trabajadora cuando hablábamos sobre la incertidumbre que sentían muchas mujeres sobre sus posibilidades de independencia a medio plazo y su futuro laboral por ejemplo, si decidían tener hijos:

*Pues genial, porque yo creía que iba a ser de otra forma: hace dos años se quedó varia gente embarazada y muy bien, la verdad que yo decía menos mal porque si no me voy a tener que ir en el futuro; y en otros sitios, compañeras se han quedado embarazadas y no han vuelto al trabajo; ya necesitas tiempo para llevar al niño al médico, para esto, para lo otro... pero aquí ... una trabajadora que se quedó embarazada y tuvo un embarazo fastidiaillo y ... oye, el tiempo que le hizo falta, estuvo bien, estuvo bien. (E12)*

Dentro de las relaciones laborales de la cooperativa nos parece también importante subrayar el mantenimiento de un trato personal y humano, basado en el respeto, la confianza mutua y la responsabilidad profesional:

*- Nosotras tenemos reuniones con la coordinadora pero no tenemos a nadie ahí...[vigilando, se refiere], también somos gente que ya llevamos tiempo, entonces como que hay una confianza puesta en nosotros.*

*- A mi por ejemplo yo tenía un problema y se lo comenté a M. y me ayudó bastante y además siempre sacan tiempo para ti; la verdad que hay unas relaciones muy humanas. (E12)*



Otro aspecto fundamental para el futuro de la cooperativa son las características de los servicios que prestan a los ciudadanos. Como señalábamos en otros apartados, el reto de la calidad para *Claros* se fundamenta en prestar servicios integrales que aúnen competencia técnica y calidad humana. Su modelo de intervención en este sentido, se rige por los principios y criterios que define el sistema público de servicios sociales ofreciendo un valor añadido diferencial sobre el de las actuaciones de una parte importante de las empresas que operan en este sector. Desde nuestro punto de vista esta concepción integral, aún cuando exista en el planteamiento empresarial del servicio, es de difícil traslación a los trabajadores para que éstos directamente la desarrollen, si no hay una formación especializada y unas relaciones laborales que permitan su implicación con el trabajo que hacen. Nos parece muy significativo para entender cómo se plantea esto en *Claros*, escuchar cómo explica una de sus auxiliares -con mucha menos retórica que cuando lo hacemos nosotros pero no por ello teniéndolo menos claro- qué es la Ayuda a Domicilio:

*Nosotros es que además de hacerse la limpieza típica se da mucho... nos preparan también psicológicamente para ayudarlos a ellos también; entonces no es sólo "te limpio y me voy". Unas veces es acompañamiento, estas con ellos y si están llorando tu les dices "venga, vamos a hacer otra cosa"; que hay varias cosas que se hacen en la ayuda a domicilio: es pasear con ellos, o la medicación, o venga vamos a entrar o a salir; hay gente con depresión que tienes que salir con ellos para que se animen. En algunas empresas le ponen o dicen que es ayuda a domicilio pero es asistencia a domicilio; ayuda a domicilio es eso.... ayuda psicológica, también de limpieza, pero en todo: en lo personal, en lo familiar también., Y la asistencia es "voy a tu casa te limpio, te quito cortinas y me voy", como una asistenta del hogar y ya está. Entonces el trato personal no es lo mismo, ya te digo, aquí hasta muchas veces te cuesta mucho desconectar de tu trabajo (E12).*

En definitiva, todas estas características que hemos observado en *Claros*, nos muestran que, además de cumplir con los objetivos para los que fue creada, favorecen el mantenimiento de un clima laboral que ayuda a la implicación de los trabajadores en la

empresa y a su consolidación como un ejemplo de buenas prácticas de gestión de servicios sociales.

Pero a pesar de que los valores alternativos en cuanto a modelo empresarial, la dimensión participativa y de creación de ciudadanía aparecen muy claramente en los discursos del núcleo central de *Claros* y sus prácticas son coherentes con ellos, tal y como corroboran los trabajadores no socios, estas especificidades y los valores añadidos no son tan claramente percibidos desde fuera de la cooperativa. Tomamos como ejemplo una de las organizaciones con las que se relacionan, concretamente la administración municipal de uno de los ayuntamientos en los que tienen bastante arraigo. Desde este punto de vista externo a la cooperativa, tal y como se recoge en la entrevista mantenida con un técnico municipal responsable de servicios sociales, se conocen muy bien y se valoran muy positivamente el trabajo y la gestión de servicios que viene desempeñando resumiendo esta idea con frases del tipo:

*La experiencia que tenemos con ellos es positiva (...) no sé si que está metida en un proyecto de control de calidad y uno de los indicadores es el absentismo laboral, o por las circunstancias que sea pero la verdad es que el nivel de implicación es grande; (...) También está lo que te comentaba antes del control de calidad; se ve que hay una preocupación por ofrecer un buen servicio (...) tienen una forma de trabajar diferente; realmente ahora hay muchas empresas que realmente lo que hacen es limpieza y no hay una concepción del servicio como pueda tener esta gente (E13).*

Aún así, estos valores añadidos no son atribuidos claramente al resultado del modelo empresarial de la cooperativa, ni se enlazan con las características internas y las condiciones laborales que tienen las trabajadoras. En todo caso, se apunta como un factor importante en la calidad de su trabajo el alto nivel de implicación y el tipo de cualificación para el desempeño de sus funciones, fruto de la formación recibida por una parte de ellas<sup>5</sup>.

A la luz de esto y, desde nuestro punto de vista, aunque externamente sí se

percibe un modo de trabajo diferente al de otras entidades esto no se llega a vincular con que sea el fruto de un modelo empresarial diferenciado. En ese sentido, nos parece problemático que, aunque los resultados trascienden del interior de la organización, no así el planteamiento subyacente de ésta. Un ejemplo de ello lo encontramos en el relato de este informante sobre el conflicto motivado por el desfase por el precio/hora en el contrato del SAD que es percibido por él como un problema laboral interno entre las trabajadoras y la empresa y no tanto como una consecuencia de las condiciones de contratación abusivas de la administración, aunque reconociendo que la empresa había sido sensible a las quejas de las trabajadoras:

*... y al final [Claros] ha puesto una demanda y salió la sentencia y dice que sí, que se les tiene que pagar y Claros les plantea el tema al ayuntamiento y les dice "o nos dais respuesta o nosotros renunciamos al contrato". El ayuntamiento al principio dice que no pero luego se vuelve a revisar y al final pagan la diferencia desde el 2003. La Cooperativa ha presionado a través de sus abogados y tal y mandando distintos escritos. En ese sentido la empresa no ha dejado en "oidos sordos" las demandas de sus trabajadoras. En ese caso otra empresa privada seguramente hubiera dicho "vete y punto" y aquí si se moviliza como tal y tienen varias reuniones con el Alcalde y después de un proceso largo de un año , al final se les da. (E13)*

Así mismo, tampoco hay una percepción sólida de la dimensión social y participativa del proyecto ya que, desde su punto de vista, sólo el núcleo central de la organización es quien comparte ese planteamiento:

*yo creo que la gente que trabaja no comparte tanto esa sensación de empresa de economía social; si habláramos con alguna auxiliar posiblemente están trabajando como en ayuda a domicilio y ya está; a lo mejor porque no son conscientes de que si estuvieran en otro sitio las cosas funcionarían de otra forma distinta. Los que son socios-trabajadores la verdad es que sí, que hay una conciencia y un planteamiento (E 13).*

---

<sup>5</sup> Una de las cooperativas originarias que se fusionaron en Claros surgió a partir de una Casa de Oficios de Ayuda a Domicilio promovida por este ayuntamiento, con un plan formativo muy amplio y con una perspectiva de intervención comunitaria muy marcada.

Esta percepción externa contrasta meridianamente con todas las afirmaciones que hemos destacado mas arriba, precisamente de una auxiliar de ayuda a domicilio no socia que se manifiesta de nuevo, ahora sobre este tema:

*Las ves a ellas [las socias] contentas y te alegras tú; ves que esto va 'parriba', que no se queda aquí, que sube y es que todas somos parte porque todas estamos haciendo por... bueno yo... hombre, estoy trabajando por mi sueldo por mi .. to., pero... que te implicas, te implicas...Todas, aunque no seamos socias, todas estamos formando Claros. Yo muchas veces lo digo de manera egocéntrica, el decir 'yo también soy parte'... y M. dice es que es verdad, todas somos parte de Claros.(E12).*

A la vista de estas perspectivas tan distintas cobran todavía más significado las afirmaciones del técnico municipal, al señalar la importancia de que estos aspectos diferenciales se den a conocer:

*Tu como empresa de economía social tienes claro cuales son tus parámetros y tienes una filosofía determinada pero yo creo que si los potenciales clientes no conocen el alcance que pueda tener ese tipo de filosofía o de planteamiento... ahí yo creo que radica parte del problema: tendrían que "saber vender" ese tipo de cosas(...). Tal vez la estrategia como te planteaba antes es, de cara a arraigar más este tipo de iniciativas, yo creo que también es la información, que se tenga esa información. Pero tal vez sea necesario que se conozca con mas detalle esas ventajas o valores. Primero si están, pero luego de que manera te puede beneficiar a ti mas directamente. Por ejemplo hace un mes o así hable con una persona de "X"<sup>6</sup> que tenía conocimiento de que se iba a sacar el concurso y esa persona me hizo una presentación y "una venta" de todo lo que era la economía social. Muy consciente de lo que estaba diciendo. El marketing que me hizo era ... [con ironía] ¡y con todo lo que estamos comentando antes sobre el territorio y la vinculación y tal... me lo vendieron! (E 13).*

En este sentido, valoramos como una debilidad sustantiva en el presente y una posible amenaza para el futuro el desconocimiento que existe fuera de la cooperativa de sus dimensiones más profundas y de los valores añadidos que

---

<sup>6</sup> Empresa conocida en el entorno local no precisamente por que tenga ejemplares relaciones laborales con sus trabajadores.

produce. A pesar de que, como veremos a continuación, la administración no siempre es sensible ni tiene en cuenta estos aspectos a la hora de definir las condiciones de un contrato, es importante que estos valores, cuando realmente se materializan en la práctica de una organización, se evidencien, se subrayen y se enlacen con los discursos políticos que así lo plantean, de manera que sea más fácil defender que sean criterios que deben observarse<sup>7</sup>.

Otro aspecto importante que hemos destacado es el planteamiento que *Claros* tiene sobre la participación en el diseño de la política social local y en la implicación en vida del entorno en el que trabajan, ejerciendo como cauce de expresión ciudadana. Concretamente nos referimos a los proyectos de colaboración que han planteado a algunas administraciones municipales y que hemos referido en apartados anteriores. Según este modelo se pretende contribuir a la reconstrucción de los servicios públicos a través de lo social; pero si bien es verdad que para ello -a la vista de lo que hemos observado en otros capítulos de este trabajo- es necesario que el Tercer Sector supere los déficit de participación interna, de conexión con los afectados y con la comunidad, también es cierto que exige por parte de la administración una clara apuesta por este modelo de planificación y gestión participativa, que se incluye cada vez más en los discursos pero que no se termina de favorecer en la práctica. Así lo manifiesta al hablar de iniciativas de este tipo un técnico responsable de servicios sociales que ha intervenido en diversos procesos de contratación de servicios:

---

7 De hecho, numerosos gobiernos municipales que apuestan en sus programas y discursos por formulas de desarrollo local mediante la dinamización de recursos endógenos, por el fomento del autoempleo y por el empleo local, dedicando una parte importante de sus presupuestos a la formación en esa línea luego, a la hora de hacer contrataciones de servicios sociales como la Ayuda a Domicilio (por no hablar de otros sectores como limpieza, jardinería, etc.), contratan a grandes empresas lucrativas o multinacionales. En este sentido consideramos que son muy interesantes algunas iniciativas que están desarrollando diversas organizaciones sociales, tanto en España como en otros países europeos, desarrollando campañas de sensibilización social y de exigencia a los gobiernos que incluyan criterios éticos, sociales y ambientales en las compras y contratos públicos de los que son responsables. (Sobre este tema pueden consultarse distintas Web de organizaciones implicadas: [www.socialplatform.org](http://www.socialplatform.org); [www.eurocities.org](http://www.eurocities.org); [www.ecologistasenaccion.org](http://www.ecologistasenaccion.org) y un ejemplo concreto de España [www.ugtrioja.org](http://www.ugtrioja.org)).

*Yo este planteamiento que hacen lo veo complicado porque toda esa serie de valores aunque los tenga en cuenta la cooperativa, para la administración es bastante secundario. Lo que es la participación... difícil. Muchas veces la administración pide participación pero para lo que le interesa; cuando realmente aparece alguna entidad o asociación o en el caso de la economía social que ya llega a reivindicar y tienen conciencia y ya quiere una participación efectiva .... yo creo que eso "echa pa atrás". En el ámbito de los servicios sociales, técnicamente me parece muy oportuno y un modelo mucho mas enriquecedor del que tenemos ahora mismo pero la perspectiva política no se que tratamiento le daría. (E13)*

En definitiva volvemos a constatar que es fundamental establecer un nuevo marco de relaciones del Tercer Sector con la administración, en el que ésta también comprometa sus actuaciones con el desarrollo de un modelo de gestión de servicios que no se limite a la externalización para abaratar costes sino que se oriente hacia la participación social.

Finalmente a partir de todos los datos recogidos y contemplando también otros aspectos generales y organizativos de la cooperativa, hemos realizado un análisis DAFO que nos ofrece un diagnóstico realista de la situación actual, de los retos y oportunidades del futuro inmediato y que sintetizamos en el siguiente cuadro:

ANÁLISIS “DAFO” COOPERATIVA CLAROS

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p><b>CIRCUNSTANCIAS INTERNAS</b><br/>(en acto)</p>     | <p><b>NEGATIVAS</b><br/>(Factores de riesgo)</p> <p><b>DEBILIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo % de socios respecto total trabajadores.</li> <li>- Relativa implicación de trabajadores no-socios.</li> <li>- Carga de trabajo fluctuante/bajo volumen de servicios propios y estables.</li> <li>- Bajo % de capital propio/dependencia contratación administración pública.</li> <li>- Altas expectativas por el éxito inicial y ritmo de crecimiento</li> <li>- Baja proyección externa de la dimensión de integración social, participativa y reivindicativa del proyecto.</li> <li>- Escaso trabajo en red y de cooperación con otras organizaciones sociales.</li> <li>- Escasa presencia en órganos consultivos y de participación</li> <li>- Relaciones endebles con Confederación. Andalucía y otras organizaciones empresariales</li> <li>- Baja dedicación a imagen corporativa, presencia mediática y marketing.</li> </ul> | <p><b>POSITIVAS</b><br/>(factores de éxito)</p> <p><b>FORTALEZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sólida identidad de organización y proyecto</li> <li>- Continuada reflexión interna y autodiagnóstico</li> <li>- Participación y democracia interna</li> <li>- Innovación y creatividad</li> <li>- Favorece formación profesional de los trabajadores</li> <li>- Condiciones trabajadores y clima laboral positivo</li> <li>- Compromiso con la integración social de los trabajadores; estabilidad laboral, perspectiva de género y conciliación laboral-familiar.</li> <li>- Relaciones laborales basadas en confianza mutua y la responsabilidad personal.</li> <li>- Consolidación modelo empresarial y puestos de trabajo.</li> <li>- Planteamiento de crecimiento controlado y sujeto a la identidad del proyecto</li> <li>- No lucro y reinversión social beneficios.</li> <li>- Generadora de empleo local estable.</li> <li>- Transparencia gestión y solvencia económica.</li> <li>- Calidad e integralidad de los servicios (implicación profesional y trato humanizado)</li> <li>- Colaboración con centros universitarios (prácticum alumnos, investigación)</li> </ul> |
| <p><b>CIRCUNSTANCIAS EXTERNAS</b><br/>(en potencia)</p> | <p><b>AMENAZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Extensión a los servicios sociales de las directrices internacionales sobre el comercio de los servicios (AGCS).</li> <li>- Predominio de valores economicistas en la gestión de servicios públicos</li> <li>- Condiciones desfavorables de los concursos públicos</li> <li>- Falta de compromiso real de la administración con la participación</li> <li>- Competencia desleal de entidades del T.S.(voluntariado, gestión subvencionada...)</li> <li>- Creciente competencia sector mercantil</li> <li>- Deterioro imagen del T.S.(amateurismo, asistencialismo, clientelismo, utilitarismo)</li> <li>- Consolidación imagen pública de cooperativa reivindicativa y crítica</li> <li>- Escaso apoyo institucional por parte de Confederación Andalucía</li> </ul>   | <p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento necesidades y demanda social en el sector.</li> <li>- Ampliación externalización gestión de servicios públicos (Ley Dependencia, Plan de Apoyo a familias andaluzas...)</li> <li>- Aumento expectativas y exigencias de usuarios respecto de los servicios (trato humanizado, cercanía, confianza)</li> <li>- Reconocimiento calidad por los usuarios, admón. y clientes potenciales.</li> <li>- Discurso institucional a favor del Tercer Sector, Economía Social y desarrollo local.</li> <li>- Opinión pública favorable a modelos emprendedores, innovadores y participativos</li> <li>- Consolidación propuestas de proyectos municipales de gestión participada.</li> <li>- Alianzas estratégicas con organizaciones afines (banca ética, Nuevos Movimientos Sociales, Comercio Justo, ONG.s...)</li> <li>- Visualización de la dimensión social e implicación comunitaria de la cooperativa</li> <li>- Proyectos conjuntos con universidades y grupos de investigación sobre servicios sociales y economía social</li> </ul>   |

### 7.3. Conclusiones

A partir del análisis realizado y siguiendo el modelo de etapas en la gestión de organizaciones no lucrativas realizado por Alfred Vernis podemos afirmar que los principales retos inmediatos de *Claros* están dentro de la tercera etapa que este autor llama de desarrollo de capacidades para la colaboración, la confianza y la motivación (Vernis, 2005)<sup>9</sup>. Se trataría concretamente de ampliar su capacidad de impacto y de establecer nuevos y más profundos vínculos de carácter cooperativo con la administración pública, con otras organizaciones del Tercer Sector y de lograr una mayor participación comunitaria, aspectos todos ellos, contemplados en las propuestas de gestión participada que plantean.

En este sentido el hecho de que el proyecto de *Claros* mantiene y recrea mediante la reflexión continuada una clara identidad y unos sólidos valores que guían el rumbo y la toma de decisiones de la organización, es un elemento clave para garantizar la viabilidad de estas propuestas de participación en su entorno local.

Así mismo, la consolidación empresarial consiguiendo conjugar la calidad, la gestión eficaz y el mantenimiento de unas relaciones laborales dignas y estables, tal y como también hemos constatado, son un requisito necesario para ganar la confianza suficiente para emprender los proyectos de más largo alcance que contribuyan, no sólo a una gestión más participativa de los servicios sociales sino también, a la definición y diseño participativo del bienestar.

Desde el punto de vista de ser considerado como un ejemplo de “buenas prácticas”<sup>10</sup> entendemos que este caso es especialmente interesante por los siguientes

---

<sup>9</sup> Este autor señala la necesidad de que las organizaciones no lucrativas vayan mas allá de la eficacia y la eficiencia y plantea tres etapas progresivas en la gestión de una organización no lucrativa, a saber: 1ª) Desarrollo de la misión y los valores; 2ª) Compromiso con la mejora y el aprendizaje continuado; 3ª) Desarrollo de capacidades para la colaboración, la confianza y la innovación. Desde su punto de vista a pesar de que en España se ha dado un importante crecimiento del Tercer Sector, son muy pocas las organizaciones que se encuentran en la tercera etapa.

<sup>10</sup> Para un examen más exhaustivo de los elementos definitorios de las “buenas prácticas” véase “La calidad en la participación: una propuesta de indicadores”. Fundació Jaime Bofill. Finestra Oberta, nº 43.Mayo, 2003. Barcelona.



indicadores: su *transferibilidad* (cuestión especialmente importante teniendo en cuenta que el tipo de servicios que presta se desarrollan en España en todos los municipios); el éxito de su implementación (*factibilidad e impacto positivo*); por la *capacidad de innovación* introduciendo mejoras en la calidad de la gestión, en los servicios que presta y especialmente, en la calidad de las relaciones laborales; así como respecto de la *responsabilidad social* y el compromiso con la *participación* interna y comunitaria.

Retomando ahora la relación de este caso con el objeto de estudio general de la tesis, las características que hemos observado en el modelo que despliega esta cooperativa se enmarcan muy claramente entre las que algunos autores señalan como ventajas comparativas frente al Estado y al Mercado, de modo que recurrir a ellas para la gestión de servicios públicos es una estrategia mucho mas interesante que la del abaratamiento de costes.

Siguiendo a Julio Alguacil (Alguacil, 2003) las pequeñas estructuras productivas, el autoempleo y la Economía Social del Tercer Sector, tienen una enorme potencialidad en el contexto actual de crisis del empleo en el que, a pesar de que existe un crecimiento económico sostenido, ni el Estado ni el Mercado están siendo capaces de crear empleo de calidad ni de disminuir suficientemente las tasas de desempleo. La permanente reinversión de los excedentes en actividades próximas al objeto social y a su entorno, favorece la innovación y la mejora tanto de la calidad de los servicios como de las condiciones laborales y de formación de los trabajadores, tal y como hemos visto en nuestro caso. La presencia directa y permanente en el territorio permite unas relaciones de proximidad que generan relaciones de confianza y oportunidades para implicar a los propios usuarios no sólo en la satisfacción sino también en la definición de sus necesidades. Además, el hecho de acortar distancias entre la producción y el consumo produce mayor eficiencia energética, promueve el consumo responsable y en definitiva, la calidad de vida sin reducir la productividad. Por otra parte, en el ámbito concreto de los servicios sociales, tal y como hemos podido comprobar en el caso de *Claros*, al tratarse de actividades de contacto directo, trato personalizado e intensidad en las relaciones, es un sector de actividad intensivo en capital humano; esto contribuye a simplificar la división del trabajo y a generar un numero mayor de puestos de trabajo por unidad de

inversión. Igualmente el hecho de que existan diversas iniciativas en el mismo ámbito, además de crear tejido social comunitario, puede facilitar el establecimiento de estrategias de cooperación que aumenten la capacidad de innovación y de adaptación a nuevas situaciones. Un ejemplo de consolidación de estrategias en esa línea es precisamente la cooperativa estudiada, que tras distintas iniciativas de colaboración intercooperativa deciden la fusión de varias que tenían un referente compartido.

En síntesis, estas organizaciones son las que están demostrando mayor capacidad para crear empleo residiendo su virtualidad en que desarrollan unas estrategias de actividades económicas basadas en la relación social de modo, que no sólo están en mejor posición para promover el empleo sino que también, se inscriben en un tipo de actividades que complementan y vinculan lo social con lo económico y se encuentran comprometidas con la satisfacción de las necesidades y con la optimización de la calidad de vida.

En este sentido, queremos subrayar la importancia de experiencias como ésta ya que tienen un alto valor demostrativo; no son algo meramente (aunque también) simbólico. No sólo es un ejemplo de un modelo empresarial que, más allá de la concepción capitalista de empresa, facilita la integración social de las personas y la participación comunitaria, sino que también es eficaz, solvente y presta servicios de alta calidad. Por tanto, no sólo es un modelo “deseable” sino también, como hemos visto, posible.

Así pues, con el análisis de este caso hemos pretendido ilustrar cómo el Tercer Sector, además de mediante la función política y de participación social, puede también a través de la Economía Social, incidir y ocupar el espacio de la esfera económica para forzar unas nuevas relaciones sociales de producción, cuestión fundamental e imprescindible para construir un modelo participativo de bienestar. Podríamos decir que es un ejemplo en la línea de lo que José Luis Coraggio denomina la “Economía Social como vía para otro desarrollo social” (Coraggio, 2002).



## **CAPITULO 8 - CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**



### 8.1. Conclusiones

Como hemos podido comprobar a lo largo de los apartados anteriores, el Tercer Sector de acción social desarrolla actualmente un papel muy destacado en el marco de la Política Social andaluza.

Dan cuenta de ello en primer lugar, los datos cuantitativos que hemos recogido en el capítulo dedicado a las características generales del Tercer Sector, destacando la abultada dimensión de su presencia en la gestión de servicios sociales.

Podemos decir que actualmente, funcionan de modo activo en Andalucía entre 1.300 y 1.500 entidades del Tercer Sector de acción social. Según los datos referidos al año 2004, éstas cuentan además con 1.450 centros que suponen el 37% del total de los existentes, desempeñando un papel muy importante en la gestión de centros prácticamente en todas las áreas de actuación pero absolutamente protagonista, en algunas como Menores (83% del total de centros existentes), Personas sin Hogar (80,5%), Personas con Discapacidad (80%) y Drogodependencias (53,7%).

Según las estimaciones de los estudios realizados para el ámbito nacional, el 82% de las organizaciones mantiene convenios o acuerdos de gestión con el sistema público por lo que su significación en el contexto de los servicios sociales es indiscutible e ilustrativa de la tendencia a la externalización de la gestión de los servicios públicos. En el caso de Andalucía, siguiendo las líneas de política social dominante, esta tendencia se ha consolidado con medidas como el Plan de Apoyo a las Familias o la ampliación de la contratación externa de actividades en los Servicios Sociales Comunitarios y el concierto de centros en el caso de los Especializados. Y es previsible que se amplíe todavía más en un futuro muy cercano con la Ley de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.

Además, prácticamente todas las organizaciones del Tercer Sector de acción social reciben algún tipo de financiación pública para el desarrollo de sus actividades. Son especialmente significativas las que reciben a través de las subvenciones a programas convocadas por las distintas administraciones. Tomando sólo como ejemplo una de ellas, la presupuestada con cargo al 0,52% del IRPF, las entidades andaluzas recibieron en el año 2004 más de 13,6 millones de euros que, aunque distribuidos cuantitativamente de modo muy desigual entre las distintas organizaciones, supuso un

porcentaje muy importante sobre las financiación de casi todas. Esta cuestión es una de las claves principales para entender la situación actual del Tercer Sector andaluz. Prácticamente la actividad de todas las entidades está condicionada por un modelo de financiación que no sólo las hace absolutamente dependientes sino que además, su modo de gestión muestra serias deficiencias reconocidas y evidenciadas casi unánimemente por todos los implicados. La inestabilidad, la falta de mecanismos rigurosos de control, evaluación y coordinación, la multiplicidad de trámites administrativos y el clientelismo, son temas que recurrentemente han aparecido a lo largo del transcurso de la investigación.

Respecto de este tema, consideramos que es importante destacar que se ha producido una desvirtuación de los objetivos de este mecanismo, con serias repercusiones negativas sobre el Sistema Público de Servicios Sociales. Si el objetivo inicial de las subvenciones a programas era responder a las necesidades de los ciudadanos introduciendo mayor cercanía, flexibilidad y participación en las políticas públicas a través de la colaboración del Tercer Sector en el desarrollo de determinados programas, éstas han pasado a tener como finalidad *de hecho* el sostenimiento de las organizaciones, ya que, aún continuando la vinculación necesaria a un proyecto, éste en sí mismo, ha pasado a un segundo plano.

A partir de la constatación de esta situación podemos afirmar, que el mecanismo de subvenciones viene consumiendo una cantidad importante de recursos de un sistema público -ya de por sí precario- que no siempre se traduce en una mayor efectividad en la cobertura de los derechos de las personas ni tampoco, por lo que hemos observado, contribuye a la consolidación del sistema.

Así mismo, y respecto del Tercer Sector, creemos conveniente subrayar otro aspecto problemático del modelo actual de subvención: nos referimos no tanto a la dependencia financiera que genera (lógica, si tenemos en cuenta que desarrollan programas que mayoritariamente son de responsabilidad pública), como a que el modo en que ésta es gestionada condiciona la organización y las prácticas de las entidades y en definitiva, dificulta la construcción de una identidad autodefinida desde el propio Tercer Sector. Así, respecto de la **Hipótesis General** que planteamos para este trabajo, hemos constatado que la función de producción de servicios por parte del Tercer Sector de acción social andaluz es, cuantitativamente, cada vez más importante. Esta tendencia, que ya

se observaba a principio de los 90 como apuntaban en su momento los estudios sobre el tema (R. Cabrero y Monserrat, 1996), se ha consolidado en la actualidad según las últimas investigaciones para el conjunto de España (R. Cabrero, 2003). A partir de nuestro análisis podemos igualmente afirmar para el caso de Andalucía, que la función asistencial o de gestión de servicios se configura hoy como el núcleo central de la contribución del Tercer Sector a la Política Social.

A pesar de que los discursos de las personas e instituciones relacionadas con la intervención social continúan mayoritariamente atribuyendo como misión primordial del Tercer Sector la expresivo- participativa, el análisis de los datos nos muestra que no es ésta la que, de hecho, realiza en mayor medida ya que existen profundos déficit de participación tanto interna como externa en una parte importante de las organizaciones.

La endeble participación observada en una parte sustancial de las organizaciones suele explicarse convencionalmente por la jalonada trayectoria democrática de nuestro país en el último siglo. Pero actualmente, transcurridos treinta años desde el final de franquismo, las explicaciones, desde nuestro punto de vista, deben vincularse a la orientación asistencial y gestionista que están desarrollando la mayoría de las organizaciones en las dos últimas décadas.

El hecho de que las entidades se centren en la producción de servicios, las está llevando a adoptar un modelo organizativo similar al empresarial lucrativo cuyas estrategias profundas responden a motivaciones que entran en contradicción con los valores que defiende el Tercer Sector. Como indicaba Nerfin (1994) no se trata de emular al Estado ni al Mercado ("ni príncipe ni mercader, Ciudadano", sino de trascenderlos con unos valores propios y una prácticas singulares.

Según lo anterior, y puesto que el objetivo de este trabajo no es sólo descriptivo sino también propositivo, y siendo conscientes de que estas carencias no afectan en la misma medida a todas las organizaciones y que existen ejemplos interesantísimos de prácticas participativas en el seno del Tercer Sector, entendemos no obstante, que para poder avanzar propuestas es necesario centrarse en los aspectos problemáticos. Por tanto presentamos a continuación una síntesis de los síntomas más preocupantes que hemos observado respecto de la dimensión participativa del Tercer Sector de acción social andaluz y las posibles causas que argumentan nuestras conclusiones.



**Déficit de participación *en* las organizaciones**

| <b>Síntomas</b>  | <b>Posibles causas</b>   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Baja implicación activa y real de socios, bases y voluntarios</li> <li>- Toma de decisiones centralizada.</li> <li>- Asambleas más simbólicas que decisorias</li> <li>- Dificultades renovación en cargos.</li> <li>- Afectados y comunidad como objetos externos receptores de servicios; no como parte de la organización.</li> <li>- Voluntariado como apéndice de la organización.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La gestión de servicios genera cambios organizativos profundos que dificultan la participación:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>. Marcada división de roles</li> <li>. Jerarquización</li> <li>. Tecnocracia y gestionismo</li> <li>. Falta de tiempo para el desarrollo de la función cívico-asociativa y para reflexión.</li> </ul> </li> <li>- Disolución de lo colectivo a favor de lo individual</li> <li>- Relación instrumental/utilitarista con el voluntariado (y viceversa).</li> <li>- Voluntariado como acción individual.</li> <li>- Organizaciones creadas sin base social.</li> </ul> |

**Déficit de participación *de* las organizaciones**

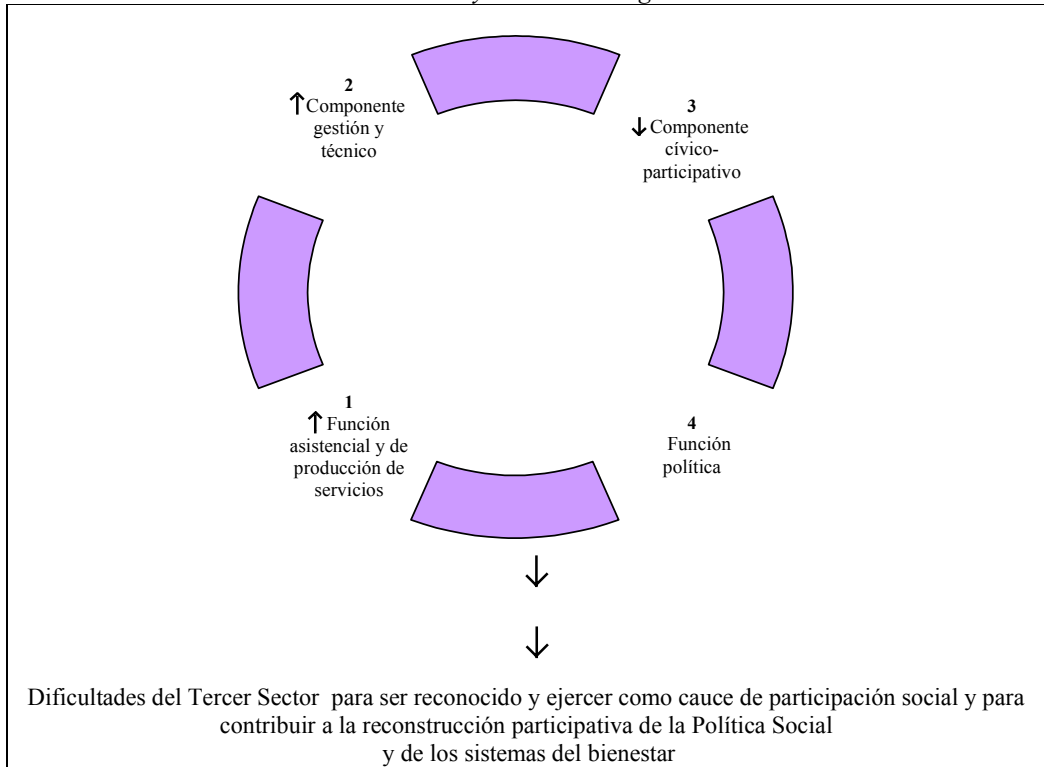
| <b>Síntomas</b>  | <b>Posibles causas</b>   |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de arraigo comunitario e implicación en la vida cotidiana de su entorno.</li> <li>- Desconexión con afectados y comunidad (excepto como receptores de servicios).</li> <li>- Relación con la comunidad individualizada: intervención con individuos de un barrio o con categorías concretas mediante proyectos a corto plazo.</li> <li>- Relación de competencia con otras redes y recursos sociales para subsistir como organización.</li> <li>- Déficit de coordinación y de trabajo en red (que se asimila a la federación)</li> <li>- Escasa participación en los Consejos y en la toma de decisiones mediante cauces estables con la administración.</li> <li>-Percepción de ser utilizados para “abaratar costes” y no por otros valores añadidos.</li> <li>- Descontento con el bajo desarrollo de su función expresiva, crítica y de creación de ciudadanía.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de gestión de servicios basado en:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>. Organización del trabajo en función de áreas o grupos de actuación subvencionables”.</li> <li>. Debilitamiento de la perspectiva de intervención comunitaria</li> <li>. Falta de tiempo, formación y recursos para la dinamización del tejido social.</li> </ul> </li> <li>- Inoperancia del Programa de Cooperación Social de Servicios Sociales Comunitarios como articulador del tejido social.</li> <li>- Excesiva dependencia de la administración y relación centrada en subvenciones a programas</li> <li>- Multiplicidad de redes de atención muy variables y segmentadas. Falta de control y coordinación de la admón..</li> <li>- Descrédito de los órganos de participación: funcionamiento escaso, puntual y no vinculante.</li> <li>- Escaso margen real de las organizaciones para tomar parte en definición de necesidades y diseño política social.</li> <li>-Falta de voluntad política e implicación real de la administración con la participación ciudadana (modelo “escaparate” o de grandes acontecimientos; no en lo cotidiano y con proyectos integrales participativos).</li> </ul> |

Desde el punto de vista de la participación interna, las entidades encuentran serias dificultades para hacer compatible la super-especialización, la competitividad y la flexibilidad laboral que hoy exige el Mercado, con el desarrollo de estructuras horizontales y modos de organización de trabajo y producción de decisiones democráticos. Esta configuración, junto con otros condicionante externos (por ejemplo: distribución social del tiempo, del espacio y del empleo) disuade casi inevitablemente a quienes su motivación sea trascender un compromiso de tipo personal utilitarista e implicarse en formas de acción colectiva que vayan más allá de la dedicación muy puntual a una tarea asistencial muy concreta.

Así mismo, la necesidad de la profesionalización ha derivado en dispositivos muy técnicos que propician también una configuración jerárquica y tecnocrática. Este rasgo limita el espacio -cuando no deja totalmente “fuera de juego”- a una parte importante de la base social, de las personas afectadas o de potenciales voluntarios que, consecuentemente, no se acercarán a las organizaciones o quedarán relegadas a un papel pasivo, bien como receptores de servicios, bien como ejecutores de tareas concretas pero, en ningún caso, llegando a participar realmente en la misma.

Por tanto, podemos afirmar que uno de los factores que está marcando la etapa actual -que algunos autores denominan como “segunda transición de las entidades sociales” (R. Cabrero, 2003:354)- es la traslación de la actividad del grueso del Tercer Sector de la función expresiva hacia la asistencial-gestora, en un proceso de ampliación de ésta última a expensas de la primera. Además, tal y como hemos indicado y como planteábamos en la **Sub-hipótesis 1**, esto ha generado una serie de cambios muy profundos en la cultura organizativa del Tercer Sector que no facilitan el desarrollo de la participación en ninguna de sus dimensiones (interna y externa) y que por tanto, reducen muy sensiblemente sus posibilidades de contrarrestar los déficit del Estado en ese sentido y sus potencialidades para ejercer como un elemento clave en la construcción de un modelo participativo de bienestar.

*Dinámica de la identidad y estructura organizativa del Tercer Sector*



Por otra parte, según lo que planteábamos el **Sub-hipótesis 2**, el modelo de gestión de servicios públicos que está desarrollando una parte importante del Tercer Sector andaluz se caracteriza, como hemos visto, por la dependencia y la subsidiariedad respecto de la administración. Además, la política de la administración en materia de subvenciones, orientada a garantizar la supervivencia de las organizaciones (lo que algunos entrevistados llamaban “café para todos”), en muchos casos ha propiciado una prestación precaria de los servicios que se traduce en la competencia más que en la cooperación entre organizaciones y por tanto, en la segmentación de las redes de atención con serias dificultades para la coordinación, tanto entre las entidades que trabajan en un mismo territorio como con las distintas administraciones competentes.

Así, por parte de los ciudadanos, los Servicios Sociales son percibidos crecientemente como un complejo entramado de dobles y triples redes de atención en el que la cadena de responsabilidades se alarga y se diluye y se aleja del ciudadano, debiendo ser prácticamente un autentico especialista para su identificación institucional, cuestiones todas estas que dificultan la participación y el control por parte de éstos.

En definitiva esto no sólo resta eficacia, dificulta el establecimiento de controles de calidad y la participación sino que además, obstruye la consolidación institucional de los Servicios Sociales en Andalucía perdiendo competencia ambos sectores en favor del Mercado.

#### REPERCUSIONES PARA EL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES

- El modelo de gestión mixta dependiente, subsidiario y basado en subvenciones, ha propiciado la aparición de redes paralelas de atención inestables, segmentadas y con escasa coordinación que, a menudo, restan recursos y operatividad al sistema público.

- Esto impide la identificación social y la consolidación institucional de los servicios sociales en Andalucía como:

- . un sistema público, integrado, universalista y no residual,
- . con un presupuesto propio sólido e integrado,
- . con una red estable y cualificada de profesionales
- . con unas prestaciones claramente definidas y reconocidas como derechos
- . que garantice la atención en unas áreas específicas de necesidad
- . con cauces suficientes y estables para la participación activa de los ciudadanos en los procesos de definición y planificación y no sólo en la financiación, ejecución de programas o recepción de prestaciones.

De nuevo se evidencia la imperiosa necesidad de establecer un marco de relaciones Tercer Sector/Administración Pública más cercano y de colaboración de largo alcance y profundidad, de manera que en lugar de relaciones basadas en el recelo mutuo, la desconfianza o la competencia, estén fundamentadas en la cooperación y coordinación, incluso en la "complicidad" del compromiso compartido por el proyecto de que se trate y con el entorno en que se desarrolla (especialmente en el ámbito municipal), así como teniendo el sustrato de unos valores también compartidos por ambos sectores basados en la defensa de derechos sociales y mejora de las condiciones de vida de las personas.

. *Retos del Tercer Sector en el desarrollo participativo del Bienestar.*

El Tercer Sector de acción social debe abordar la difícil tarea de re-crear un nuevo perfil existiendo una serie de condicionantes del contexto social español que, como decimos, pueden generar modelos ambivalentes incluso divergentes: uno orientado hacia el crecimiento y otro hacia el desarrollo. Entre otros factores, como señalan diferentes autores, destacan : la ausencia hasta fechas recientes de un marco legislativo regulador que pudiese haber servido de orientación a estas formas de acción colectiva; la tardía e incompleta universalización de los derechos sociales propiciatoria de una orientación asistencial como respuesta necesaria a las carencias del Estado; el creciente protagonismo del Mercado en el campo de los servicios personales introduciendo tanto la competencia económica como la ideológica; el predominio de valores sociales utilitaristas y el énfasis en la responsabilidad individual. Este complicado contexto puede perfectamente consolidar una reestructuración del Tercer Sector basada en una concepción asistencial, ya sea en su vertiente voluntarista, caritativa y *amateur* o en la versión gestionista orientada hacia el estilo y cultura organizativa empresarial. Pero de ser así, en cualquiera de los casos estaríamos hablando de un Tercer Sector más centrado en prestar servicios que en profundizar en el desarrollo de la participación, la vertebración del tejido social y el desarrollo social.

Ante la posibilidad y tendencia de una reestructuración acorde con ese modelo, muchos autores (Congreso Internacional de los Movimientos Sociales, 1993; Alonso y Jerez, 1997) subrayan la necesidad de una *repolitización del Tercer Sector*. Se trataría de una vuelta hacia la recuperación del poder de decisión y de influencia en relación con los otros actores sociales. En el caso español no se trataría tanto de recuperar -ya que prácticamente no se ha llegado tener- como de una nueva articulación en torno a esas funciones. Esto podría sintetizarse en la idea de **pasar de la gestión subvencionada de proyectos a la definición participativa de las políticas sociales mediante el establecimiento de unas nuevas relaciones con el Estado.**

Para ello, y desde el punto de vista de la dimensión participativa, debe al menos plantearse dar solución a los siguientes retos:

- Crear cauces participativos de funcionamiento interno. Para cualquier proceso de creación de ciudadanía se consolide, las propias organiza-

ciones tienen que prestar atención a sus formas de funcionamiento interno, desarrollando también “hacia dentro” mecanismos y procedimientos de trabajo participativos, profundizando en la producción de bienes relacionales.

- Desarrollar la participación de manera procesual (no coyuntural o puntual en uno o varios momentos de los procesos) tanto en el interior de las organizaciones como en sus relaciones con el entorno mediante relaciones de cooperación y no de competencia ni entre las personas ni entre las instituciones.
- Fomentar y propiciar un trabajo de más amplio alcance con el Sistema Público de Servicios Sociales respecto de la gestión de servicios implicando a las redes sociales locales (al tejido social local) en procesos conjuntos de toma de decisiones y de desarrollo de proyectos en un sentido amplio.
- Para que el Tercer Sector de acción social pueda realmente tomar parte en todo el proceso de desarrollo de los Servicios Sociales, es importante fomentar el cooperativismo y asociacionismo de base local. Un papel crucial en ese sentido lo tiene que desempeñar la administración pública no sólo de manera directa (facilitando información, asesoramiento técnico, prestando infraestructuras...), sino potenciando en sus convocatorias aspectos y mecanismos que permitan y favorezcan su concurrencia (o al menos que no marque requisitos que la dificulten). De esta manera, en muchos más casos, no sólo repercutiría en la comunidad y en sus organizaciones los beneficios sociales que genera la prestación de un servicio en sí mismo, sino también los beneficios económicos de la misma en términos de creación de puestos de trabajo, o mantenimiento de la riqueza generada en la propia comunidad. Y así mismo, repercutirían los “beneficios políticos” tales como el aumento de del poder de decisión y de negociación y, en definitiva, de las posibilidades del Tercer Sector de incidir en la política social, al menos en la más próxima.

- Las organizaciones del Tercer Sector en su faceta de prestadoras de servicios deben incluir también a los propios afectados por los problemas que persiguen solucionar. Es necesario que se incluya y conecte con los sectores populares. Es frecuente encontrar asociaciones y cooperativas que prestan servicios sociales (SAD por ejemplo) que contratan trabajadoras, organizaciones socio-voluntarias que trabajan en el ámbito de la marginación juvenil, pero en las que cuando se contrata a alguien no pertenece a esa esfera; *idem* con organizaciones de ayuda a inmigrantes, drogodependientes, mujeres maltratadas, etc. No se trata de que estas organizaciones funcionen sólo ni principalmente como empleadores o de que se constituyan necesariamente como experiencias de inserción por el empleo, sino de que en la medida de lo que permitan las características del servicio (que suelen ser muchas) incluyan a los grupos afectados<sup>1</sup>. Si el modelo es que las clases medias ayudan a los pobres y marginados, se pierde totalmente el potencial realmente transformador de las organizaciones socio-voluntarias y se renuncia a la función política de ampliar la participación,
- Contribuir a una verdadera articulación y reactivación del funcionamiento de los diferentes mecanismos de participación en el ámbito de los Servicios Sociales alejándose del clientelismo y del arribismo. Hay presencia en los consejos, en los órganos de participación de los centros, también mediante la gestión directa de programas... pero esta participación y representación no se da de un modo equilibrado ni tiene continuidad, ni vincula unos y otros cauces; casi siempre son interlocutoras las mismas organizaciones ya que como hemos señalado, la gestión de programas con cierta entidad suele ser desempeñada por las grandes ONG,s o por las entidades singulares; también en otros casos por organizaciones relacionadas directamente con la administración o creadas *ad hoc* para prestar un servicio más que con entidades con una trayectoria fundamentada en una base asociativa real y territorial

## 8.2. Propuestas para el debate

A la luz de las conclusiones a las que nos han llevado los apartados anteriores abordamos el tercer momento de este trabajo según el planteamiento metodológico propuesto: descriptivo, explicativo, propositivo.

Como hemos visto (Alonso, 1996:104 y ss.) de persistir la situación actual, el devenir del Tercer Sector podría caracterizarse por la fragmentación interna, según la cual una parte se orientará hacia un modelo empresarializado, cada vez más próximo al lucro y otra, la más expresiva y reivindicativa, hacia espacios marginales. Según esto y en cualquiera de los dos casos, poco podría aportar ese Tercer Sector en términos de participación social y creación de ciudadanía. Así, para que pueda contribuir a la construcción de un modelo de bienestar más participativo, más democrático y más justo, es necesario que el Tercer Sector desarrolle –al menos en cierta medida- sus potencialidades como cauce de participación social, de cooperación y de vertebración del tejido social, en la línea de construcción de alternativas de sociedad que, como hemos señalado en otros apartados, ya lo están haciendo algunas organizaciones en conjunción con redes informales, ciudadanos y algunas administraciones locales.

Para ello, a modo de tentativa, planteamos algunas propuestas para avanzar en la dimensión participativa del Tercer Sector. Entendemos que quizás puedan servir como marco para establecer las dimensiones de análisis descriptivos de futuras investigaciones pero fundamentalmente, como herramienta para la iniciar procesos de reflexión interna y de autodiagnóstico participativo desde el Tercer Sector.

Una parte de este espacio del Tercer Sector como son las entidades singulares, las fundaciones y algunas organizaciones con una dilatada trayectoria, tiene bastante clara su identidad, sus objetivos y su rumbo y por tanto, aunque desarrollará en el futuro

---

<sup>1</sup> En muchas ocasiones estas organizaciones sirven más como mecanismos de “inserción de los insertores” que de los supuestamente “insertados”. En palabras de Mauger (2002:84): “(...) estos dispositivos de inserción que, aunque no consiguen insertar a buena parte de su público, permiten al menos insertar a los “insertores” (CABS,nº10-2002:84)



determinados cambios parciales para adaptarse a nuevas circunstancias, previsiblemente no se modificará sustancialmente por lo que estas propuestas sólo les resultarían -en todo caso-tangencialmente útiles.

Pero nuestras propuestas creemos que sí pueden ser operativas, especialmente para aquellas organizaciones que, aun con planteamientos y trayectorias diferentes, su percepción es que, hoy por hoy, se encuentran “atrapadas” y a medio plazo desplazadas por las grandes organizaciones y por el Mercado. En definitiva, tienen delante de sí la visión de un futuro muy incierto tanto en lo que se refiere a la canalización de sus inquietudes como a sus perspectivas laborales. Por eso, están buscando soluciones y cambios organizativos que les puedan reorientar. Una aparte son las que han surgido desde el año 89 y que en otros apartados nos hemos referido a ellas como “creadas desde arriba” artificialmente y sin base social<sup>2</sup>. Estas que -al menos inicialmente- carecían de esa base real y no surgieron como la maduración de un proceso de acción colectiva son, a nuestro juicio, las que quizás tengan mayores dificultades para construir su identidad y para hacer una reflexión sobre su función política y de creación de ciudadanía en la gestión del bienestar.

También junto a las anteriores, hay un grupo de organizaciones que según nos han manifestado en el trabajo de campo, están atravesando situaciones que les exigen rearticularse y reorganizarse. Son entidades que entran en crisis, entre otros motivos, porque precisamente al tener clara su identidad y la dimensión política de su funcionalidad y al encontrarse actualmente “atrapadas” por el sistema de subvenciones y la gestión de servicios para su supervivencia, comprueban como cada vez se alejan más del referente y del proyecto que las impuso a nacer.

Presentamos a continuación una propuesta para avanzar en la dimensión participativa, estructurada en torno a los dos aspectos que venimos considerando pertinentes, la identidad y las prácticas que desarrollan. Se trataría de analizar las motiva

---

<sup>2</sup> Nos referimos a las entidades que han surgido, no tanto como respuesta a la insuficiencia del estado en política social o a las nuevas situaciones de pobreza y exclusión que en principio tendrían un horizonte identitario más claro, sino mas bien a las nacidas bajo las oportunidades de las subvenciones institucionales y de la política de externalización de gestión de servicios, y con el telón de fondo del desempleo, de la precarización del mercado laboral en general y del de las profesiones sociales en particular.

ciones para la acción y definir la situación en la que se encuentra inmersas las organizaciones para luego poder tomar decisiones organizativas; así articulamos la propuesta en torno a dos pasos:

- Auto-análisis y diagnóstico participativo
- Estrategias organizativas.

### *8.2.1 Guía- modelo de auto-análisis de la dimensión participativa para las organizaciones del Tercer Sector*

Desde nuestro punto de vista para llegar a lo que podríamos denominar una *identidad consciente*, auto-construida y auto-definida, es importante que las organizaciones desarrollen tanto procesos de reflexión conjunta como que lleven a cabo análisis de la situación de su propia organización<sup>3</sup>. Para ello, integrando nuestro propio análisis al ya realizado por otros investigadores, hemos elaborado una guía en la que recogemos las dimensiones que consideramos fundamentales para analizar y desarrollar la participación, y una tipología de modelos organizativos del Tercer Sector de Acción Social. Obviamente, la tipología que proponemos no se da en la realidad en *estado puro* puesto que es un planteamiento de “tipos ideales” pero entendemos que puede ser operativa y servir como referencia para el estudio de casos de entidades del Tercer Sector y especialmente para las que actualmente, configuran el núcleo mayoritario de este: las asociaciones.

Este proceso podría articularse trabajando las entidades sobre su grado de identificación respecto de los tres bloques del siguiente esquema:

- . Posiciones motivaciones
  - Posición reivindicativa
  - Posición profesionalista empresarial
  - Posición integradora o pragmática.

---

<sup>3</sup> En la línea de reflexión y debate conjunto podemos destacar ya la experiencia llevada a cabo en el 2001, impulsada por la Fundación Catalana de l’Esplai, el Centro de Recursos para Asociaciones de Cádiz (CRAC) y EDEX del País Vasco, en la que se realizaron doce seminarios en distintas Comunidades Autónomas con la participación de trescientos miembros de asociaciones, y el Foro Virtual de ONG,s de Acción Social y Voluntariado. Las conclusiones se recogen en el documento El Tercer Sector visto desde dentro publicado por la Fundación Esplai. Coincidiendo con nosotros, entre las seis acciones prioritarias de mejora que consideran están “la mayor reflexión interna y el auto-análisis”, “mejora de la participación interna” y “la mejora de la comunicación social y la participación con el entorno”.

. Modelos organizativos:

- Gestionista (tendencia burocrática , y tendencia mercantilista)
- Comunitarista (tendencia populista y tendencia cívico-ciudadanista)

. Referente de participación:

- Pseudo-participativas
- Participativas

. *Posiciones motivacionales*

Siguiendo la clasificación que realiza Rodríguez Cabrero, (2003:368 y ss.) con la prácticamente coincide nuestro análisis, las organizaciones del Tercer Sector de acción social responden fundamentalmente a tres posiciones diferenciadas:

- *Posición crítico-reivindicativa*. Plantean que se ha dado un pérdida irrecuperable de la función esencial de las organizaciones y por tanto una crisis de la “misión” del Tercer Sector de Acción social. Por eso, mantienen una visión pesimista (en algunos casos resignada) de su papel en la sociedad que inevitablemente perciben como subordinado al Estado; así, frecuentemente evocan con nostalgia un pasado reciente en el que su legitimación social se fundamentaba en el carácter reivindicativo que entienden que las caracterizaba. Una parte de quienes se sitúan en esta posición (según nuestro análisis) no comparten esa visión pesimista sino que, enlazando con los nuevos movimientos sociales *altermundistas* y con experiencias innovadoras de participación social, están encontrando un renovado sentido a su acción.

Por regla general, mantienen ambivalentes relaciones con la administración pública marcadas por múltiples recelos, fuertes críticas y contradicciones ya que, por un lado responsabilizan a esta de una parte importante de sus problemas y por otro, dependen económicamente de sus aportaciones (percibidas siempre como insuficientes) y frecuentemente mediadas por relaciones clientelares. Sostienen en su discurso un cierto victimismo (en el sentido de falta

de reconocimiento social) fruto de entrelazarse la sensación de “cargar” con lo que los sistemas públicos no quieren o no pueden hacer<sup>4</sup>, con una hiperidealización de su profesionalidad y con cierta mala conciencia de estar contribuyendo al desmantelamiento del Estado de Bienestar.

- *Posición Profesionista o empresarial.* La captación de recursos, la gestión eficiente de los mismos y el logro de la calidad de los servicios son los objetivos centrales de este discurso. Aunque se pretende conciliar la lógica económica y la social, hay una renuncia expresa a otras funciones que no sean la producción de servicios hasta el punto de que se asume con naturalidad la transformación de hecho de muchas ONG,s en empresas contratistas de la administración; no obstante, no hay una conciencia clara del riesgo de competencia que les va a suponer por parte del mercado el prescindir de otros valores añadidos<sup>5</sup>. Según el análisis del autor, esta posición *profesionista* es minoritaria pero influyente tanto en el discurso como en la práctica<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> De hecho así lo demuestran los datos sobre centros de servicios sociales en Andalucía distribuidos según titularidad y área de atención que hemos presentado en otro capítulo. Podemos comprobar como -en términos generales- y de acuerdo con la lógica de actuación de cada sector, el Tercer Sector cubre “por la parte de abajo” (situaciones de mayor exclusión) las necesidades a las que el Estado no llega, mientras que el mercado hace lo propio pero “por la parte de arriba” (demandas “exigentes” y suficientemente solventes).

<sup>5</sup> La única ventaja comparativa respecto del Mercado sería entonces el abaratamiento de costes obtenido fundamentalmente a costa de las condiciones de los asalariados y voluntarios y también de ciertas ventajas que la administración proporciona por tener carácter social (subvenciones, exenciones...). Entendemos que al menos la segunda será difícilmente sostenible tanto a corto plazo (ya se permite la concurrencia a las convocatorias de subvenciones a las entidades lucrativas) como a medio, en un contexto de liberalización de los servicios públicos tal y como lo plantea el AGCS.

<sup>6</sup> No en vano las propias administraciones públicas y concretamente la autonómica para el caso de Andalucía, promueven y refuerzan esta posición abiertamente, presentando el discurso sobre las bondades de la calidad, la excelencia, el trabajo en red y la acrítica extensión de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación no como instrumentos que mejoren determinadas dimensiones de las organizaciones sino como fines en sí mismos a conseguir obligatoriamente por estas. Por ejemplo, el discurso institucional de la Junta de Andalucía justifica sistemáticamente la oportunidad e inevitabilidad de este modelo gestionista argumentando que así lo requieren las exigencias y nuevos requerimientos de la globalización, y muy raras veces subrayando otras posibles modelos.

- *Posición Integradora*. Esta posición intenta la difícil conciliación de las funciones de reivindicación de derechos, de desarrollo cívico y de prestación de servicios<sup>7</sup>. La prestación de servicios se entiende como fundamental pero no desde una óptica mercantilista sino como materialización de derechos sociales, presentándose el Tercer Sector como el vehículo que desarrolla los derechos y cubre las necesidades a las que no llega el Estado. Además, haciéndolo con los valores añadidos de flexibilidad, cercanía y participación. Se autoperceben como empresas en cuanto a la profesionalidad, pero con valores. Se plantean entre sus objetivos el desarrollo de la democracia participativa, tema que ha calado de modo generalizado entre las organizaciones aunque de un modo desigual ya que a veces se lo entienden únicamente como la gestión delegada de servicios por la administración y otras como tomar parte más profundamente en la definición de la política social. Quienes se sitúan en esta posición integradora son conscientes por lo general – y esto suele generar numerosas tensiones- de los riesgos que sus prácticas pueden suponer en el sentido de contribuir al adelgazamiento de lo público.

#### . *Modelos organizativos*

La compleja identidad del Tercer Sector de acción social marcada por la doble dimensión de las funciones asumidas como propias, esto es: la participación social y la producción de servicios, dificulta la construcción de una cultura organizativa singular y diferente a la resultante de la lógica burocrática, de la mercantil o de la integración de ambas. Hemos observado una diversidad de prácticas organizativas -incluso en muchos casos una ausencia de modelo organizativo claro, distintivo y con cierta estabilidad- que se van modelando y transformando según los requerimientos que exija el cambio de

---

<sup>7</sup> En el estudio de R. Cabrero esta posición aparece como discurso dominante. En el nuestro es así respecto de las prácticas concretas, pero en lo que se refiere al discurso sobre “el deber ser”, hay un predominio de la posición reivindicativa. Esto puede deberse a las posiciones más reivindicativas y críticas que parecen mantener más acusadamente los profesionales medios, voluntarios y bases sociales con mayor peso en nuestra muestra, frente a las que mantendrían los gestores entre quienes se recogieron las informaciones en esa parte del estudio de R. Cabrero. (R. Cabrero, 2003:267 y ss.)

funciones en cada organización; así oscilan según los casos, en función de la orientación hacia cada vértice de la triada Estado/Mercado /Ciudadanía.

A efectos de analizar la dimensión participativa y basándonos en R.Villasante (R. Villasante et al, 1989) proponemos utilizar la siguiente terminología desde el punto de vista de las prácticas organizativas:

- *Gestionistas*: mantienen una identificación principal y un sistema de relaciones con las imágenes y representaciones del poder (Estado-Mercado), lo que supone una ruptura -o cuando menos un marcado distanciamiento- con las bases sociales. Desarrollan unas estrategias de organización, diseño y planificación complejas y burocratizadas que son compartidas y comprensibles fundamentalmente por los especialistas y los técnicos. Crecientemente su lenguaje se caracteriza por la amplia utilización de tecnicismos. Tienden a crecer en tamaño y a profesionalizarse. Pueden tener una orientación más *burocrática* (hacia la administración); o más *mercantilista* (hacia el mercado y el mundo empresarial)<sup>8</sup>. Su idea de la participación se identifica con la información, la transparencia, el trabajo coordinado y en red, y con la rendición de cuentas a los socios, los donantes o la administración y recientemente también, con la responsabilidad social corporativa. Estas organizaciones suelen mostrar bastante interés en tomar parte en los órganos de participación y representación para conquistar espacios de relación con la administración e incidir en el diseño de la política social, sobre todo, en defensa de sus intereses corporativos.

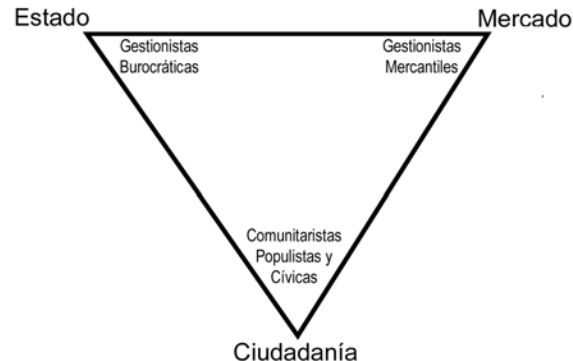
- *Comunitaristas*: se caracterizan por mantener fuertes relaciones con las bases sociales organizadas y con los sectores informales. Su estructura organizativa es formal pero poco burocratizada. Utilizan un lenguaje cercano, cotidiano y una simbología popular. Suelen tener un componente principal de voluntarios frente al de profesionales y técnicos. Dentro de estas podemos encontrar al menos dos tendencias: *populistas* y *cívico-ciudadanistas*. Las primeras se caracteri

---

<sup>8</sup> Esta subdivisión cada vez tiene unos límites mas imprecisos dada la tendencia de la administración a emular la cultura y los modelos de gestión de la empresa privada.

zan por que en ellas las relaciones son de un tipo mas paternalista y jerárquico; a menudo la figura del “líder carismático” juega un papel importante, central o *cuasi*- permanente; la toma de decisiones suele ser personal por parte del líder o de unos pocos miembros próximos; Aunque suelen ser bastante conocidas y con presencia social en su entorno lo son por el predominio de las funciones asistenciales sobre las de creación de ciudadanía. Se caracterizan por formas pseudo-participativas, con un bajo nivel de participación real.

Las organizaciones que podríamos denominar *cívico-ciudadanistas* se caracterizarían por los rasgos opuestos a estos últimos, esto es: estructuras poco jerarquizadas, mecanismos de toma de decisiones compartidas y relaciones más horizontales que favorecen la participación plena; alto o significativo grado de renovación en los cargos; predominio del componente reivindicativo y expresivo sobre el de producción de servicios. El *imput* voluntario de la organización se acerca más al perfil de socio, militante o activista que al de voluntario.



. *Referente participativo*

Como hemos visto en capítulos anteriores, bajo el discurso de la participación subyacen referentes muy diversos que denotan a su vez concepciones distintas de lo que es participar y que, por tanto, es fundamental explicitar para poder llevar cabo un análisis, tanto desde el punto de vista interno de las organizaciones como del de la incidencia en su entorno (López de Aguilera, 1990).

Siguiendo los planteamientos de Villasante y López de Aguilera que expusimos en el capítulo 2, diferenciamos dos concepciones divergentes que se materializan en dos

tipos ideales de prácticas que denominamos *participativas* y *pseudo-participativas*, en función del desarrollo de una serie de características que ejercerían como indicadores cualitativos de la participación en las organizaciones.

Desde este planteamiento *participación* y *pseudo-participación* serían caras opuestas de una misma moneda que nos permitiría identificar los modos de actuar de las organizaciones respecto de este tema. Así, la *Participación* se plantea como un proceso, no como algo puntual o coyuntural. Las relaciones de los miembros de las organizaciones y éstas respecto de su entorno social, no se limitan a la mera recepción de información o a ser consultados sino que toman parte de un modo vinculante y responsable en todas las fases del proceso de que se trate: desde la definición y evaluación de necesidades, la toma de decisiones, el diseño y desarrollo de proyectos, hasta la evaluación de los mismos. Además, lo hacen por su propia voluntad, como un ejercicio de sus derechos ciudadanos sobre todos los aspectos que les incumben y no como una concesión de su organización, de la administración o de los políticos, para temas menores o secundarios. Desde el referente participativo los voluntarios, los afectados y sus organizaciones son co-protagonistas de los procesos en los que participan y se valen de los conocimientos y directrices de los técnicos, los expertos y los políticos, que ejercerán un importante papel de impulsores, coordinadores, mediadores y facilitadores. El propio proceso de tomar parte así entendido, generará ya una serie de beneficios, pero no es un fin en sí mismo: lo importante es participar para conseguir unos objetivos.

A partir del cruce de los tres bloques de análisis que hemos planteado y que se sintetizan en el siguiente cuadro, proponemos una tipología de organizaciones posibles del Tercer Sector de acción social que recorre desde las más mercantilistas (tipo 1) que, aunque formalmente se encuadrarían dentro del Tercer Sector sus prácticas de hecho corresponden al sector mercantil, hasta las que desarrollarían funciones estrictamente políticas y expresivas (tipo 5).



**MODELOS DE PRAXIS DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL**

| <b>POSICIONES MOTIVACIONALES</b> | <b>MODELOS ORGANIZATIVOS</b> |               | <b>REFERENTE DE PARTICIPATIVO</b> |
|----------------------------------|------------------------------|---------------|-----------------------------------|
| Profesionista-empresarial        | Gestionista                  | Mercantil     | Pseudoparticipacion               |
| Integrador-pragmático            |                              | Burocrático   | ↓                                 |
|                                  | Reivindicativo               | Comunitarista | Populista                         |
| Cívico-ciudadanista              |                              |               | ↓                                 |
| Participación                    |                              |               | ↓                                 |

Fuente: Elaboración Propia

Tipología:

1. Profesionistas/Gestionista-mercantil/ Ausencia del referente participativo<sup>9</sup>
2. Integradora/Gestionista-burocrática/Pseudo-participativa
3. Integradora/Comunitarista-populista/Pseudo-participativa
4. Integradora/Comunitarista-cívica/Participativa
5. Reivindicativa/Comunitarista-cívica/Participativa

A partir de estas referencias las entidades del Tercer Sector pueden iniciar procesos de auto-reflexión mediante talleres, grupos de discusión o cualquier otra técnica que propicie la horizontalidad y permita que todos los implicados puedan hacer aportaciones. Un mecanismo interesante puede ser contar con técnicos que dinamicen el proceso, ordenen la información y desarrollen mecanismos de devolución posterior de la información mediante talleres de reelaboración para finalmente, elaborar un diagnóstico participativo de la organización.

<sup>9</sup> En todo caso cuando aparece alguna referencia a la participación es en el sentido de que el consumidor participa en el pago, contratación o elección de los servicios, o exigencia de calidad de los mismos, o bien respecto de la participación de la sociedad en la financiación de las organizaciones a través de la RSC.

### 8.2.2 Estrategias organizativas para avanzar en el desarrollo participativo del bienestar

Como ya hemos subrayado, el Tercer Sector en el ámbito de los servicios sociales en Andalucía ha desarrollado en los últimos años un papel muy importante pero caracterizado por una serie de disfunciones, tanto en su faceta prestadora de servicios como en su función política, que limitan sus potencialidades para contribuir a un modelo de bienestar más participativo, más democrático y más justo.

Respecto de su faceta asistencial y de prestación de servicios existen muchos condicionantes internos y externos que hacen que frecuentemente el Tercer Sector no consiga imprimir a su modelo de intervención los valores añadidos que se le atribuyen como ventajas comparativas de frente a otros sectores, y por tanto, se recurra a él fundamentalmente como vía para abaratar costes. De ese modo, se truncan prácticamente todas sus posibilidades de creación de bienes relacionales.

Así mismo hemos visto como la faceta expresiva, de participación social y creación de ciudadanía, a pesar de continuar siendo identificada unánimemente como función central, se está reduciendo paulatinamente y queda reducida a espacios marginales.

Por ello, entendemos que es necesaria tanto una clarificación y reestructuración interna del propio sector como la definición de un nuevo modelo de relaciones con el Sistema Público de Servicios Sociales.

#### *. Frente a la “oenegeización” del Tercer Sector, clarificación funcional*

Frente a la tradicional división entre asociaciones, fundaciones, entidades singulares, etc., en la última década se ha extendido el uso del término “ONG” para referirse a una suerte de organizaciones muy diversas. El modelo actual de “oenegeización” pretende que las organizaciones desarrollen a la vez funciones expresivas y de producción de servicios. Esta denominación no delimita las funciones que tiene una organización, destacando únicamente su carácter no gubernamental pero no aportando ninguna información sobre las características singulares de la entidad (no explica si es un grupo de autodefensa, si es una cooperativa, si se centra en la gestión de servicios...). Crea un gran “cajón de-sastre” en el que cabe todo y en el que se diluyen y confunden las carac-

terísticas representativas y en definitiva la identidad- de cada tipo de organización. El resultado de este planteamiento con unas pretensiones tan ambiciosas, en un contexto de dependencia y en el que generalmente se cuenta con pocos medios propios es, como hemos visto, que se “sacrifica” la parte asociativa por la producción de servicios. El componente asociativo y de creación de ciudadanía se diluye y prácticamente desaparece y la parte empresarial se reduce a la empresa capitalista y no a la empresa social.

Para poder modificar esta tendencia se requiere una clarificación conceptual y funcional del Tercer Sector según la cual se distinga claramente entre diferentes tipos de organizaciones según sus singularidades y funciones dominantes: asociaciones, fundaciones, entidades singulares, cooperativas no lucrativas u otras formas de economía social. Así defendemos la utilidad del concepto “Tercer Sector” para denominar genéricamente al conjunto de organizaciones (formales, de iniciativa social, no lucrativas e independientes de los poderes públicos y el mercado) reforzando a la vez, el uso del término legal singular por el que cada una esté constituida y abandonando el, a nuestro juicio ambiguo y confuso término “ONG”.

Ante este estado de la cuestión, y desde el punto de vista funcional, planteamos a continuación dos posibles alternativas organizativas fundamentadas en las dos funciones dominantes del Tercer Sector: la expresiva o política y la asistencial-producción de servicios.

*. Más allá de la empresa capitalista: “la economía social y solidaria como vía para otro desarrollo social”<sup>10</sup>*

Las organizaciones del Tercer Sector que identifiquen entre sus prioridades la atención directa de necesidades y que, por tanto, entiendan que su función dominante es la producción de servicios, tienen la posibilidad de contribuir a un modelo alternativo a la mercantilización del bienestar orientándose y adecuando sus estructuras hacia la economía social y solidaria. Ese modelo organizativo permite gestionar servicios mediante la concertación y contratación, obteniendo los beneficios económicos que proporcionan la independencia suficiente para contrarrestar los efectos perversos del sistema de sub

---

<sup>10</sup> Tomamos prestado de modo textual el título del artículo de Coraggio (2002) porque pensamos que recoge exactamente la idea que queremos plantear.

venciones y además, crear puestos de trabajo. Para ello es necesario clarificar y profundizar en una serie de valores y requisitos como: carecer de ánimo de lucro; proporcionar dignidad y estabilidad laboral para los trabajadores; no funcionar como competencia desleal ni contribuir a la precarización del mercado laboral; ofrecer calidad en los servicios; potenciar la producción de bienes relacionales; facilitar la integración social y la solidaridad manteniendo un compromiso y participación social con su entorno y con los grupos sociales que atiende.

Mediante la economía social no lucrativa el Tercer Sector puede superar la rigidez de la administración pública mediante la producción de bienes relacionales y el desarrollo de otros valores que le caracterizan. Así mismo, puede trascender la competitividad del Mercado -aun manteniendo unas condiciones de trabajo dignas y estables- al no haber un reparto de beneficios económicos ni el empresario apropiarse de unos beneficios que en este caso, son reinvertidos socialmente y además, contribuir a la integración social mediante la creación de empleo de calidad<sup>11</sup>. Se trataría de una "doble superación", por un lado del mercado capitalista y por otro, del estado central planificador (Coraggio, 2002). En definitiva, se trata de **no reducir del modelo empresarial al modelo capitalista de empresa** mediante el fomento de la empresa social especialmente en el ámbito de la gestión de servicios sociales. De este modo, una parte importante del Tercer Sector se configuraría como una verdadera alternativa a la privatización, mercantilización o burocratización de los Servicios Sociales.

---

<sup>11</sup> Un referente en este sentido es, como hemos visto en el estudio de caso, Claros s.c.a.

Señalamos a continuación algunas características que, según nuestro criterio, deberían observarse, al menos en el ámbito de la acción social:

- 
- Prestación de servicios por convenio, concierto o venta y no por subvenciones a programas.
  - No voluntariado o sólo en el sentido de no remuneración de los cargos representativos.
  - Cualificación y profesionalización.
  - Desarrollo de estructuras organizativas y de mecanismos internos de toma de decisiones en la línea de la democracia participativa.
  - Contratar (en la medida de lo posible) a personas de los colectivos con los que se trabaja.
- 

Para el desarrollo de este modelo entendemos que es necesaria una formación del Tercer Sector en temas empresariales y de gestión centrados en los valores de la economía social y en los principios que inspiran los derechos sociales a que responden los servicios que atiendan.

Con este modelo también crecería el empleo ya que aflorarían muchos puestos de trabajo que ahora están siendo cubiertos por voluntarios y se rompería el círculo vicioso de los planteamientos utilitaristas del voluntariado.

Si hablamos de la viabilidad económica, remitimos al estudio que caso de la *Cooperativa Claros* estudiado en el capítulo anterior. No obstante, si una de las actuales ventajas *de hecho* para la administración y para las entidades es el abaratamiento de costes mediante el voluntariado, a renglón seguido surgiría la pregunta de si al tener que pagar a alguien por algo que ahora hace gratis, ¿no resultaría más caro? Desde nuestro punto de vista no tendría por que ser así pues, por citar sólo algunos argumentos: sería prácticamente innecesario todo el amplio presupuesto que hoy se mueve en torno al voluntariado, su formación, difusión, etc. y también, las prestaciones por desempleo que cobran muchos de ellos en periodos “entre subvención y subvención” durante los que permanecen en la organización como voluntarios, de modo que se podrían reorientar en otras direcciones.

*“Hacia una politización del Tercer Sector”<sup>12</sup>: rearticulación en torno al, asociacionismo, los nuevos movimientos sociales y la democracia participativa.*

Como complemento a otros cauces tradicionales de participación política y concretamente los de la democracia representativa, desde el referente de la democracia participativa las organizaciones del Tercer Sector de acción social que identifiquen entre sus prioridades las funciones expresivas y de incidencia política, pueden reorientar su modelo de organización tendiendo hacia el asociacionismo y los Nuevos (y “*novísimos*”) Movimientos Sociales. Contactar con los referentes transformadores y con las estrategias innovadoras de los Nuevos Movimientos Sociales, así como conectar con las redes de movimientos globales que vinculan la intervención social con el compromiso político en un mundo globalizado (Movimiento “*altermundista*”) puede ser una vía interesante para canalizar el compromiso social y político de miles de ciudadanos que no ven satisfechas sus aspiraciones en modelo actual de organizaciones.

En concreto para las entidades del ámbito de la acción social, se trataría de reforzar esta dimensión política replanteándose su intervención respecto de los diferentes cauces o mecanismos de participación ciudadana y centrándose primordialmente en las siguientes funciones y características:

- 
- Participación en el diseño y evaluación (más que en la ejecución) de políticas sociales mediante incidencia real en los órganos específicos.
  - Detección de necesidades y evidenciación de problemas sociales
  - Sensibilización y movilización social
  - Articulación del tejido social (asociaciones, redes, plataformas...)
  - Reivindicación de los derechos sociales y denuncia de los incumplimientos
  - No gestión /producción de servicios
  - No profesionalización (o mínima)
  - Si voluntariado (en el sentido de socios, que serían el componente fundamental; en todo caso, un voluntariado como forma de acción colectiva con

---

<sup>12</sup> De nuevo tomamos prestado otro título, en este caso de Jerez y Alonso (1997).

una incidencia social y una potencialidad transformadora; no como expresión individual de la solidaridad que únicamente tiene una potencialidad asistencial, contenedora y de mantenimiento del *status quo* (Zurdo, 2003).

- Subvenciones: no para gestión de servicios ni programas de intervención directa; sí para la infraestructura básica para el funcionamiento de la organización. Potenciar, mas que el transvase de recursos financieros por parte de la administración, el de recursos técnicos e infraestructuras (apoyo y asistencia técnica, locales e infraestructura pública...). Si no se gestionan servicios ni centros gran parte de los problemas, condicionantes y servidumbres que manifiestan tener las organizaciones derivadas de la búsqueda de financiación, se eliminarían. Las funciones de desarrollo de la ciudadanía y de incidencia política requieren entre otras cosas, contar con una base social amplia y estable (si se quiere llamar así, de un voluntariado, aunque se acerca más a lo que es activismo), con una sólida formación y reflexión sobre el contexto social en el que se actúa y sobre la adecuación a este de los fines y modos de actuación de la organización; en definitiva y por todo ello, requiere de grandes inversiones de tiempo pero el tipo de actividades que desarrollarían no necesita de grandes infraestructuras ni grandes inversiones financieras, ni por tanto, grandes subvenciones, ni la responsabilidad social corporativa. Eliminando los efectos perversos, el clientelismo y la inestabilidad de las subvenciones, se podrán ejercer mucho más libremente las tareas que entiendan que les corresponden en términos de crítica, denuncia y movilización ciudadana y en definitiva, funcionar como un cauce real de participación social y política.

---

. *Nuevas relaciones entre el Tercer Sector y el Sistema Público de Servicios Sociales: "repensando lo público a través de la sociedad"*<sup>13</sup>

En definitiva se trataría de establecer otro modelo de relación con las administraciones públicas no basado en la dependencia, en la subsidiariedad y en la gestión de

---

<sup>13</sup> Finalmente tomamos el título del libro de Nuria Cunill (1997)

servicios sino en la complementariedad y en el derecho de los ciudadanos a tomar parte como tales en los servicios sociales mediante formas de acción colectiva; esto es: no sólo como usuarios o profesionales sino como ciudadanos. Constituyéndose como verdadero interlocutor de los ciudadanos ante la administración (no sólo como expresión de los intereses de un grupo). Para ello sería necesario al menos:

- 
- Articular verdaderos cauces de participación del Tercer Sector en el sistema de servicios sociales que sirvan como herramientas para la planificación y evaluación mediante la reforma de los Consejos (aumentando sus competencias, su poder de control y decisorio, y aligerando su estructura y agilizando su funcionamiento) e impulsando el desarrollo de planificación y ejecución de proyectos de intervención mediante metodologías participativas.
  - Activación y dinamización del *Programa de Cooperación Social* de los Servicios Sociales Comunitarios configurándose como un recurso real y fundamental para la vertebración del tejido social local.
  - Potenciar y favorecer la optimización de recursos públicos y sociales mediante la co-gestión y utilización conjunta de equipamientos comunitarios y recursos técnicos.
  - Compromiso real y efectivo de las administraciones por la gestión social no lucrativa de servicios públicos, desarrollando estrategias conjuntas que favorezcan, así como mecanismos de seguimiento y control de su cumplimiento en las contrataciones y conciertos públicos.
- 

Para el desarrollo de este modelo entendemos que es necesario ampliar la formación tanto del Tercer Sector como de la administración pública en temas de participación ciudadana, asociacionismo y economía social.

En este contexto el Tercer Sector deberá además asumir la responsabilidad de una doble función política: aspirar a ampliar su poder político respecto de su relaciones con la administración ejerciendo como grupos de control, presión y expresión de los intereses de todos (no sólo de los grupos que representan) pero también es fundamental



la dimensión política *micro*, según la cual las organizaciones se configurarían como espacios internos de participación donde las personas debaten e interactúan traduciendo sus aspiraciones en modos de acción colectiva; funcionando como escuelas de participación y no sólo como *lobbies* en defensa de sus intereses.

Respecto del compromiso por parte de la Administración pública es importante destacar que, más allá de su dimensión política de profundización democrática, la participación ciudadana en la intervención en servicios sociales produce una serie de beneficios en términos de eficiencia que mejoran sustancialmente la posición estratégica de la administración. Sin abundar ahora sobre este tema, la participación produce como efectos positivos una mayor implicación de los ciudadanos en las políticas públicas y constituye una fuente de información fundamental para la planificación social. Entre otras ventajas desde el este punto de vista:

---

. Con una mayor implicación de los ciudadanos:

- Hay mayor grado de consenso y de aceptación de las propuestas de intervenciones y programas que la administración lidera.
- Se adecuan mejor los servicios a las expectativas de los ciudadanos.
- Se acorta la distancia entre el sistema público y los ciudadanos: la cercanía en la intervención social proporciona mejor acceso a casos concretos, a nuevas realidades sociales y mejor posición para la resolución de situaciones conflictivas.
- Se aumenta el tipo y la rentabilidad de los recursos (el tejido social como recurso y sinergia).
- Se facilita la evaluación y se hace más realista y tiene mayor credibilidad social.

. En una comunidad con tejido social denso:

- La transmisión de la información es más rápida y barata; afloran los recursos personales, relacionales...).
- Los procesos participativos y la acción colectiva generan bienes mayores que la suma de las iniciativas individuales (2+2=5 ó 6, ó 7...) tanto de tipo

relacional como material.

- Para el sistema de servicios sociales posibilita y se facilita considerablemente el trabajo comunitario y de integración social.
- 

Finalmente queremos subrayar de nuevo la importancia de establecer un marco de relaciones Administración/Tercer Sector más cercano y de colaboración de largo alcance y profundidad, de manera que en lugar de relaciones basadas en el recelo mutuo, la desconfianza o la competencia, estén fundamentadas en la cooperación y coordinación, incluso en la “complicidad” fruto de un compromiso compartido con el proyecto de que se trate y con el entorno en que se desarrolla (especialmente en el ámbito municipal) y con el sustrato de unos valores también compartidos entre la administración y las entidades del Tercer Sector, de defensa de derechos sociales y mejora de las condiciones de vida de las personas.

A continuación incluimos un esquema-tipo de cómo podrían organizarse en el plano relacional los distintos agentes implicados en la gestión de un servicio en el ámbito municipal. Tomamos como ejemplo el Servicio de Ayuda a Domicilio (muy fácilmente ampliable también al de Teleasistencia) al ser especialmente representativo tanto por ser una de las prestaciones en las que más se está dando la gestión externa (y en gran medida mercantil), como por las amplias posibilidades de extensión de procesos participativos que trasciendan el propio servicio al estar este implantado prácticamente en todos los municipios.

Partiendo de este esquema, el Tercer Sector desarrollaría su función expresivo-política a través de las asociaciones, ejerciendo como mediador e interlocutor de los ciudadanos en el diseño y seguimiento de la Política Social, a través de unos Consejos que ampliarían sus funciones y capacidad de decisión.

Así mismo, materializaría la función asistencial y de producción gestionando – entre otros- los servicios públicos que se externalizasen a través de empresas de economía social no lucrativas y con arraigo local de modo, que los beneficios repercutieran

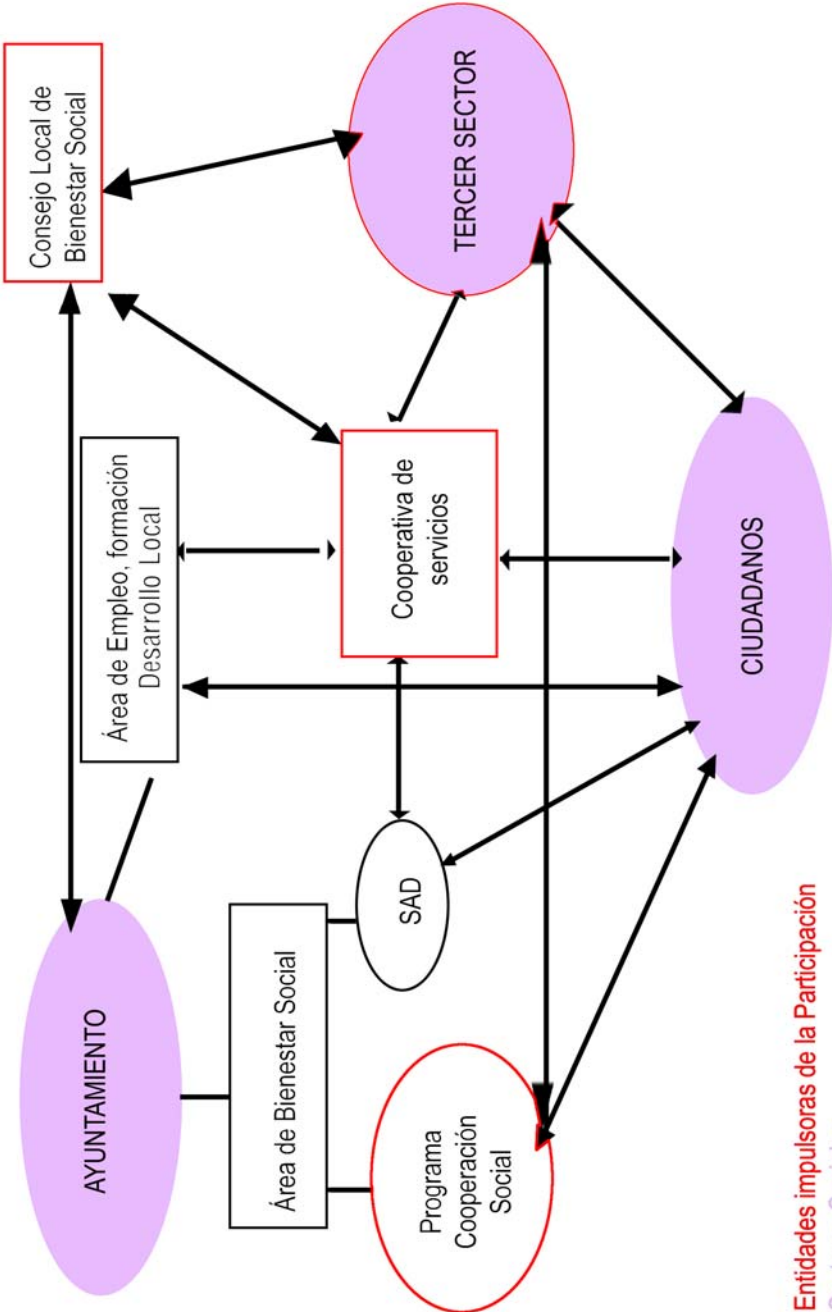
en la comunidad tanto en términos económicos, como relacionales y de empleo. Estas empresas además, mediante la creación de empleos de calidad servirían como un mecanismo de inserción y desarrollo local “cerrando el círculo” de los itinerarios de muchas personas que lo inician por los programas de inserción social de los Comunitarios, continúan frecuentemente por programas de formación y promoción para el empleo del propio ayuntamiento o del Servicio Andaluz de Empleo y que en demasiado casos terminan ahí.

Mediante la reactivación y potenciación del Programa de Cooperación Social de los Servicios Sociales Comunitarios, este serviría como un verdadero cauce de dinamización social y de soporte tanto para los grupos formales como para las redes informales.

En definitiva, sin modificar mucho la estructura formal actual y sin grandes inversiones adicionales pero poniendo en práctica la concepción de Participación que defendemos en este trabajo, se conseguirían mejoras sustanciales en la intervención local y en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Creemos que este ejemplo, en la línea en que lo desarrolla la cooperativa analizada en el estudio de caso, es realista, perfectamente viable, económicamente rentable y es una forma clara de demostrar la riqueza real que puede aportar el Tercer Sector a la gestión de servicios sociales en particular y a la política social en general.

ESQUEMA DE RELACIONES PARA LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE PROGRAMAS COMUNITARIOS EN EL AMBITO MUNICIPAL



Entidades impulsoras de la Participación  
Sectores Sociales

FUENTE: Elaboración propia

### 8.3. El debate de las propuestas

Como señalábamos en el planteamiento metodológico, los resultados de una investigación deben ser contrastados y generalmente, así se hace respecto de la comunidad científica. Pero en el caso de este trabajo, el propio proceso de investigación nos ha ido abriendo nuevas vías que han ido modificando el diseño inicial, primero hacia lo propositivo y luego otras, hacia lo dialéctico, que apenas comenzamos a explorar con un debate sobre las propuestas.

En este sentido hemos iniciado un proceso de devolución de la información, exponiendo nuestras conclusiones y propuestas a un grupo de personas implicadas en el tema. Para ello convocamos una sesión de trabajo con informantes expertos o buenos conocedores del tema, procedentes de cada uno de los sectores implicados en la investigación. Un procedimiento de este tipo debería encaminarse no sólo a la validación o refutación de nuestras hipótesis como sugiere R. Villasante, “si sólo se produce la repetición de las hipótesis iniciales validándolas o denegándolas, poco hemos avanzado” (R. Villasante, 2000:43). Así, hemos expuesto una síntesis de nuestro trabajo a un grupo compuesto por tres técnicos del sistema Público de Servicios Sociales con amplia experiencia en intervención comunitaria, gestión y planificación; dos directivos de entidades del Tercer Sector y dos ciudadanos vinculados a los movimientos sociales y al asociacionismo de carácter social.

El grupo se reunió en una sesión de dos horas de duración, celebrada en Mayo de 2006 en la Universidad de Jaén.

Respecto del tema objeto de la investigación el grupo manifestó dos posiciones diferenciadas, tanto del diagnóstico sobre la participación como sobre las propuestas organizativas que se plantean en el trabajo, y que resumimos a continuación.

Prácticamente todos los componentes del grupo (a excepción muy claramente de uno de los directivos del Tercer Sector y del otro de un modo menos firme), realizaron un análisis sobre los déficit de participación muy parecido al nuestro y mostraron una posición crítica respecto del papel que está jugando el Tercer Sector en Andalucía subrayando algunos, su especial preocupación respecto de las repercusiones que el modelo

actual de gestión mediante subvenciones está teniendo para los servicios que reciben los ciudadanos. Así mismo, responsabilizaban en gran medida de ello a la administración pública, fundamentalmente a la autonómica, argumentando que el mal funcionamiento del Sistema Público de Servicios Sociales se está transfiriendo al Tercer Sector y que el tipo de política que ésta está llevando a cabo en materia de voluntariado y participación social es la causa fundamental de los déficit existentes.

Desde este punto de vista se hizo un análisis muy interesante matizando y concretando algunas de las causas de los problemas que nosotros habíamos detectado, planteando las siguientes cuestiones.

Por un lado, el modelo actual de relación con el Tercer Sector se explica como resultado de no haber sabido establecer un cauce apropiado para desarrollar una parte importante del espíritu de la Ley Andaluza de Servicios Sociales. En ésta, la Cooperación, la Solidaridad y la Participación Social aparecen -entre otros- como principios inspiradores y como objetivos fundamentales a fomentar desde el sistema público. Prueba de ello es, como hemos indicado en otros apartados, que la Ley recoge entre los objetivos de los Servicios Sociales Comunitarios fomentar el asociacionismo, el voluntariado y promover la participación de los ciudadanos incluyendo entre las Prestaciones Básicas para todos los ciudadanos, un programa específico de Cooperación Social. Pero en lugar de desarrollarlos por esta vía comunitaria, las distintas administraciones han optado por buscar otros mecanismos de relación con el Tercer Sector, diferenciados según las dos dimensiones que venimos trabajando: la función de producción de servicios a través del sistema de subvenciones; y la de expresivo-cívica a través del fomento del Voluntariado<sup>14</sup>. De este modo, al centrar todo el tema de la participación social comunitaria en el voluntariado, prácticamente se han cerrado todas las demás posibilidades. Y además, al ser este planteado desde una perspectiva individualizante más que como forma de acción colectiva, se ha perdido prácticamente toda actividad de Trabajo Social Comunitario en el campo de la participación social.

---

<sup>14</sup> Más aún, cuando por los ajustes y equilibrios en la distribución de competencias entre las Consejerías, gran parte de las relativas al Voluntariado quedan fuera de la Consejería (entonces) de Asuntos Sociales y pasan a la de Gobernación, ubicándose en ella la Agencia Andaluza del Voluntariado.

De todo lo anterior se concluye que es necesaria una modificación de las vías de relación eliminando la inestabilidad y dependencia que generan las subvenciones y optando por un modelo, en la línea que mantienen otros sistemas del bienestar, mediante convenio y conciertos claros y estables. En definitiva se propone que se “normalice” el sistema respecto de los demás. Para ello se subraya la importancia por un lado, de una ordenación rigurosa de las entidades que presten servicios y de una inspección más acorde con la calidad que requiere satisfacer las necesidades de los ciudadanos; por otro, que la dinamización de la participación ciudadana en los servicios sociales se haga desde el ámbito comunitario dotando de contenido los cauces existentes (Programas de Cooperación Social coordinados con las áreas de Participación Ciudadana) y desde una perspectiva más amplia que no se limite al fomento del Voluntariado.

Finalmente se plantea también la necesidad de que por parte de los políticos exista un compromiso serio, articulado en torno a unos objetivos claros que marquen unas prácticas coherentes con ellos y que orienten la intervención profesional, al menos la de la administración pública.

Así mismo, la propuesta organizativa basada en la diferenciación de las entidades del Tercer Sector respecto de su función dominante (hacia el asociacionismo o hacia la economía social) es recogida como viable y deseable siempre que no sea algo excesivamente rígido que limite el camino que decidan ir tomando las entidades y las aspiraciones de éstas.

Estos planteamientos, como decíamos, no son compartidos por una parte del grupo que sostiene una postura que hemos denominado en otros apartados “idealizante”. Sobre el diagnóstico de la situación, su análisis es mucho más complaciente tanto respecto del Tercer Sector como de la administración. Entienden que el modelo actual de subvenciones, aunque ha tenido algunos efectos perversos, también ha servido para generar redes coordinadas con la administración, muy estables, sólidas y participativas. Reconocen que existen ciertos déficit pero que no son una realidad generalizada y que se superarán apostando por la formación, la calidad y el trabajo en red, tal y como entien-

den que ya se está empezando a hacer.

Esta explicación, no obstante, entraña una contradicción: por un lado las carencias se justifican por la juventud, falta de formación y de madurez democrático-participativa que aún tiene el Tercer Sector en España y en Andalucía; no son por tanto, algo muy preocupante pues, poco a poco, se está avanzando y se tenderá hacia la democracia participativa. Pero por otro lado, la faceta de prestación de servicios se concibe como inseparable y primordial en las entidades del Tercer Sector ya que es fruto de una conciencia creciente entre una ciudadanía “madura” que reclama participar directa y activamente en la política social gestionando sus propios servicios.

Desde esta posición el modelo organizativo expuesto se percibe como una propuesta teórica alejada de la realidad y de un futuro que se preconiza en otra línea. Mas concretamente, se entiende como una “intervención de cirugía” que disocia dos funciones inseparables en las organizaciones de un Tercer Sector configurado como expresión de una ciudadanía que no sólo quiere reflexionar y presionar, sino que quiere también decidir e intervenir, pues esa es la única forma de que haya transformación social.

Como reflexión de este debate inicial sobre conclusiones y propuestas -que habremos de continuar materializándolo en otros proyectos- sacamos una primera conclusión operativa: este discurso idealizante y modernizante, a pesar de ser minoritario actualmente, tiene un poder de influencia y seducción muy alto al ser sostenido por una parte importante de los representantes políticos y de las grandes organizaciones que, en definitiva, constituyen el núcleo central de la toma de decisiones en esta materia. Por tanto en el futuro, a la hora de realizar propuestas que pretendan ser viables y de establecer posibles estrategias de actuación, tendremos que considerar mucho más el peso de este discurso y su posible influencia. Pues no se trata entonces de convencer o de contabilizar adhesiones, sino de formular estrategias operativas que sirvan para desbloquear situaciones y de analizar las posibilidades de su puesta en marcha. Para poder avanzar en esa dirección es necesario no sólo fijar o describir las distintas posiciones sino también, posibilitar la reflexión conjunta para articular relaciones que puedan crear nuevas propuestas compartidas.



Finalmente una reflexión alentadora para nosotros: el proceso iniciado ha suscitado mucho interés en todos los participantes en la investigación (en la línea de buscar algún modo de continuidad) y cuando menos para nosotros, la constatación de que se abren muchas posibilidades para una reorientación más participativa del Tercer Sector. Por eso ahora, aun cuando nos hubiese podido parecer que estábamos concluyendo algo, nos damos cuenta que estamos apenas, iniciándonos en este camino.

#### **8.4. Consideraciones finales: de la caridad y la beneficencia al bienestar ¿Camino de ida y vuelta?**

Cuando a principio de los años noventa comenzamos a trabajar en temas relacionados con los servicios sociales, una de las primeras obras que cayó en nuestras manos fue el texto, tan conocido y estudiado hasta hace poco en el ámbito de las Escuelas de Trabajo Social, llamado *De la Beneficencia al Bienestar. Cuatro siglos de acción social*.

De la mano de ese trabajo muchos fuimos descubriendo, a través de diferentes enfoques y autores, cuál era el discurrir histórico de las formas de acción social y cómo éstas se habían ido institucionalizando en nuestro país, en función de distintas concepciones políticas sobre las necesidades sociales y sobre los modos de atenderlas. El sugerente título nos introdujo rápidamente en una concepción de los servicios sociales que, en aquel momento, se reclamaba de modo entusiasta y unánime en el marco del incompleto Estado de Bienestar español y cuyas aspiraciones, se formalizaban en las distintas leyes autonómicas de servicios sociales del final de los años ochenta.

Transcurridos casi veinte años desde la proclamación de las distintas leyes de servicios sociales el desarrollo de los objetivos y principios que las motivaban han experimentado un camino desigual. La complejidad social actual, (desde nuestro punto de vista, fruto en gran medida, del desarrollo incompleto de tales objetivos), nos está obligando, como hemos visto, a replantear las soluciones organizativas para la responde a las necesidades sociales.

En ese contexto, partiendo de distintos planteamientos, se vuelve la mirada ha-

cia el Tercer Sector como una posible vía de solución. En este trabajo hemos intentado mostrar algunas de las ambivalencias de su actual configuración y los posibles peligros que eso entraña para la consolidación de un sistema que garantice de modo efectivo el bienestar de las personas.

Desde nuestro punto de vista, el papel que el Tercer Sector pueda desempeñar en la reestructuración del bienestar está sujeto, como sabemos, a múltiples condicionantes externos. Pero también va a depender, en gran medida, de cómo éste reconstruya su identidad. Ya sea como la expresión, de las formas tradicionales de asistencia y filantropía benéfico-caritativas, modernizada hoy mediante el discurso de la solidaridad. Ya, como el cauce de expresión y participación efectiva de una ciudadanía activa de la que se nutre y a su vez recrea, que manteniendo unas nuevas relaciones con las administraciones públicas, establece conjuntamente con éstas, un espacio público común que posibilite el desarrollo de las garantías y los principios redistributivos del Estado de Bienestar.

Según nuestro análisis, si contemplamos la primera posibilidad, el Tercer Sector, aunque crezca en tamaño, no dejará de ser un espacio paliativo y residual respecto de unos sistemas públicos de servicios sociales en retroceso y en proceso de desestructuración (al que con su propia actuación estaría contribuyendo), y respecto de un Mercado emergente en los servicios personales. A grandes rasgos, la novedad de este panorama respecto de la beneficencia y la caridad tradicionales sería, por tanto, la ampliación del papel y de la lógica del Mercado, aun cuando ésta se presente bajo otras denominaciones. Si el Tercer Sector no desarrolla una identidad y unas prácticas singulares respecto de los otros dos sistemas su única ventaja comparativa será el abaratamiento de costes vía la explotación del voluntariado, la precariedad laboral o el descenso de la calidad de los servicios. Todo esto supondría, entonces, un retroceso muy importante en el largo camino de la beneficencia al bienestar.

Desde la segunda opción, el Tercer Sector sería una pieza clave en la consolidación del nuevo paradigma participativo emergente, especialmente en lo que se refiere a la creación de ciudadanía activa e inclusiva, requisito ineludible para crear las condiciones para que las experiencias innovadoras puedan enraizar, germinar y desarrollarse.

Así, las singularidades del Tercer Sector no se situarían en emular al Estado o al mercado sino en trascenderlos, en la medida en que éste desarrolle sus posibilidades de

construir estrategias que tiendan a intervenir en la transformación de los otros dos sectores. Respecto del Estado, por un lado en la defensa de las estructuras del sector público lo que implícitamente es una defensa del sentido redistributivo que representa el Estado de Bienestar; por otro, ampliando la democratización de sus estructuras y estableciendo canales adecuados para la participación social. Respecto del Mercado y del mundo empresarial, mediante un mayor control social de la producción y del consumo a través de procesos de democracia laboral, de autogestión y de consumo responsable (Alguacil, 2003: 267).

En esta dirección, queremos terminar la exposición de este trabajo subrayando las oportunidades que el Tercer Sector tiene para potenciar el desarrollo de este paradigma participativo. Aplicando a la participación el esquema que planteaba Jesús Ibáñez respecto de la democracia (Ibáñez, 1993), para que ésta exista realmente, debe darse en los tres niveles de la sociedad: en el de los individuos, en el de las estructuras y en el de los sistemas. El Tercer Sector puede y debe hacer aportaciones en los tres niveles y no sólo en la esfera estatal, sino también en la del Mercado.

Partiendo del análisis y de las conclusiones de éste trabajo, algunas de las aportaciones podrían resumirse en los tres niveles y en las dos esferas, del siguiente modo:

. Respecto del Estado:

- En el nivel de los individuos, contribuyendo a la construcción de una ciudadanía activa mediante la reivindicación de los derechos de ciudadanía (incluidos los “complejos”) para todas las personas y actuando como organizaciones inclusivas y como espacios de socialización democrática.
- En el nivel de las organizaciones, canalizando las energías y necesidades de los ciudadanos tomando parte activamente en el discurrir de los asuntos públicos, ya sea incidiendo políticamente al introducir nuevos temas en la agenda política y participar en la toma de decisiones y en el diseño de la políti-

ca social (Participación Ciudadana), o ya colaborando en la satisfacción directa de las necesidades sociales mediante la economía social no lucrativa.

- En el nivel del sistema, avanzando hacia la democracia participativa, dinamizando y animando la puesta en marcha y desarrollo de experiencias de profundización democrática mediante mecanismos participativos (como presupuestos participativos, Foros Ciudadanos, planes comunitarios...) y contribuyendo a la ampliación de la esfera pública y a la “publicación” de la administración.

#### Respecto del Mercado:

- En el nivel de los individuos, facilitando la inclusión económica, ya mediante el empleo (Economía Social), ya mediante la reivindicación de rentas básicas, o el reconocimiento del trabajo no asalariado.
- En el nivel de las estructuras democratizando y desmercantilizando la producción de servicios (por ejemplo, sociales y otros del bienestar) a través de la economía social no lucrativa y mejorando las condiciones laborales de los trabajadores, así como eliminando la competencia desleal del voluntariado e incorporando procesos participativos en la toma de decisiones de las organizaciones.
- En el nivel del sistema: a través de la gestión de servicios mediante economía social y el establecimiento de alianzas estratégicas con otras organizaciones y con la administración, se puede crear una situación de competencia cualitativa frente a las grandes empresas lucrativas (emergentes en el sector de los servicios públicos) de manera que se modifiquen las condiciones actuales de mercado y las relaciones

laborales. También exigiendo responsabilidad social a la administración en sus compras, contratos y convenios, y presionando en contra del planteamiento actual de los acuerdos internacionales sobre el comercio de los servicios (AGCS).

Pero como señala Boaventura de S. Santos, para que el Tercer Sector pueda hacer efectivas éstas aportaciones necesita, así mismo, de la concurrencia del Estado (aunque esto ya sería objeto de otra tesis); y para ello, de una reinversión solidaria y participativa del Estado, de la que surja el nuevo Estado de Bienestar que, conservando una función de articulación y de metagobernación entre los distintos actores, garantice las pautas necesarias de inclusión que hagan posible una ciudadanía activa. Sólo así será posible la sostenibilidad del bienestar (Santos, 2005:370) y podremos afirmar que, para el recorrido de la caridad y la beneficencia al bienestar, no hay “billete” de vuelta.

## **CAPITULO 9 - ANEXOS**



## ANEXO I

## CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES SEGÚN TITULARIDAD. ANDALUCÍA, 2004

| SECTORES                              | PÚBLICO     | %           | TERCER SECTOR | %           | PRIVADO    | %           | TOTAL       |
|---------------------------------------|-------------|-------------|---------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| <b>PERSONAS MAYORES</b>               |             |             |               |             |            |             |             |
| Centros residenciales                 | 115         | 20,3        | 223           | 39,4        | 228        | 40,3        | 566         |
| Viviendas tuteladas                   | 44          | 27,5        | 90            | 56,3        | 26         | 16,25       | 160         |
| Unidades de estancia diurna           | 54          | 32          | 55            | 33,5        | 55         | 33,5        | 164         |
| Centros de Día                        | 816         | 83,8        | 157           | 16,2        | 0          | 0           | 973         |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>1029</b> | <b>55,2</b> | <b>525</b>    | <b>28,1</b> | <b>309</b> | <b>16,6</b> | <b>1863</b> |
| <b>PERSONAS CON DISCAPACIDAD</b>      |             |             |               |             |            |             |             |
| Residencias para gravemente afectados | 12          |             | 59            |             |            |             |             |
| Residencias de adultos                | 7           |             | 52            |             | 1          |             |             |
| Viviendas tuteladas                   | 1           |             | 32            |             |            |             |             |
| Unidades de día                       | 9           |             | 71            |             | 1          |             |             |
| Centros ocupacionales                 | 54          | 30,3        | 124           | 69,7        |            | 0           | 178         |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>83</b>   | <b>19,6</b> | <b>338</b>    | <b>79,9</b> | <b>2</b>   | <b>0,47</b> | <b>423</b>  |
| <b>INFANCIA</b>                       |             |             |               |             |            |             |             |
| Centros de atención Socioeducativa    | 505         | 42,68       | 166           | 14          | 512        | 43,3        | 1183        |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>505</b>  | <b>42,7</b> | <b>166</b>    | <b>14</b>   | <b>512</b> | <b>43,3</b> | <b>1183</b> |
| <b>MENORES</b>                        |             |             |               |             |            |             |             |
| Centros de día                        | 10          |             | 8             |             | 1          |             |             |
| Residencias                           | 27          |             | 54            |             | 2          |             |             |
| Casas                                 | 5           |             | 166           |             |            |             |             |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>42</b>   | <b>15,4</b> | <b>228</b>    | <b>83,5</b> | <b>3</b>   | <b>1,1</b>  | <b>273</b>  |
| <b>SS.SS. COMUNITARIOS</b>            |             |             |               |             |            |             |             |
| Centros de SS. SS. Comunitarios       | 320         |             |               |             |            |             |             |
| Centros Sociales Polivalentes         |             |             | 15            |             |            |             |             |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>320</b>  | <b>95,5</b> | <b>15</b>     | <b>4,5</b>  | <b>-</b>   | <b>0</b>    | <b>335</b>  |
| <b>ACOGIDA MARG. SIN HOGAR</b>        |             |             |               |             |            |             |             |
|                                       | 7           |             | 29            |             | 0          |             |             |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>7</b>    | <b>19,4</b> | <b>29</b>     | <b>80,5</b> | <b>0</b>   | <b>0</b>    | <b>36</b>   |
| <b>MIGRACIONES</b>                    |             |             |               |             |            |             |             |
| Residencias temporeras                | 13          |             |               |             |            |             |             |
| Guarderías temporeras                 | 179         |             |               |             |            |             |             |
| Albergues                             | 14          |             | 1             |             |            |             |             |
| Residencia hijos temporeros           |             |             | 1             |             |            |             |             |
| Centros para inmigrantes              |             |             | 6             |             |            |             |             |
| <b>TOTAL</b>                          | <b>206</b>  | <b>96,2</b> | <b>8</b>      | <b>3,73</b> |            | <b>0</b>    | <b>214</b>  |
| <b>DROGODEPENDENCIAS</b>              |             |             |               |             |            |             |             |
| Centros de día                        | 6           |             | 20            |             |            |             |             |
| Centros de emergencia social          |             |             | 5             |             |            |             |             |
| Centros de tratamiento ambulatorio    |             |             | 38            |             | 1          |             |             |
| Comunidades terapéuticas              |             |             | 24            |             |            |             |             |
| Viviendas de apoyo a la reinserción   |             |             | 16            |             |            |             |             |
| Viviendas de apoyo al tratamiento     |             |             | 7             |             |            |             |             |
| Otros sin desglosar                   | 88          |             |               |             |            |             |             |



|                                |             |              |             |              |            |              |             |
|--------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|------------|--------------|-------------|
| TOTAL                          | <b>94</b>   | <b>45,8</b>  | <b>110</b>  | <b>53,7</b>  | <b>1</b>   | <b>0,4</b>   | <b>205</b>  |
| PERSONAS CON ENFERMEDAD MENTAL |             |              |             |              |            |              |             |
| Centros sociales               |             |              | 3           |              |            |              |             |
| Viviendas supervisadas         |             |              | 2           |              |            |              |             |
| TOTAL                          | <b>53</b>   | <b>91,4</b>  | <b>5</b>    | <b>8,6</b>   |            | <b>0</b>     | <b>58</b>   |
| OTROS                          |             |              |             |              |            |              |             |
| Minorías étnicas               |             |              | 1           |              |            |              |             |
| Personas enfermas de SIDA      |             |              | 2           |              |            |              |             |
| Comedores y otros              | 18          |              | 21          |              |            |              |             |
| Escuelas taller                |             |              | 1           |              |            |              |             |
| Recluso                        |             |              | 1           |              |            |              |             |
| TOTAL                          | <b>18</b>   | <b>41</b>    | <b>26</b>   | <b>59</b>    |            | <b>0</b>     | <b>44</b>   |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>2357</b> | <b>50,86</b> | <b>1450</b> | <b>36,74</b> | <b>827</b> | <b>12,38</b> | <b>4634</b> |

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social. Junta de Andalucía, 2004.

## ANEXO II

### CUESTIONARIO PARA JEFES DE SERVICIO DE AREAS MUNICIPALES DE SERVICIOS SOCIALES DE ANDALUCIA

P.1. Nos gustaría conocer algunas características sobre la gestión de los distintos Programas y Centros de Servicios Sociales que sean competencia de su entidad. Si es tan amable, rellene el siguiente cuadro marcando con una "x" las casillas que correspondan y añadiendo los programas o centros que sean necesarios en las columnas en blanco.

| PROGRAMAS Y CENTROS<br><br>TIPOS DE GESTION   | Servicio de Ayuda a domicilio | Teleasistencia | Centro de transeúntes | Albergue inmigrantes | Programa de ocupación del ocio y tiempo libre para menores | Centro ocupacional |  |  |
|---|-------------------------------|----------------|-----------------------|----------------------|--|--------------------|--|--|
|   | <b>GESTION*</b>               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Pública</b>                                |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Iniciativa Social</b>                      |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Iniciativa privada</b>                     |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Mixta entre:</b>                           |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Pública</b>                                |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Privada</b>                                |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Social</b>                                 |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>RELACION</b>                               |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Concierto</b>                              |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Concesión</b>                              |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Convenio</b>                               |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Subv. a program</b>                        |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>NOMBRE ENTIDAD GESTORA</b>                 |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>TIPO ENTIDAD</b>                           |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Asociación</b>                             |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Fundación</b>                              |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Cooperativa</b>                            |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Empresa pública</b>                        |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Empresa privada</b>                        |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Cáritas</b>                                |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Cruz Roja</b>                              |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>ONCE</b>                                   |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Otros (especificar)</b>                    |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>AMBITO TERRITORIAL</b>                     |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Local</b>                                  |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Provincial</b>                             |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Regional</b>                               |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>Nacional</b>                               |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |
| <b>AÑO INICIO CONV./CONCIERTO/ SUBVENCIÓN</b> |                               |                |                       |                      |  |                    |  |  |

\* Entendemos por gestión pública la desarrollada directamente por las propias administraciones públicas; por iniciativa social las asociaciones, ONG,s, Fundaciones u otras entidades no lucrativas; por iniciativa privada las empresas mercantiles, sociedades anónimas, etc. de carácter lucrativo.

**P.2. ¿Cuáles son, desde su punto de vista, las principales ventajas que tiene la gestión de servicios sociales cuando es desarrollada por? :**

a) la iniciativa social

---

---

b) la empresa privada

---

---

c) la gestión directa de la administración pública

---

---

**P.3. ¿Y los principales inconvenientes de cuando los gestionan? :**

a) la iniciativa social

---

---

b) la empresa privada

---

---

c) la gestión directa de la administración pública

---

---

**P.4. ¿Cuáles cree que DEBEN SER las funciones principales de las organizaciones socio-voluntarias en su relación con la Administración? (Numerad en orden de importancia de 1 a 8)**

- Ejercer como cauce de participación social
- Participar en el diseño de las políticas sociales
- Gestionar servicios, programas y centros

- Reivindicar el cumplimiento de los derechos sociales
- Sensibilizar y evidenciar problemas sociales
- Obtener financiación y subvenciones para desarrollar sus objetivos
- Colaborar con los servicios sociales públicos para su mejor desarrollo
- Otras (especificar) \_\_\_\_\_

**P.5. ¿Y cuales cree que EN LA PRACTICA SON las principales? (numerad en orden de importancia de 1 a 8)**

- Ejercer como cauce de participación social
- Participar en el diseño de las políticas sociales
- Gestionar servicios, programas y centros
- Reivindicar el cumplimiento de los derechos sociales
- Sensibilizar y evidenciar problemas sociales
- Obtener financiación y subvenciones para desarrollar sus objetivos
- Colaborar con los servicios sociales públicos para su mejor desarrollo
- Otras (especificar) \_\_\_\_\_

**P.6. En el ámbito geográfico de su competencia, ¿conoce alguna entidad socio-voluntaria que sea, en su opinión, un ejemplo significativo de participación social por su modelo de organización interna o por su relación con la administración u otras entidades sociales?**

Sí. (especificar nombre/s)

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

No.

**Si desea hacer alguna observación o sugerencia, puede utilizar el siguiente espacio. Muchas gracias por su colaboración**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**ANEXO III**  
**GUIÓN DE TEMAS PARA ENTREVISTAS A TÉCNICOS DEL SISTEMA PÚBLICO DE**  
**SERVICIOS SOCIALES**

**Referente general sobre política social:**

- Percepción sobre el reparto de responsabilidades entre los distintos agentes sociales.
- Funciones del Estado y de los sistemas públicos de protección social.

**Percepción del papel del Tercer Sector de acción social:**

- Objetivos y funciones del Tercer Sector
- Valoración general del papel del Tercer Sector

**Relaciones Sistema Público de Servicios Sociales/Tercer Sector:**

- Situación actual y trayectoria de la externalización de la gestión de servicios en la institución.
- Definición de criterios para determinar la gestión indirecta.
- Valoración de los diferentes mecanismos de gestión (subvenciones, contratación, convenios)
- Mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación de la gestión indirecta.
- Relaciones entre profesionales públicos y entidades colaboradoras

**Función de participación social y profundización democrática del Tercer Sector:**

- Percepción participación interna (toma decisiones, papel voluntariado, conexión con los afectados)
- Percepción participación externa (creación de tejido social, relaciones con el entorno)
- Valoración de los cauces de participación en el sistema público de Servicios Sociales (órganos de participación, Programa de Cooperación Social)
- Participación en el diseño de la política social

**Valoración de las políticas públicas de las distintas administraciones en cuanto a la gestión de servicios.**

**Retos del Tercer Sector en la gestión de servicios sociales.**

**Retos del sistema público.**

**ANEXO IV.****GUIÓN DE TEMAS PARA ENTREVISTAS A MIEMBROS DEL TERCER SECTOR****Características generales de la entidad**

- Objetivos, historia, trayectoria
- Actividades que realiza

**Referente general sobre política social:**

- Percepción sobre el reparto de responsabilidades entre los distintos agentes sociales.
- Funciones del Estado y de los sistemas públicos de protección social.

**Percepción del papel del Tercer Sector de acción social:**

- Objetivos y funciones del Tercer Sector
- Valoración general del papel del Tercer Sector

**Relaciones con la administración pública**

- Valoración del papel del sistema público
- Experiencias y tipos de colaboración
- Descripción de programas que desarrollan en colaboración
- Valoración de los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación
- Valoración de los mecanismos de financiación
- Cauces de participación en el sistema público
- Papel desempeñado en el diseño y planificación de las políticas públicas

**Concepción de participación**

- Valoración general de la participación social en el ámbito local.
- Referente participativo

**Participación interna de su entidad**

- Modos de producción de decisiones
- Relaciones entre los miembros
- Participación del voluntariado en la organización
- Inclusión-conexión con los afectados

**Relaciones con otras entidades y base social**

- Redes de colaboración

- Mecanismos de coordinación
- Lugar en el tejido social local
- Conexión con redes informales y ciudadanos
- Participación en actividades comunitarias

## **ANEXO V**

### **PROPUESTA DE TEMAS PARA TRATAR EN LOS GRUPOS DE DISCUSIÓN**

- Referente de política social
- Papel del Tercer Sector en la actualidad
- Estructura motivacional del Tercer Sector
- Valoración de la intervención del Tercer Sector en los servicios sociales
- Relaciones con la administración
- Participación interna de las entidades
- Participación comunitaria, creación de tejido social y ciudadanía





## **CAPITULO 10 - BIBLIOGRAFÍA**



- ABRAHAMSON, P. (1995). "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales" en SARASA, S. Y MORENO, L. *El Estado de bienestar en la Europa del Sur*. CSIC. Madrid.
- ADELANTADO, J. (2000) *Cambios en el Estado de Bienestar*. Icaria. Barcelona.
- AGUIAR, F. Y PEREZ YRUELA, M. (1995). "Aproximación al sector voluntario andaluz en el ámbito de los Servicios Sociales" en SARASA, S. Y MORENO, L. *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, CIS. Madrid.
- AGUILAR, M. Et al. (1990). "Una docena de mitos, síndromes, límites y mistificaciones acerca de los Servicios Sociales y el Trabajo Social" en *Documentación Social*. Nº 79. Madrid.
- AGUILAR, M. Et. Al. (1996). "Inserción por la actividad económica: un nuevo horizonte para los servicios sociales" en ALEMÁN, C. Y GRACÉS, J. (Dir.) *Administración Social pública: servicios de bienestar social*. S.XXI. Madrid.
- ALBARRACIN, J. (1996) "Del estado de Bienestar a la ley de la selva" . Ponencia presentada a las *XV Jornadas de Verano de Trabajo Social*. Asociación CICS. Cerro Muriano (Córdoba).
- ALBERICH, T. (1994). "Guía fácil de asociaciones" en *El Nudo de la Red*. COACUM. Madrid.
- ALBERICH, T. (1998) "Introducción a los métodos y técnicas de investigación social y a la investigación-acción participativa" en *Cuadernos de la Red*, Nº5.
- ALBERICH, T. (2002) *Guía Fácil de Asociaciones. Manual de Gestión*. Dykinson. Madrid.
- ALBERICH, T. (2004) *Guía Fácil de la Participación Ciudadana*. Dykinson. Madrid.
- ALBERICH, T. (2005) "De las asociaciones ciudadanas a los movimientos alter/tergobaladores. Tres décadas de transformación y conflicto en asociaciones y movimientos sociales en España" . Ponencia VIII Congreso Español de Sociología. Valencia.
- ALEMÁN, C. (1991). *El Sistema Público de Servicios Sociales en España*. Impredisur. Granada.
- ALEMÁN, C. (1999) "Situación actual de Servicios Sociales en España" en *Actas del I Congreso Andaluz de Escuelas de Trabajo Social*. EUTS de Málaga. Málaga.
- ALEMÁN, C. Y GARCÍA, M. (1997). "Política Social e Iniciativa Social" en ALEMÁN Y GARCÉS (Coords) *Política Social*. Mc- Grau Hill. Madrid.

- ALEMAN, C. Y GARCIA SERRANO, M. (1999). *Fundamentos de Bienestar Social*. Tirant-  
lo Blanc. Valencia
- ALGUACIL, J. (2002) "La ciudadanía emergente y sus síntomas" en Ciudades para un  
futuro sostenible. ([http:// habitat.aq.upm.es/boletín/n24](http://habitat.aq.upm.es/boletín/n24))
- ALGUACIL, J. (2003) "El desarrollo del tercer sector. Experiencia de la Asociación  
para el Desarrollo Comunitario de Vallecas" en FUNES , M.J. y ADELL, R, (Eds.)  
.ALONSO, L.E. ( 1995) "Necesidades, desigualdad y democracia: la polémica sobre la  
governabilidad del Estado del Bienestar" en VV.AA. *Desigualdad y pobreza hoy*.  
Talasa. Madrid.
- ALONSO, L.E. (1996) "Nuevos movimientos sociales y asociacionismo" en RODRIGUEZ  
CABRERO, G. Y MONSERRAT, J. (Dir.) *Las entidades voluntarias en España*.  
Mº de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- ALONSO, L.E. (1998): "La Producción social de la necesidad y la modernización de la  
pobreza: una reflexión desde lo político" en RIECHMANN, J. (Coord). *Necesitar,  
desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y  
sustentabilidad*. Los libros de la Catarata. Madrid.
- ALONSO, L.E (1998 ) *La mirada cualitativa en Sociología*. Fundamentos. Madrid.
- ALONSO, L.E. (1999) "La juventud en el tercer sector: redefinición del bienestar, redefinición  
de la ciudadanía" en *Estudios de Juventud*.
- ALONSO, L.E. (2000), "Las transformaciones del Estado de Bienestar: participación so-  
cial, sociedad civil y ciudadanía" en GARDE, J.A. (Ed). *Informe 2000. Políticas  
Sociales y Estado de Bienestar en España*, FUEM. Madrid.
- ALONSO, L.E. Y RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994). "Necesidades sociales y crisis de  
los consumos públicos". Revista de Occidente, nº 162. Madrid.
- ALONSO, L.E.y JEREZ, A. (1997). "Hacia una politización del Tercer Sector" en JEREZ,  
(Comp). *Trabajo Voluntario o participación. Elementos para una sociología  
del Tercer Sector*. Ariel. Madrid.
- ANDER-EGG, E.(1984). Diccionario del Trabajo Social. El Ateneo. México
- ANISI, D. (1997). *Los creadores de escasez. Del bienestar al miedo*. Alianza. Madrid.
- ARRIOLA, M. J. Y SETIEN, M.L. (1997).; " Política Social y servicios Sociales" en ALEMAN  
Y GARCES (Coords.) *Política Social*. Mc Grau Hill. Madrid.

- ASCOLI, U. (1987) "Estado de Bienestar y acción Voluntaria" en *REIS*, nº 38.
- ASCOLI, U. y PAVOLINI, E., (2000) "Las organizaciones del Tercer Sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades" en MUÑOZ MACHADO, S., GARCIA DELGADO Et al. *Las estructuras del bienestar en Europa*. Civitas. Madrid.
- AZUA, P. (2003) "Las ONG ante los retos sociales del nuevo milenio". Ponencia *Simposio ONG , actividades solidaria y gestión de calidad*. Alicante. Marzo, 2003
- BELTRAN. M. (1993) "Cinco vías de acceso a la realidad social" en GARCIA FERRANDO, et al *El análisis de la realidad social*. Alianza, Madrid.
- BENEDICTO, J. (2003) "El cambiante escenario de la participación política ¿Hacia una política participativa?" en *Zona Abierta* nº 106/107.
- BENEDICTO, J. y MORÁN, M.L. (2002) La construcción de la ciudadanía activa entre los jóvenes (<http://www.injuve.mtas.es>).
- BOIX, C. y POSNER, D. (2000), "Capital social y democracia" en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol.I, nº 2. Madrid
- BORJA, J. (1998) "Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea" en *La Factoría*, nº 7.
- BORJA, J. (2002) "La ciudad y la nueva ciudadanía" en *La factoría*, nº 17.
- BOURDIEU, P. (2000), "Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social" en Bordieu, P. *Poder, derecho y clases sociales*, Descleé. Bilbao.
- BOURDIEU, P. (2001), "El capital social. Apuntes provisionales" en *Zona Abierta* 94/95. Madrid
- BRESSER PEREIRA, L. Y CUNILL, N. (1998), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD-Paidós. Buenos Aires.
- BRUGUÉ, Q. FONT, J. Y GOMÁ, J. (2003). « Participación y democracia. Asociaciones y poder local" en FUNES, M.J. y ADELL, R. (Eds.). *Movimientos sociales: cambio social y participación*. UNED. Madrid."
- BUENAVENTURA, R. (2003) *Guía de la política pública local*. Consultores de administraciones públicas. Madrid.
- BUENOABAD, J.R. (1991). *Hacia un modelo de Servicios Sociales de Acción Comunitaria*. Popular. Madrid
- CABRA DE LUNA, M. A. (1999). "El Tercer Sector ¿Alternativa o complemento?" en *Actas del I Congreso Andaluz de Escuelas de Trabajo Social*. EUTS de Málaga. Málaga.

- CABRA DE LUNA, M.A. (1999) "El Tercer Sector" en CARPIO, M. (ED). *El Sector no lucrativo en España*. Pirámide. Madrid.
- CARPIO, M. (ED). *El Sector no lucrativo en España*. Pirámide. Madrid.
- CASADO, D. (1992). *Organizaciones voluntarias en España*. Hacer. Barcelona
- CASADO D. y GUILLEN, E. (1994). *Introducción a los Servicios Sociales*. Popular. Madrid.
- CASADO, D. (1994). "Servicios Sociales" en *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Fundación Foessa. Madrid.
- CASADO, D. (1995). *Organizaciones voluntarias en España*. Hacer. Barcelona.
- CASADO, D. (1999) "Políticas Públicas sobre el sector voluntario en España" en *Actas del I Congreso Andaluz de Escuelas de Trabajo Social*. EUTS de Málaga. Málaga.
- CASADO (2003) "Delimitación del sector voluntario de objeto social en España" en RODRIGUEZ CABRERO, G. (Coord.) *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Fundación FOESA. Madrid.
- CASADO, D. y GUILLEN, E (2001) *Manual de Servicios Sociales*. Editoria CCS. Madrid.
- COLECTIVO IOÉ (1996) "¿Gestionar o repolitizar la pobreza?" en *Jornadas Sobre Pobreza y Exclusión Social*. Jaén. Mayo, 1996.
- COLEMAN, J.S. (2001), "Capital social y creación de capital humano" en *Zona Abierta* 94/95. Madrid
- COLOMER, M. (1983). "Areas o campos de la Acción Social" en *Documentación Social*. Caritas. Madrid.
- CORAGGIO, J.L. (2002) "La Economía Social como vía para otro desarrollo social" en URBARED, Red de Políticas Sociales ( [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)).
- CORAGGIO, J.L. (2002) "Economía Solidaria como alternativa estructural y no como paliativo para aguantar". Conferencia pronunciada en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, 2002.
- CORTES , L. (1992) "La modernización de la sociedad española" en *Documentación Social*, N<sup>o</sup> 88. Madrid.
- CORTES, L. (1999) .España y el desarrollo social. *Documentación Social*, N<sup>o</sup> 115. Madrid.
- CORTES et al. (1997) "Las organizaciones de Voluntariado Social en España". Documento

- de trabajo nº 10. Plataforma para la promoción del Voluntariado en España-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- CUNILL, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD-Nueva Sociedad. Caracas.
- CUNILL, N. (1991), *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, CLAD. Caracas.
- DE LA RED, N. (1997b). "Trabajo Social y lucha contra la exclusión a través de la integración social y el trabajo en redes" en *Servicios Sociales y Política Social*, Nº 38. Madrid.
- DE LA RED, N., DIAZ, J.A. y SALVADOR, M.J. (1998). *Nueva Concepción de los Servicios Sociales Básicos*. Consultores españoles. Madrid.
- DE LAS HERAS, P. (1998), "Bienestar Social y Sistema de Servicios Sociales en España" en FERNANDEZ GARCIA, T.: *Estado de Bienestar: perspectivas y límites*. Universidad de Castilla la Mancha. Colección ESTUDIOS Nº 47.
- DE LAS HERAS, P. Y CORTAJARENA, E. (1979). *Introducción al Bienestar Social*. Federación Española de asociaciones de Asistentes Sociales. Madrid.
- DONATI, P.P. (1997a). "La crisis del Estado Social y la emergencia del Tercer Sector: hacia una nueva configuración relacional" en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 5. Madrid.
- DONATI, P.P. (1997a). "La crisis del Estado Social y la emergencia del Tercer Sector: hacia una nueva configuración relacional" en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 5. Madrid.
- DONATI, P.P. (1997b). "El desarrollo de las organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá" en *REIS*, nº 79.
- DONATI, P.P. (2004) "Nuevas políticas sociales y Estado social relacional" en *Reis*, nº 108.
- DOYAL, L. Y GOUGH, I. (1994). *Teoría de las Necesidades humanas*. Icaria-FUHEM. española. Nº 114. Madrid.
- ELIZALDE, A (2001) "Democracia representativa y democracia participativa" en *Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Vol 1, nº 2
- ENCINA, J. et al (2003) *Praxis participativas desde el medio rural*. Construyendo ciudadanía/6. IEPALA/CIMAS. Madrid.



- ENCINA, J. et al ( 2002). *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía*. Construyendo Ciudadanía/5. Atrapasueños. Sevilla.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1998). "Estado de Bienestar" en FERNANDEZ, T. (Coord). *Estado de Bienestar: perspectivas y límites*. Universidad de Castilla-La Mancha.
- FERNANDEZ GARCIA, T. (Coord). *Estado de Bienestar: perspectivas y límites*. Universidad de Castilla-La Mancha 1995. Madrid
- FUNDACIÓN ESPLAI (2003) *El Tercer Sector visto desde dentro*. Fundación Esplai. Barcelona.
- FUNDACION TOMILLO (2000), *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Fundación Tomillo. Madrid.
- FUNES, M.J. y ADELL, R. (2002). *Movimientos sociales: cambio social y participación*. UNED. Madrid.
- GANUZA, E. (2002) "La democracia participativa: la experiencia de los presupuestos participativos en Córdoba" en R. VILLASANTE, T. y GARRIDO, F.J. (Coords.) *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo Ciudadanía/3*. IEPALACIMAS. Madrid.
- GARCIA FERRANDO, M., IBAÑEZ, J. Y ALVIRA, F.(1993) *El Análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*. Alianza, Madrid
- GARCIA, G. y RAMIREZ, J.M. (1992).; *Los nuevos Servicios Sociales. Síntesis de conceptos y evolución*. Certeza. Zaragoza.
- GARCIA INDA, A.(2001) ""Sobre participación, voluntariado y servicio civil" en *Documentación Social* N° 122.
- GARCIA INDA, A. (1998). "El voluntariado como fundamento de los derechos humanos" en *Cuadernos de Trabajo Social*. Universidad Complutense. Madrid.
- GARCIA ROCA, J.(1992). *Publico y privado en la acción social*. Popular. Madrid.
- GARCIA ROCA, J. (1994). *Solidaridad y voluntariado*. Sal Terrae. Santander.
- GARCIA ROCA, J.(1995). "El voluntariado como recurso social" en *Premio Bancaixa de investigación sobre Servicios Sociales*. Fundación Bancaixa. Valencia.
- GARCIA ROCA, J. (2004). *Políticas y programas de participación social*. Síntesis. Madrid.
- GARDE, J.A. (Ed). *Informe 2000. Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España*, FUHEM. Madrid.

- GARRIDO, J. (2001) "El análisis de redes en el desarrollo local" en R. VILLASANTE et al, *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo Ciudadanía/2*. El Viejo Topo. Madrid.
- GARRIDO, J.(2002) "Planificación participativa para el desarrollo local" en R.VILLASANTE y GARRIDO, J.(coords.) *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía/3*. IEPALA-CIMAS. Madrid.
- GAVIRIA, M., LAPARRA, M. y AGUILAR, M. (1992), "Los Servicios Sociales generales. Un sistema sin objeto", en (comp). *Evolución Social en España, 1990*. Instituto Sindical de Estudios. Madrid.
- GINER, S. Y SARASA, S. (1997) *Buen gobierno y política social*. Ariel, Barcelona.
- GINER, S. Y SARASA, S. (Eds.) *Buen gobierno y Política Social*. Ariel.
- GOMEZ GIL, C. (2004) *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*. Icaria. Barcelona.
- GOUGH, I. (1982). *Economía Política del estado de Bienestar*. H .Blume. Madrid.
- GRAÑA, F. (2005) *Diálogo social y gobernanza en la era del estado mínimo*. Cinterfor/OIT. Montevideo.
- GUTIERREZ RESA, A. (1996 a). "Iniciativa Social y Servicios Sociales" en ALEMAN, C. y GARCES, J . (Dir.) *Administración social: servicios de bienestar social*. S. XXI. Madrid.
- GUTIERREZ RESA, A. (1996). "Las ONGs y su papel en la sociedad" en *Servicios Sociales y Política Social*. Nº 36. Madrid.
- GUTIERREZ RESA, A.(1997) *Acción Social No Gubernamental*. Tirant lo Blach. Valencia.
- HERRERA, M. (1997) "El Tercer Sector y la sociedad compleja" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 5.
- HERRERA, M. (1998). *El Tercer Sector en los sistemas de bienestar*. Tirantlo Blanch. Valencia.
- HERRERA, M. (1998) "La especificidad organizativa del Tercer Sector" en *Papers: revista*.
- HERRERA, M. Y CASTON, P. (2003) *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ariel. Barcelona
- HERREROS, F. y DE FRANCISCO, A. (2001), "Introducción: el capital social como programa de investigación" en *Zona Abierta* 94/95. Madrid.
- de Sociología*, Nº 56

- HOUTART, F (2001) "Sociedad civil y espacios públicos". Ponencia *I Foro Social Mundial*.
- IBAÑEZ, J, (1993) "Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas" en GARCIA FERRENDO, IBAÑEZ Y ALVIRA (1993) *El análisis de la realidad social*. Alianza, Madrid.
- JEREZ, A. (1997) (Coord). *¿Trabajo voluntario o participación?. Elementos para una Sociología del Tercer Sector*. Tecnos. Madrid.
- JOHNSON, N. (1990). *El Estado de Bienestar en transición. La Teoría y la práctica del Pluralismo del Bienestar*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- JONES, C. (1985). "Types of Welfare Capitalism", *Government and Opposition*, vol.20.num.3.
- JORDANA, J. (2000), "Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?" en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. I , nº 2. Madrid
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1994).; *Plan de Servicios Sociales de Andalucía 1993-96*. Consejería de Asuntos Sociales. Junta de Andalucía. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. *1er. Plan Andaluz de Voluntariado 2003-2005*. Consejería de Gobernación. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2004) *Centros de Servicios Sociales en Andalucía*. Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2004) *Estudio sobre el voluntariado social en Andalucía*. Consejería de Asuntos Sociales. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2003) *Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía*. Consejería de Asuntos. Sociales. Sevilla
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2004) *Pacto por el Bienestar Social desde Andalucía*. Memoria. Consejería de Asuntos Sociales. Sevilla
- KAHN, A.J. y KAMERMAN, S.B. (1987). *Los Servicios Sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. S. XXI. Madrid.
- LAPARRA, M., GAVIRIA, M. y AGUILAR, M. (1995) en "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión" en SARASA, S. Y MORENO, L. *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. CSIC. Madrid.
- LAVILLE, J.L. et al (1999) "Third System: an european definition". Paper del Proyecto de investigación "The enterprises and organizations of the thirid system. An strategic challenge for employment" en el marco de la acción piloto "Thrid System and

- employment” de la commission Europea.
- LECHNER, N. (1996) “Por qué la política ya no es lo que fue?” en *Leviatán*, nº63. Madrid.
- LEVI, M. (2001), “Capital social y asociar: ensayo crítico sobre *Making Democracy Work*, de Robert Putnam” en *Zona Abierta* 94/95. Madrid
- LEY 2/88 de 4 de Abril de Servicios Sociales de Andalucía
- LINARES, E. (1988). “La evolución de la asitencia social desde una institución privada” en VV.AA. Cuatro siglos de Acción Social. De la Beneficencia al Bienestar. CGCDTS.- S:XXI. Madrid
- LOPEZ DE AGUILETA, (1990) ”Estado, Sociedad Civil y procesos de participación” en *Documentación Social* Nº 80.
- MADRID, A. (1998). “Las entidades de solidaridad en la encrucijada. Cuestiones abiertas” en *Mientras tanto*. Nº 71. Barcelona.
- MADRID, A. (1999) “Participación, voluntariado y desobediencia” en *Estudios de Juventud*, nº 45.
- MARCHIONI, M. (1997). *Planificación social y organización de la comunidad*. Popular. Madrid.
- MARTINEZ ROMAN, M.A. Et al. (1996) “Sistema Público de servicios Sociales en España” en ALEMAN, C. Y GARCES, J, *Administración Social: servicios de bienestar social*. S. XXI. Madrid.
- MAYNZT, R. (2000) “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”. [http://:www.iigov.org/](http://www.iigov.org/) revista
- MAYNZT, R. (2001) “El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en *Revista del CLAD*, nº 21. Caracas.
- MAUGER, G. (2002) “Las políticas de inserción. Una contribución paradójica a la desestabilización del mercado de trabajo” en *Cuadernos Andaluces de Bienestar Social*, nº 10.
- MARBAN, V. (2000) “Estructura económica y organizativa de las entidades voluntarias en España” en *Economistas*, nº 83.
- MARSHALL, T. H. (1997) “Ciudadanía y clase social” en *REIS*, nº 79. Madrid.
- MARTÍ, J., PASCUAL, J y REBOLLO, O. (2005) *Participación y desarrollo comunitario en el ámbito rural*. IEPALA/CIMAS. Madrid.

- MEDINA, M.. (2006) "La gestión de la calidad y el marketing en los servicios sociales. *Revista de Asuntos Sociales*. N<sup>o</sup>
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2005) *¿Quién es quien?. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52 del IRPF*. Madrid.
- MISHRA, R. (1989). "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá" en MUÑOZ DEL BUSTILLO, R (comp). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Alianza. Madrid.
- MISHRA, R. (1992). *El Estado de bienestar en Crisis*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- MOIX, M. (1986). *Bienestar Social*. Trivium. Madrid.
- MONTAGUT, T. (2000) *Política Social. Una introducción*, Ariel, Barcelona
- MORENO PESTAÑA, J.L. (1997) "Ciencia, ideología y comunicación en el trabajo social: una estrategia dialéctica" en *Gaceta de Antropología*., N<sup>o</sup> 13
- MORENO PESTAÑA, J.L. (2004) "La demanda de ciencia: esbozo de una sociología de los Discursos epistemológicos en trabajo social" en *Portularia. Revista de Trabajo Social*.
- MOTA, F. y SUBIRATS, J. (2000). "El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico" en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol.I, n<sup>o</sup> 2. Madrid
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1993) *Crisis y futuro del estado de bienestar*. Alianza. Madrid.
- NAVARRO, C. y RODRIGUEZ, M.J. (2004) "Administración Pública y tercer sector. Propuesta analítica y estudio del caso de Andalucía" en *Papers* n<sup>o</sup> 73.
- NAVARRO, C. y PEREZ, E. (2004). *Las razones del Voluntariado. Solidaridad organizada en las capitales andaluzas*. Agencia Andaluza del Voluntariado./Junta de Andalucía. Sevilla.
- NERFIN, M. (1994) "Los movimientos sociales y otro desarrollo" en *Movimientos Sociales Poder y Sociedad. Cuadernos de la Red*, N<sup>o</sup> 2. Red CIMS. Madrid.
- NOYA, J. (2001) "La economía moral de la globalización. Legitimación del Estado de Bienestar, cultura y capitalismo global" en *Política y Sociedad*, Madrid.
- OLSEN, W. (2004) "Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods

- can really be mixed”( Web de la autora).
- OFF, C. (1988) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Alianza. Madrid.
- PELEGRÍ, X.(1996). “Los Derechos Sociales en el Sistema Público de Servicios Sociales” en *Actas del VIII Congreso Estatal de Diplomados en Trabajo Social*. Sevilla.
- PEREDA, C. (2005) “Participación Ciudadana y emancipación social”. Ponencia *Encuentro de políticas participativas*. EUTS. Universidad de Granada.
- PEREZ DIAZ, V. Y LOPEZ, J.(2003) *El Tercer Sector Social en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- PEREZ YRUELA, M. (2003) *La sociedad andaluza, 2000*. IESA. Córdoba.
- PERRI 6 AND VIDAL, I. (1994). *Delivering Welfare*. CIES. Barcelona.
- PESTOFF, V. (1992) “Third Sector and co-operative services: an alternative to privatization” en *Journal of Consumer Policy*, vol. 15.
- PINDADO, F. (2005) “Gobierno local y participación ciudadana” en MARTÍ, PASCUAL y REBOLLO, *Participación y desarrollo comunitario en el ámbito rural*. IEPALA/ CIMAS. Madrid.
- PLARAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (2004) “Definición ,visión y misión del Tercer Sector de Acción Social. Conclusiones del grupo del Consejo estatal para el Plan Estratégico del tercer Sector de Acción Social”. Web Plataforma ONG acción social.
- PUTNAM, R. (2001) “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública” en *Zona Abierta* nº 94/95.
- RAYA, E. (1991) “Globalidad, integración y participación en la política social local” en RTS: Revista de treball social, N° 122.
- RAYA, E (1994) “Teoría general de la participación” en *RTS: Revista de treball social*, N° 134.
- REVILLA, M. (2002) *Las ONG y la política*, Istmo, Madrid.
- RIECHMANN, J.(1998.Coord). *Necesita , desear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad*. Los libros de la Catarata. Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1989) “La Política Social en España: realidades y ten

- dencias” en MUÑOZ DEL BUSTILLO, R.(Comp.) *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Alianza. Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991) ”Estado de Bienestar y Sociedad de Bienestar. Realidad e Ideología”. En *Estado, Privatización y Bienestar*. FUHEM-ICARIA. Barcelona.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1992) “Fundamentos teóricos de la Política Social” en MORENO, L. Y PEREZ YRUELA, M. (Comp.) *Política Social y Estado de Bienestar*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1995) “Estado de Bienestar y sociedad civil en España: hacia una división pluralista del bienestar, en *Hacienda Pública Española*, nº 1.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1996). “Los servicios sociales en España: implantación, generación de empleo y evaluación de sus efectividad” en *Las Políticas Redistributivas*. II Simposio sobre Igualdad y distribución de la renta y la riqueza. Fundación Argentaria. Madrid
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1997) “Conflicto, gobernabilidad y Política Social” en GINER, S. Y SARASA,S. (Eds.) *Buen gobierno y Política Social*. Ariel. Barcelona.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1998) “El Estado de Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional” en GOMÁ, R. y SUBIRATS, J.(Coords) *Políticas Públicas en España*. Ariel. Barcelona
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (2000); “La economía política de las organizaciones no lucrativas” en *Economistas*, nº 83.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (2003) (Coord). *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe General*. Fundación FOESSA. Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (2005) “Los retos del Tercer Sector en España en el espacio social europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social” en *Revista Española del Tercer Sector*. Nº 1. Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. y MONSERRAT, J, (1996) *Las entidades voluntarias en España*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- RODRIGUEZ, O. (2005) “La Triangulación como estrategia de investigación en Ciencias Sociales” en *Madri+d, Revista de Investigación en gestión e innovación tecnológica*.

Nº 31.

- ROLDAN, E. (2001) *¿Hacia un sistema mixto de bienestar social?: la evolución de los servicios sociales en España*. Editorial Complutense, Madrid.
- ROLDAN, E. y GARCIA, T. (2006). *Políticas de Servicios Sociales*. Síntesis. Madrid.
- RUIZ DE OLABUENAGA, J.I. (2000), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBVA. Bilbao.
- SALAMON, L. (1993) "The marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State" en *Social Service Review*, vol 67, nº 1
- SALAMON, L., ANHEIER, H. (1997) "El sector de la sociedad civil" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº5.
- SALAMON, L., ANHEIER, H. et al (2001) *La Sociedad Civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo* Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins. Fundación BBVA. Bilbao.
- SANTOS, B. S. (1999). *Reinventar la democracia, reinventar el estado*, Sequitur. Madrid.
- SANTOS, B.S. (2003) *Crítica de la razón indolente*. Descleé de Brouwer. Bilbao.
- SANTOS, B. S. (2005) *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Trotta. Madrid
- SARASA, S. (1995) "La sociedad Civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre estado y asociaciones altruistas" en Sarasa, S. y Moreno, L. (Comp.). *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. CSIC. Madrid.
- SARASA, S. Y MORENO, L. (1995). *El Estado de bienestar en la Europa del Sur*. CSIC. Madrid
- SARASA, S. Y OBRADOR, G. (1999) "Sociedad Civil y Servicios Sociales" en *Jornadas sobre itinerarios de incorporación social en el contexto de transformaciones del Estado*.
- SETIEN, M.L. y ARIOLA, M.J. (1997). "Política Social y Servicios Sociales" en ALEMAN, C. y GARCES, J.. *Política Social*. McGrau-Hill. Madrid
- SOLOMON, E.S. et al. (1980). "Unesco's policy-relevant Quality of life program" en VV.AA. *The Quality of life. Comparative Studies*. Sage Publications. California.
- STOLLE, D. (2001), "Jugando juntos a los bolos, jugando solos: el desarrollo de confianza generalizada en las asociaciones voluntarias" en *Zona Abierta* 94/95. Madrid



- TARROW, S. (1990) *El Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva la política*. Alianza. Madrid
- TAYLOR, S. BOGDAN, R. (1992) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* Paidós, Barcelona.
- TAYLOR-GOOBY, P. (1989) "Currents developments in the Sociology of Welfare" en *British Journal of Sociology*, nº 40.
- TAYLOR-GOOBY, P. (1999) "Risk and Welfare State" en *British Journal of Sociology*, vol 50, nº2.
- TAYLOR, M. (2001), "El buen gobierno: sobre la jerarquía, el capital social y las limitaciones de la teoría de la elección racional" en *Zona Abierta* 94/95. Madrid.
- TITMUS, R. (1981). *Política Social*. Ariel. Barcelona.
- TORCAL, M. y MONTERO, J.R. (2000). "La formación y consecuencias del capital social en España" en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol.I, nº 2. Madrid.
- VALLE del, A. (1987). *El modelo de Servicios Sociales en el estado de las autonomías*. IESA. Madrid.
- VARGAS, V.(2001). "Ciudadanías globales y sociedades civiles globales. Pistas para el análisis". Biblioteca de las Alternativas. Documentos Foro Social Mundial 2001.
- VERNIS, A. (2005). "Tensiones y retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas" en *Revista Española del Tercer Sector*, Nº1
- VILLASANTE, T.R (1984) *Comunidades Locales. Análisis, movimientos sociales y alternativas*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid
- VILLASANTE, T.R.(1994). "De los movimientos sociales a las metodologías participativas" en Delgado, J.M. y Gutierrez, J. *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en las Ciencias Sociales*. Síntesis. Madrid.
- VILLASANTE, T.R. (1995). *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. HOAC. Madrid.
- VILLASANTE, T. R. (1996) Voluntariado, Sociedad Civil y Asociaciones. *Cuadernos de la Red* Nº 4. Red CIMS. Madrid
- VILLASANTE, T.R. (2002) *Sujetos en movimiento. Redes y procesos creativos en la complejidad social*. Nordan Comunidad. Montevideo.

- VILLASANTE, T.R. (2006). *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Los Libros de la Catarata. Madrid.
- VILLASANTE, T.R., MONTAÑES, M. y MARTI, J (2000). *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía/1*. El Viejo Topo. Barcelona.
- VILLASANTE, T.R., MONTAÑES, M. y MARTIN, P. (2001) *Prácticas locales de creatividad social. Construyendo ciudadanía/2*. El Viejo Topo. Madrid.
- VILLASANTE, T.R. y GARRIDO, F. J. (2002). *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía/3*. IEPALA/CIMAS. Madrid.
- VINYES, R. (1996), "Aproximación histórica a las asociaciones de carácter no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales" en RODRIGUEZ CABRERO, G. y MONSERRAT, J, (1996) *Las entidades voluntarias en España*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- VV.AA. (1989). *Salida. Revista teórica .FACMUM*, nº 1. Madrid
- VV.AA. (1990). *Salida. Revista teórica .FACMUM*, nº 2. Madrid
- VV.AA. (1990). *Política Social y participación. Documentación Social*, Nº 80. Madrid
- VV.AA (1995). Métodos de Investigación Social con los Movimientos Sociales para el desarrollo local. *Cuadernos de la red*. Nº 3. CIMS. Madrid.
- VV.AA. (1996) Voluntariado sociedad civil y asociaciones. *Cuadernos de la Red* nº 4. Red CIMS. Madrid.
- VV.AA. (1996). *Tercer Sector. Documentación Social* Nº 103. Madrid.
- VV.AA. (1996) *Voluntariado. Documentación Social*, Nº 104. Madrid
- VV.AA. (1998). Métodos y técnicas de investigación y participación.. *Cuadernos de la red*. Nº 5. CIMS. Madrid.
- VV.AA. (1998) El debate social de las ONGs. *Cuadernos de la Red* nº 6. Red CIMS. Madrid.
- VV.AA. (1999). Un Estado Eficiente (monografía). *Temas para el Debate*. Nº 54. Madrid.
- VV.AA (2001) *2001 Repensar el voluntariado. Documentación Social*, nº 122.
- VV.AA. (2002) Monográfico "Ciudadanía activa y democracia" en *Temas para el debate*. 88.
- VV.AA (2003) *La Sociedad Andaluza 2000*. IESA. Córdoba.
- ZAIDI, S.A. (1998) "El fracaso de las organizaciones no gubernamentales (ONGS) y la necesidad de regresar al Estado", en *Zona Abierta* nº 82 y 83

ZAMANILLO, T. (1993).» La IAP en Trabajo Social», en *Documentación Social* , nº 92.  
Madrid. Cáritas.

ZURDO, A. (2003). “Voluntariado y estructura social: funciones sociales y límites” en  
RODRIGUEZ CABRERO, G. (2003) (Coord). *Las entidades voluntarias de acción  
social en España. Informe General*. Fundación FOESSA. Madrid.

ZURDO, A. (2004) “El voluntariado como estrategia de inserción laboral en un marco de  
crisis del mercado de trabajo. Dinámicas de precarización en el Tercer Sector  
español” en *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 22.Nº 2. Madrid

