

tercer sector y administraciones públicas

(sinergias para la solidaridad)
documento final del seminario

Presentación

Durante seis sesiones en los meses que van de octubre de 2002 a marzo de 2003 un grupo de personas (vinculadas al tema en cuestión desde posiciones de responsabilidad política, dirección de organizaciones, estudio e investigación o interés ciudadano) nos hemos reunido para reflexionar sobre la relación entre el tercer sector y las administraciones públicas y sobre las sinergias para la solidaridad que pueden activarse, hoy y aquí, en el contexto de esa relación. La convocatoria partía del Instituto Diocesano de Teología y Pastoral de Bilbao, contaba con el apoyo de la Fundación Antonio Menchaca de la Bodega y la Diputación Foral de Bizkaia y recibió la inmediata respuesta favorable por parte de la inmensa mayoría de las personas a las que fue dirigida, suscitando también el interés de otras personas que pudieron seguir el seminario a través del correo electrónico.

Nos convocaba un debate que considerábamos y consideramos necesario y urgente y queríamos responder a preguntas como las siguientes: ¿En qué medida y en qué sentido podemos hablar de un tercer sector como realidad internamente homogénea y externamente diferenciable del sector público, el sector privado con ánimo de lucro y la comunidad? ¿Cuál es el valor específico, la aportación diferencial de las organizaciones del tercer sector y de las administraciones públicas? ¿Cómo analizamos las relaciones entre el tercer sector y las administraciones públicas y los marcos legislativos y políticos en los que se produce? ¿Qué pueden hacer las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas para construir alianzas estables y mutuamente beneficiosas? ¿Qué le falta al tercer sector y a las administraciones públicas en nuestro entorno para poder asumir la gestión de procesos cada vez más complejos que contribuyan a la construcción de una sociedad más justa y participativa?

Durante estos meses hemos elaborado e intercambiado textos y aportaciones y al terminar el trabajo hemos preparado y queremos dar a conocer este breve documento de síntesis que reúne algunas consideraciones y propuestas que queremos compartir. Un texto como éste no puede recoger toda la riqueza de un diálogo como el que hemos mantenido en estos meses y por ello invitamos a quien lo desee a acceder al conjunto de la documentación del seminario.

Punto de partida: intervención social y derechos sociales

Queremos acotar, en primer lugar, **el ámbito de nuestras preocupaciones e intereses** a la hora de abordar la cuestión de las relaciones entre el tercer sector y las administraciones públicas. Este ámbito, en nuestro caso, **es el de la intervención social**, en el que incluimos tanto el conjunto de los que suelen denominarse servicios sociales como un amplio abanico de iniciativas de carácter, por ejemplo, sociosanitario, socioeducativo, sociolaboral o sociocultural a diferentes escalas que pueden ir desde la intervención comunitaria hasta la cooperación internacional. Las diversas formas de intervención social constituyen, a nuestro juicio, importantes alternativas de respuesta a retos sociales complejos como los de la exclusión, la participación, la dependencia o la integración social.

Sabemos que el tercer sector y los poderes públicos (tanto como el conjunto de la sociedad) están atravesados por muy **diversas concepciones y perspectivas ideológicas, filosóficas o éticas** a la hora de responder a esos retos y a la hora de articular la intervención social. Por ello, las políticas y actuaciones que pretenden dar respuesta a las necesidades sociales son y han de ser objeto de constante debate: el debate de la política social. Creemos, modestamente, que nuestro propio seminario ha sido una buena prueba, tanto de la existencia de esos diversos diagnósticos y respuestas como de la posibilidad y utilidad de ese debate. Un debate, por cierto, que no tiene la suficiente fuerza y que en nuestro entorno más cercano encuentra especiales dificultades para aflorar en buena medida por la concentración de la controversia política sobre otras cuestiones.

Como participantes en ese debate, las personas que nos hemos reunido en este grupo constatamos que en nuestro mundo se está produciendo un incremento de la cantidad y complejidad de las necesidades y riesgos sociales. Este incremento coincide (e interactúa) con una poderosa corriente (salvando encomiables excepciones) de

cuestionamiento de las ideas y debilitamiento de las estructuras de la responsabilidad pública en materia de intervención social (frecuentemente, dicho sea de paso, bajo la bandera de la deseable eficacia y eficiencia). Compartimos, por tanto, la **preocupación por los procesos de mercantilización o remercantilización de la respuesta a determinadas necesidades sociales** y apostamos por la extensión, profundización y garantía de los derechos sociales. Y creemos que, del mismo modo que, en ocasiones determinadas administraciones públicas y organizaciones del tercer sector han contribuido o contribuyen al *adormecimiento* de la responsabilidad pública, en muchas ocasiones tanto unas como otras son víctimas de él y han de protagonizar su revitalización, a favor de la ciudadanía.

Todo ello no nos hace olvidar, en cualquier caso, que **la envergadura y la complejidad de las necesidades y riesgos sociales ante los que nos encontramos no permiten prescindir de ninguno de los posibles dispositivos de respuesta**: las redes familiares y comunitarias, las administraciones públicas, las organizaciones del tercer sector y las empresas con ánimo de lucro están llamadas al escenario de la intervención social. El reto es, a nuestro juicio, definir las reglas del juego que mejor contribuyan a la calidad de vida, el bienestar social y el ejercicio de derechos de todas las personas y en especial, lógicamente, de aquellas que tienen especiales necesidades o que encuentran especiales dificultades para alcanzar tales logros.

Tercer sector y administraciones públicas: aproximación

En este seminario, sin desconocer la importancia de los dispositivos mencionados (o de otros), nos ocupamos de **la administración pública y el tercer sector** y somos personas convencidas de que estos dos sectores **están llamados**, hoy y aquí, **tanto a fortalecerse** en sus valores específicos, en su personalidad diferencial, en sus capacidades distintivas, en su cultura peculiar **como a mejorar y potenciar las sinergias entre ellos de cara a su misión compartida** y, consecuentemente, los valores comunes, los rasgos paralelos, las capacidades generales y la cultura común.

De los poderes públicos, deseamos y exigimos, fundamentalmente, que garanticen eficazmente la universalidad y la equidad en la satisfacción de necesidades y el ejercicio de derechos sociales a través de la articulación de políticas públicas sólidas y sostenidas en relación con el bienestar social y a través de la cristalización en leyes del avance en el reconocimiento de los derechos sociales. Para ello habrán de aplicarse a la realización

activa y participativa de importantes funciones tales como la planificación, la legislación, la financiación o la evaluación, aportando claridad en relación con los papeles que ellas mismas y otros agentes e instancias han de tener en la gestión de los diferentes procesos de intervención social.

En el caso de las organizaciones del tercer sector entendemos que su aportación peculiar consiste en ser cauce accesible y organizado de la participación activa, voluntaria y solidaria de las personas o la comunidad en el abordaje de los problemas y retos sociales, aclarando que no nos estamos refiriendo únicamente a entidades que cuenten con voluntariado (entendido éste en el marco institucional que tiene en nuestra sociedad) sino a un amplio abanico de organizaciones, formalmente independientes de las instituciones públicas, en las que se renuncia a la apropiación del beneficio económico que pueda derivarse de su actuación. De las organizaciones del tercer sector esperamos y reclamamos una proximidad atenta, una actitud vigilante y una alerta crítica a favor de los derechos de todas y de cada una de las personas y especialmente de las más vulnerables.

En cualquier caso, al hablar sobre el tercer sector y la administración pública, **hay que recordar la gran diversidad y heterogeneidad** que encontramos tanto en el uno como en la otra. Desde nuestro punto de vista, tiene sentido referirnos a esos sectores y ambos tienen una importante entidad pero no debemos olvidar que en el seno de cada uno de ellos encontramos muchos tipos diferentes de realidades organizativas. También hemos de recordar que las fronteras de estos sectores en los que artificialmente dividimos el territorio social son porosas y no siempre resultan nítidas.

Así, **en el tercer sector** encontramos organizaciones con una u otra forma jurídica (por ejemplo asociación, fundación, cooperativa u otras), con mayor o menor actividad económica, con mayor o menor orientación a la prestación de servicios, con mayor o menor grado de relación o colaboración con las administraciones públicas u otras instituciones, con una base social mayor o menor y más o menos activa, organizaciones más o menos reivindicativas y vinculadas en movimientos sociales, más mutualistas o más altruistas, más grandes o más pequeñas y así sucesivamente.

De igual modo, hemos de comprender que **en el entramado de las administraciones públicas** también nos encontramos realidades organizativas de muy diferente escala y comportamientos organizativos de muy diverso carácter e igualmente muy diferentes

patrones de relación con el entorno en general y con las organizaciones del tercer sector en particular.

Sin embargo, esta aceptación y potenciación de la diversidad en ambos sectores no nos puede llevar a ignorar que tanto en el tercer sector como en las administraciones públicas **advertimos, en ocasiones, organizaciones o instituciones que se han desnaturalizado**, que han perdido sus señas de identidad, que ya no son, en realidad, lo que formalmente afirman ser. Una desnaturalización que puede tomar la forma, por poner algunos ejemplos, de la burocratización, la mercantilización o el clientelismo.

La realidad de las administraciones públicas y el tercer sector hoy y aquí

Tanto las administraciones públicas como el tercer sector **constituyen parcelas vitales de nuestras sociedades** y las mujeres y hombres que forman parte de ellas portan y aportan conocimientos, capacidades, sentimientos y valores sin los cuales serían impensables nuestras sociedades y sus niveles de calidad de vida y bienestar social. La reciente historia de nuestra joven democracia no se entendería sin las contribuciones realizadas y las sinergias alcanzadas por las administraciones públicas y el tercer sector realmente existentes hoy y aquí.

Refiriéndonos al tercer sector diríamos que su realidad, hoy y aquí, es valiosa pero frágil. Creemos que es una realidad valiosa por la existencia, la persistencia, la vitalidad y la renovación de personas y organizaciones que llevan mucho tiempo haciendo y compartiendo intervención social desde las claves que caracterizan la acción voluntaria. Sin embargo los procesos de desdibujamiento de la identidad en algunas entidades y las a nuestro juicio insuficientes dinámicas de coordinación o simple comunicación entre las organizaciones ofrecen en ocasiones una imagen de fractura y debilitamiento del sector.

Si miramos a las administraciones públicas nos encontramos ante un complejo entramado en el que conviven e interactúan, entre otras, personas con responsabilidades políticas o con responsabilidades técnicas que, cada día, dan respuesta satisfactoria a múltiples demandas y necesidades de las ciudadanas y ciudadanos. Sin embargo no podemos dejar de señalar la presencia, en unas u otras parcelas de ese complejo entramado, de procesos de deterioro de su imagen, burocratización o ensimismamiento.

Desde nuestro punto de vista, **tanto el tercer sector como las administraciones públicas se ven sometidos a tensiones** en este momento de reajuste o reestructuración (con fuertes amenazas, en muchos casos, de desajuste y desestructuración) de los sistemas de bienestar social en sociedades complejas en las que tienen que responder eficientemente a demandas y exigencias difíciles de compatibilizar que provienen de las diferentes personas y grupos con los que tienen vinculación o relación. Sin embargo, las personas que formamos parte de este grupo estamos convencidas de que las posibilidades de una vida digna para todas las personas están dependiendo y van a depender en buena medida de la capacidad de las administraciones públicas y el tercer sector para reencontrar su sitio y potenciar su papel en la construcción del bienestar social.

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

No nos cabe duda de que **hay muchas experiencias positivas** en las relaciones entre el tercer sector y las administraciones públicas. Por una parte, diversos tipos de apoyo ofrecidos por las administraciones públicas han sido imprescindibles para el desarrollo y fortalecimiento de un buen número de organizaciones del tercer sector. Por otra parte, la colaboración de las organizaciones del tercer sector ha permitido a un buen número de administraciones públicas brindar una respuesta eficiente y de calidad a importantes demandas y necesidades de la sociedad. Sin embargo, ejerciendo la autocritica, queremos señalar algunos fenómenos o situaciones que, a nuestro juicio, tendríamos que intentar superar si queremos buscar las sinergias a las que se refiere el título del seminario en el que hemos participado.

En primer lugar queremos decir que posiblemente **la relación** que existe entre las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas **no es lo suficientemente intensa y rica**. En las personas que trabajan en cada uno de los dos sectores abundan los prejuicios y la desconfianza respecto del otro y no es infrecuente una visión estrecha, cuando no directamente negativa, del agente o instancia del otro sector con el que nos estamos relacionando, unida a una actitud de no facilitarle las cosas. Por poner dos ejemplos: si una institución pública ve a las entidades del tercer sector sólo como proveedoras de servicios o si una entidad del tercer sector ve a las administraciones públicas sólo como financiadoras estamos ante dos casos de esa visión estrecha de la que hablamos.

En segundo lugar queremos referirnos al fenómeno de la **dependencia**. En nuestro entorno, aunque pueda darse el caso de instituciones públicas que dependan de organizaciones del tercer sector, la dependencia es más frecuente en el sentido inverso. Creemos que las administraciones públicas no han favorecido a través de las leyes, las políticas, las decisiones o las actuaciones, en muchos casos, la autonomía de las organizaciones del tercer sector y que las organizaciones del tercer sector, frecuentemente, no han puesto medios eficaces para ser, sosteniblemente, menos dependientes y más interdependientes.

En tercer lugar queremos ejercer la autocrítica acerca de los patrones de relación en los que **un sector intenta que el otro pierda su idiosincrasia**, su *alma* o su talante y no ejerza el papel que le corresponde. Cuando, consciente o inconscientemente, queremos asimilar o instrumentalizar a la otra parte se produce una pérdida de energía y un recíproco debilitamiento que hace aflorar más lo negativo que lo positivo de cada agente o instancia y que, al final, va en detrimento de la respuesta a las necesidades sociales. Cuando ambos sectores se reconocen mutuamente y asumen como natural la tensión que ha de haber entre ellos se hacen posibles las sinergias.

En resumen, identificamos la asignatura pendiente de la confianza, la de la reciprocidad y la del reconocimiento de la alteridad, las tres condiciones de posibilidad de las sinergias que buscamos. Por otro lado, hay que subrayar que tanto por el lado de las administraciones públicas como por el lado de las organizaciones del tercer sector encontramos una **interlocución fragmentada** y en muy pocas ocasiones la relación se establece entre sujetos colectivos que previamente se hayan coordinado o interconectado coherentemente.

Retos y perspectivas estratégicas para las administraciones públicas y las organizaciones del tercer sector

Para finalizar este documento queremos hacer llegar a las personas y organizaciones vinculadas con la intervención social, tanto en el ámbito de las administraciones públicas como en el ámbito del tercer sector, algunas **sugerencias o propuestas** en torno a líneas de actuación o trabajo que contribuirían, en nuestra opinión, a una mejora de las relaciones entre ambos sectores y al incremento de las sinergias para la solidaridad.

En primer lugar queremos hacer y hacernos una llamada a que tanto el tercer sector como la administración pública **pongan siempre y cada vez más en el centro de sus preocupaciones a las personas y a la comunidad a las que se dirige la intervención social**. Para ello quienes trabajan desde las administraciones públicas y quienes lo hacen desde el tercer sector habrán de unir sus esfuerzos para el avance y consolidación de los derechos sociales y la extensión y reforzamiento de la responsabilidad pública en la garantía eficaz de esos derechos. Habremos de estar vigilantes para no colaborar, por acción u omisión, en los procesos de mercantilización o remercantilización de la respuesta a las necesidades sociales.

Para ello será necesario, entre otras cosas, **cultivar constantemente las visiones y los valores**, tanto comunes como específicos, que permiten cumplir la misión que da sentido tanto al tercer sector como a la administración pública. Tanto el servicio público como la acción voluntaria se despliegan desde culturas hechas de valores compartidos que hay que potenciar y reinventar día a día en los comportamientos, en los procesos, en los discursos y en las relaciones que mantenemos en y desde cada uno de esos dos sectores desde los que hacemos intervención social.

De igual modo que las organizaciones del tercer sector y las administraciones públicas tienen el reto de la reproducción en su interior de las culturas que las hacen posibles, tienen también el reto de la **sensibilización y la dinamización de la ciudadanía** para que se involucre crítica y activamente en la transformación (desde las causas) de esos modelos sociales excluyentes que pretende cambiar, en última instancia, la intervención social. Sólo una sociedad y una ciudadanía crítica y consciente de sus derechos y obligaciones es caldo de cultivo e instancia de interlocución para unos poderes públicos y un tercer sector fuertes y accesibles.

Se trata, en definitiva, de **potenciar viejas y nuevas formas de participación** de las ciudadanas y ciudadanos en la planificación, gestión y evaluación de los procesos y estructuras que, tanto en el sector público como en el tercer sector como en la interpenetración entre ambos, se pueden ir construyendo. Y para ello no será malo empezar por reforzar, articular y mejorar la participación del tercer sector y las administraciones públicas en los espacios y mecanismos (tales como consejos, comisiones o foros) que ya existen en nuestro entorno. Valga como un botón de muestra la referencia a una presencia del tercer sector en el Consejo Económico y Social.

Por otra parte, creemos que tanto los poderes públicos como las organizaciones del tercer sector deben dedicar más y mejores energías a establecimiento de relaciones (desde las más informales hasta las más institucionales) y la **construcción de redes** con cada vez más organizaciones e instituciones. Creemos que las diversas instituciones públicas deben articularse mejor internamente (transversal o interdepartamentalmente) y entre sí para ser más accesibles y eficientes. De igual modo las organizaciones del tercer sector deben ampliar y diversificar sus relaciones y esforzarse en construirse y expresarse de forma más sectorial y menos particular. En general creemos que tanto las organizaciones del tercer sector como las diversas instituciones del sector público deben colaborar y aliarse en mayor medida con un abanico cada vez más amplio de agentes o instancias si quieren responder a los retos que se les presentan (pensemos, por poner un solo ejemplo, en consorcios en los que puedan participar entidades del tercer sector y administraciones públicas junto, por ejemplo, a las obras sociales de las cajas de ahorros). El espacio local parece un espacio privilegiado para dinámicas que, sin embargo, también han de alcanzar escala internacional.

Quizá tanto la gestión de la cultura como la gestión de las relaciones de las que hemos hablado no sean sino casos particulares del reto de la gestión que tanto el tercer sector como las administraciones públicas tienen ante sí. Una **modernización de la gestión** que esté atenta a los perfiles específicos de cada sector es, a nuestro juicio, una de las condiciones para involucrarse de forma sostenible en los procesos complejos que la intervención social demanda cada día más y para mostrar su rentabilidad social incrementando cada vez más la legitimación y participación por parte de la ciudadanía. Porque tanto las instituciones públicas como el tercer sector se desenvuelven en un escenario que se transforma y redimensiona con rapidez y en el que están obligadas, a nuestro juicio, a mantener posturas muy abiertas y flexibles en lo que tiene que ver con su tamaño, su composición y sus conexiones en procesos de evolución y maduración en los que hay que evaluar constantemente las propias fortalezas y debilidades y las oportunidades y amenazas que se perciben en el entorno.

Ese escenario complejo del que estamos hablando reclama también, a nuestro juicio, un importante esfuerzo por **ir definiendo las reglas del juego** específicas y las buenas prácticas deseables en de cada una de las parcelas del amplio y variopinto territorio de la intervención social. Creemos que es necesario ir clarificando qué subsectores de actividad están reservados a una gestión pública directa (consolidando, por ejemplo, el sistema público de servicios sociales); en cuáles el sector público va a contratar a proveedoras privadas (incrementando la claridad y la seguridad en la contratación); en

cuáles se da el espacio para una acción concertada (utilizando su potencial para la innovación y la respuesta a la complejidad); o en qué áreas se da el protagonismo del tercer sector con un mayor o menor apoyo del sector público en términos de fomento a través de subvenciones o de un trato fiscal especial (potenciando el accionar autónomo de las organizaciones del tercer sector y huyendo de la tentación clientelar). Creemos que es urgente un esfuerzo combinado para ir definiendo con claridad esas diferentes parcelas y esas reglas del juego propias de cada subsector de actividad e ir desterrando situaciones y prácticas indeseables. En ese escenario más clarificado las diferentes organizaciones e instituciones habrán de ir definiendo su posicionamiento específico y renunciando a otros posicionamientos posibles pero no compatibles con el escogido en cada caso.

Unido a este esfuerzo de clarificación de las reglas del juego en los diferentes subsectores de la intervención social, creemos, en todo caso, que también se ha de hacer un esfuerzo en la **elaboración y aplicación de leyes y políticas públicas de carácter general** en relación con el tercer sector, cuya realidad y evolución desborda, a nuestro juicio, el tratamiento que hasta ahora se le ha venido dando a través de los diferentes instrumentos legislativos y políticos que le afectan.

En cualquier caso, los diversos esfuerzos de clarificación y desarrollo de las reglas del juego más generales o más específicas de los que venimos hablando habrán de contribuir, a nuestro juicio, a **eliminar obstáculos y aportar estabilidad** en las relaciones entre el tercer sector y las administraciones públicas. Creemos que es mucho lo que se puede hacer en esta línea, por poner un ejemplo, a través del uso de cláusulas sociales que permitan a las administraciones públicas introducir medidas de protección que favorezcan a las organizaciones solidarias en determinadas relaciones mercantiles en las que las administraciones públicas son compradoras.

En última instancia apostamos por una constante extensión y profundización de las oportunidades de participación en una perspectiva de partenariado y de suma positiva de iniciativas que pretendan que nuestra sociedad sea cada vez más activa y más solidaria. Para ello tanto quienes trabajamos en el tercer sector como quienes lo hacemos en las administraciones públicas, así como el conjunto de la ciudadanía recibimos la invitación de este grupo a **continuar con una reflexión y un debate** (debate que constituye un reto más de los que queremos plantear) que ni comienza ni termina con el seminario que hemos realizado.

Participantes en el seminario

1. Pablo Angulo. Consultor. Bultz-Ian Consulting.
2. Begoña Aretxabaleta. Voluntaria.
3. Mikel Arieta-araunabeña. Alcalde de Erandio.
4. Fernando Fantova. Consultor. Coordinador del seminario y redactor del documento.
5. Pedro Fernández. Gerente. APNABI.
6. Carlos García de Andoin. Subdirector. Instituto Diocesano de Teología y Pastoral.
7. Fernando Huarte. Director. Cáritas Diocesana de Bilbao.
8. Jesús Loza. Parlamentario vasco.
9. María Luisa Mendizábal. Directora. Servicios Sociales Integrados (Sociedad Cooperativa).
10. Josu Montalbán. Juntero en las Juntas Generales del Territorio Histórico de Bizkaia.
11. Javier Oñate. Instituto Diocesano de Teología y Pastoral.
12. Iñigo Pombo. Director de Inserción Social en el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Bizkaia.
13. Alberto Ponti. Gerente. Agintzari Sociedad Cooperativa.
14. José Puyo. Director. Fundación EDE.
15. Belén Rodero. Presidenta. Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación para el Desarrollo de Euskadi.
16. Oscar Seco. Abogado.
17. Francisco Javier Vitoria. Instituto Diocesano de Teología y Pastoral.
18. Imanol Zubero. Profesor titular de sociología de la Universidad del País Vasco.

Aunque no hayan asistido a las reuniones del seminario ha sido imprescindible para su realización el concurso de Joaquín Perea, director del IDTP (en el diseño, preparación y seguimiento del seminario); Mabel Martínez, secretaria del Instituto (en la coordinación administrativa de su realización) y otras personas del IDTP en diversas colaboraciones. También queremos agradecer el interés y las aportaciones de las personas que han participado en el seminario a través del correo electrónico.

Bilbao, 28 de marzo de 2003