

# *Capítulo 3*



*Respuestas y oportunidades  
del Tercer Sector*



### 3. Respuestas y oportunidades del Tercer Sector

Dra. Esther Raya Diez

Directora de Estudios de Trabajo Social, Universidad de La Rioja

*“Pensar en las entidades voluntarias como complemento de los centros de servicios sociales de base o como cantera donde surtirse para programas más ambiciosos, es lo que debemos confrontar razonadamente” (Gutierrez Resa, 1997: 132 )*

La actividad organizada de la sociedad civil presenta unas características diferenciadas tras la crisis y posterior reestructuración del Estado de Bienestar. Así durante el último cuarto del siglo XX se ha consolidado como nuevo actor, en particular en el ámbito de la acción social. En el presente capítulo, se analiza la conformación de la iniciativa altruista en su relación con el Estado. En el primer epígrafe se identifican los actores responsables en la satisfacción de las necesidades sociales, en particular en el proceso de reestructuración del Estado de Bienestar. Se destaca la influencia de las tendencias privatizadoras en la aparición del Tercer Sector Social y se describe el pluralismo del bienestar. El segundo epígrafe se centra en el proceso de reconstitución de la Sociedad Civil, aludiendo a las ventajas y las limitaciones del mismo para dar respuesta a las necesidades sociales. El tercer epígrafe se centra en los retos del Tercer Sector, en el contexto actual, que pasan por la redefinición del rol; la coordinación y la gestión de derechos sociales.

#### 3.1 Las respuestas a las necesidades sociales

El concepto de necesidad es un término polisémico, que admite diferentes significados y puede entenderse en más de un sentido. De ahí la dificultad para delimitar en el marco de las intervenciones sociales aquellas necesidades objeto de acción por parte de las entidades públicas y sociales. A ello se debe añadir la generación de expectativas por parte de la población respecto a su situación como merecedora de atención social. De tal modo que, ante una situación social generadora de problemas y necesidades resulta habitual el surgimiento de conflicto en la determinación de los sujetos destinatarios. Asimismo, también hay que señalar que ante la ausencia de respuesta por parte de los poderes públicos a las necesidades sociales, surgen estructuras desde la sociedad civil encaminadas a canalizar una respuesta colectiva a dicha situación de necesidad.

El concepto de necesidad encierra una doble dimensión: carencia y deseo. Las necesidades forman parte del desarrollo psicosocial. La satisfacción de las denominadas necesidades básicas no culmina el deseo de superación y mejora de las personas, que sienten necesidades en otros ámbitos de la personalidad. En consecuencia, se puede afirmar el carácter ilimitado de las necesidades humanas.

Por el contrario, los recursos son escasos. De donde se deriva el establecimiento de medidas de administración y distribución de recursos, especialmente en el ámbito de las necesidades sociales. Quién decide qué necesidades son objeto de intervención social y qué personas son destinatarias de dicha intervención es cuestión de política social. Y por tanto, variable histórica y territorial.

El Tercer Sector ha estado presente con diferentes estructuras jurídicas y nomenclaturas a lo largo de la historia de la acción social. Es posible encontrar “su parentesco con aquellas actividades privadas de asistencia, mecenazgo o fomento” (Giner y Sarasa, 1995:11).

El desarrollo y extensión del Estado de Bienestar durante la segunda mitad del siglo XX hizo que su papel quedara en un segundo plano, menos visible, oculto por la extensión de los derechos de ciudadanía como acción de política pública. La crisis y posterior reestructuración del Estado de Bienestar le devolvió protagonismo, apareciendo como el Tercer Sector de la Economía y como respuesta a necesidades sociales no cubiertas por la acción pública.

La aparición del Estado de Bienestar en la segunda mitad el siglo XX supuso el desarrollo de la ciudadanía en los países occidentales en unos niveles que nunca antes se habían alcanzado. Su desarrollo y alcance no han sido homogéneos ni tampoco la extensión de la ciudadanía. A nivel teórico y empírico se han distinguido diferentes modelos y, consecuentemente, diferentes grados de realización de los derechos de ciudadanía, como puede verse en el cuadro 1:

**CUADRO 1: Modelos del estado social**

Año	Autor	TIPOS DE ESTADO DE BIENESTAR			
1963	Titmuss	Residual	Logro Personal	Institucional Redistributivo	
1964	Wilensky & Lebaux	RESIDUAL		INSTITUCIONAL	
1984	Mishra	E. de Bienestar Diferenciado CONSERVADOR		E. de B. Integrado REDISTRIBUTIVO	
1987	Therborn	Orientado al mercado (Canadá, Australia, USA., Inglaterra, Nueva Zelanda)	Compensatorio (Bélgica, Dinamarca, Francia, Noruega, Irlanda, Japón, Alemania, Suiza e Italia)	Pleno Empleo (Japón Suiza)	Intervencionista fuerte (Suecia, Noruega, Finlandia y Austria)
1990	Esping Andersen	LIBERAL (USA, Canadá y Australia)	CONSERVADOR CORPORATIVO (Austria, Francia y Alemania)	SOCIALDEMÓCRATA (Suecia, Noruega)	
1993	Leibfried	ANGLOSAJONES (o compensadores en última instancia) Gran Bretaña, Nueva Zelanda Australia, USA		ESCANDINAVOS (o empresarios) Países escandinavos	LATINOS (o en proceso de consolidación) España, Grecia y Portugal
1997	Rodríguez Cabrero	LIBERAL	CONSERVADOR		LATINO

Fuente: Raya (2002) Elaboración propia en base a la exposición de Garcés Ferrer (1994)

Independientemente de las realizaciones prácticas de los diferentes Estados de Bienestar, el denominador común a todos ellos ha sido la extensión de la ciudadanía entre la población, que los ha interiorizado frente a una administración, a la que reclama una atención apropiada a su condición de ciudadanía. La diferencia esencial con el periodo anterior estribaba no sólo en su efecto redistributivo sino también en los valores y derechos adquiridos por la población, incluidos los sectores situados en la parte baja de la escala social. El denominado Estado de Bienestar se desarrolló durante 25 años, en un periodo de crecimiento económico asegurando el nivel de vida, el empleo, los servicios sociales básicos como sanidad, educación, jubilación; introduciendo importantes cambios en las relaciones de la “sociedad civil”, entre los que cabe señalar:

aumento de la administración y de mano de obra del sector servicios; institucionalización del movimiento obrero y de su participación política corporativa; acceso a un determinado tipo de bienes a través de la igualdad de oportunidades y de una redistribución de la renta que ha generado una mayor conciencia ciudadana, un clientelismo del Estado y un derecho adquirido difíciles de erradicar en momentos de recesión económica. (Picó, 1987). El efecto de la extensión de los derechos sociales no era tanto la equiparación de todos los miembros de la sociedad como el hecho de hacer soportables las diferencias. Ello repercutía en la legitimación del sistema de producción capitalista mediante la creación de un sentimiento de pertenencia y el restablecimiento del vínculo social entre los diferentes grupos sociales. Este vínculo surgía de la articulación de políticas redistributivas encaminadas a limar las diferencias extremas de la pirámide de población, dando como resultado una estructura social en forma de diamante (Tezanos, 1994; Moya y Vallejos, 1995; Durán, 1996).

El Estado de Bienestar se ha caracterizado por un gasto social elevado en proporción al PIB, lo que implicaba fuerte presión fiscal para el mantenimiento de las prestaciones (directas e indirectas); y por su papel decisivo en materia económica, como consumidor y productor. De ahí que autores como García Cotarelo aludieran al carácter dual del Estado: como *obrero*, con un papel asistencial cuyo objetivo era conseguir la mayor cobertura posible para los sectores más desfavorecidos y, en última instancia, para todos los ciudadanos, y como patrón, Estado Patrono, ocupado en diversificar sus fuentes de ingresos y hacer rentables las empresas y los servicios públicos.

A pesar del uso generalizado del término “Estado de Bienestar” en el lenguaje hablado y, en particular, entre la clase política, se impuso la evidencia de la crisis del Estado social y su superación por otro modelo o, cuando menos, su remodelación sustancial. Esta crisis se produjo por la confluencia de factores de diferente naturaleza, que erosionaron los pilares fundamentales del modelo, es decir, el pleno empleo, la política intervencionista en lo económico y el desarrollo de políticas sociales. La repercusión de dichos factores fue un punto clave para comprender las tendencias neoliberales que han impregnado la actividad política en la década de los ochenta y noventa del siglo XX. Y que, en consecuencia, han modificado la configuración de las relaciones sociales y el papel del Tercer Sector en la acción social.

El primer elemento en desaparecer del Estado de Bienestar fue el pleno empleo. Las respuestas dadas ante esta situación en cada uno de los modelos han sido divergentes<sup>1</sup>. La crisis del Estado de Bienestar se centró en el modelo económico de acumulación, en el Estado intervencionista, empresario y redistribuidor (Diez, 1989). No obstante, la crisis en este nivel repercutió negativamente en el desarrollo de políticas sociales, ante la dificultad de recaudar ingresos para mantener sus compromisos asistenciales. La crisis económica resultó ser el pretexto incuestionable para el desmantelamiento de determinados derechos sociales, como lo explicaba acertadamente David Anisi:

*“Es la crisis, dijimos muy serios, como si por el hecho de nombrarla hubiéramos descubierto algo. Y así, políticos, científicos, charlatanes, místicos, profesores y economistas nos pusimos a hablar de la crisis. Enfrentamos al totem de la crisis a los que simplemente pedían trabajo; la crisis justificó estupideces, ineficacias, canalladas de los Gobiernos de turno; sirvió de cobertura de irresponsabilidad a los responsables directos; se utilizó para encubrir egoísmos...; se manipuló”.* (Anisi, 1990:13)

El desmantelamiento del Estado de Bienestar no fue debido tanto a problemas financieros o de recursos como de legitimidad (Habermas, 1973; Wolfe, 1980; Offe, 1984; Muñoz del Bustillo, 1989; Mishra, 1989; Therborn, 1989; Esteve, 1989; Rodríguez Guerra, 1984; 1992). Las principales críticas dirigidas contra el Estado de

<sup>1</sup> De acuerdo al análisis de Esping-Andersen, en Estados Unidos la característica dominante fue una combinación de gestión a través del ciclo económico-político y de regulación del mercado. Los países escandinavos respondieron con un Estado de Bienestar como fuerza impulsora del pleno empleo, bien como empleador directo, bien a través de subsidios. Por último, en el modelo alemán apareció una mezcla de las políticas conservadoras de austeridad y de desempleo para los trabajadores de edad madura promovido por el Estado de Bienestar..

Bienestar estuvieron referidas a la política intervencionista y a la ineficacia de la Administración. En el trasfondo estaba latente una presión de los partidarios de procesos de privatización, desregulación, descentralización, desinstitucionalización y selectivismo de las políticas sociales, favorecido por el agotamiento del modelo revolucionario socialista, evidenciado con la desaparición del socialismo burocrático soviético y la caída del muro de Berlín (García Cotarelo, 1988; Muñoz, 1994). Neoconservadores y neomarxistas elaboraron su propia teoría de la crisis.

La teoría neoconservadora de la crisis (Bell, 1976; Berger, 1976; Glazer, 1985; Nozick, 1988; Dahrendorf, 1990) ha combinado una doble posición; por un lado, se oponía a la planificación social de carácter público; por otro, daban prioridad a los objetivos del proceso de valorización del capital. Estado y Administración eran considerados desde una relación instrumental cuyo objetivo sería desarrollar la mercantilización y maximizar sus oportunidades de intercambio. Para ello, los prerequisites básicos eran la producción privada junto con restricciones tributarias.

Para los neoconservadores, la crisis era debida a factores imputables al intervencionismo estatal. Aludían a las actitudes sociales y psicológicas creadas por los servicios y prestaciones del bienestar en los ciudadanos. Responsabilizaban al intervencionismo público de los crecientes costes del Estado de Bienestar que derivaban en la *ingobernabilidad* del modelo financiado vía impuestos (Glazer, 1985; Dahrendorf, 1990). Asimismo, censuraban el coste generado para hacer efectivos los derechos de ciudadanía, puesto que el mantenimiento de las «clases inactivas y desocupadas» suponía un coste económico para el conjunto (Dahrendorf, 1990).

La teoría de la crisis neoconservadora también destacó la ineficacia de la administración en el proceso de producción del bienestar. Advertían sobre el incremento de la burocracia y sus disfunciones, tal como había puesto de manifiesto Merton, en relación a las características del sistema de organización racional propugnado por Weber. Criticaban las presiones del “triángulo de hierro” -compuesto por beneficiarios de los programas públicos, burócratas y políticos- para mantener el statu quo (Friedman, 1982). Proponían la reforma de la gestión pública, introduciendo prácticas organizativas y directivas del sector privado, e incluso desregulando y privatizando la producción pública del bienestar (Harris, 1988; Glazer, 1993; Iranzo, Díaz Saldaña e Izquierdo Llanes, 1994; Lindbeck, 1994). Se busca responsabilizar a la sociedad civil para proveer la cobertura en la resolución de los problemas sociales, bajo diferentes modalidades: voluntariado, organizaciones de autoayuda o redes informales. El argumento central remarcaba la necesidad de recuperar los valores de solidaridad primaria para atender adecuadamente determinadas problemáticas sociales. E incluso se insistía en la dificultad, cuando no incapacidad de la intervención pública para responder adecuadamente a dicha demanda. Sirvan como ejemplo las palabras de N. Glazer, persona influyente en el diseño de las políticas sociales norteamericanas de los noventa:

*“cuando los fondos públicos y el personal estatal reemplazan a los fondos y al personal voluntario, el aumento en los recursos es acompañado por una caída en la habilidad del servicio para cubrir las necesidades de forma satisfactoria” (Glazer, 1993:167)*

Desde la izquierda radical se censuró el carácter instrumental del Estado Social respecto al sistema de producción capitalista (Altvater, 1977; Galgano, 1980; Wolfe, 1980; O’connor, 1981; Gough, 1982; Offe, 1984). La crisis del Estado de Bienestar era la consecuencia de las contradicciones internas de un Estado que pretendía hacer compatible la economía de mercado con las demandas sociales, es decir, al mismo tiempo cumplir objetivos de mercantilización y desmercantilización. También fue criticado por la ineficacia de la burocracia y su tendencia a ejercer un control extremo sobre la población atendida, de donde se derivaba el crecimiento de la propia burocracia, pero no la calidad en la atención. Desde esta perspectiva, el Estado de Bienestar aparecía como una transacción según la cual se concedían beneficios materiales a los

necesitados, a cambio de que ellos reconocieran sumisamente el «orden moral» de la sociedad que engendra esa necesidad. Con este tipo de prácticas represivas la intervención estatal perdía legitimidad, haciéndose necesario un modelo capaz de compatibilizar Estado de Bienestar y libertad (Paramio, 1987).

En definitiva, la crisis de 1973 llevó a la búsqueda de nuevos modelos de intervención social, en un contexto fuertemente influenciado por las tesis neoconservadoras que propiciaron el dismantelamiento del aparato público como garante de Bienestar y el proceso de privatización de las relaciones económicas y sociales. En el debate sobre el fin del Estado de Bienestar algunos autores como Rodríguez Guerra (1992:105) afirmaban que el capitalismo no podía prescindir del Estado de Bienestar, y por lo tanto, éste únicamente se modificaría cuando lo hiciera el propio capitalismo organizado. No obstante, en aquel momento comenzaba a producirse una reorientación y redimensionamiento en la intervención estatal y en las modalidades de la misma. Entre ellas cabe destacar la devolución a la sociedad civil de parte de las responsabilidades que el Estado había ido asumiendo durante el despegue del Estado de Bienestar, además de intentar que las respuestas a necesidades sociales fueran prestadas respondiendo a necesidades particulares y no con carácter universalista. De esta manera, se produjo paulatinamente una transición hacia el Estado Social de Derecho, que suponía la reconceptualización del rol del Estado y la redefinición de los nuevos agentes sociales. En consecuencia, las proyecciones realizadas por las teorías neoconservadoras y neomarxistas sobre el fin del Estado de Bienestar no se cumplieron. Entre ambos planteamientos se abrió un camino intermedio, denominado Tercera Vía (Judge, 1987; Ascoli, 1988; Mishra, 1989; Rodríguez Cabrero, 1991, 1997; Sarasa y Moreno, 1995; Giddens, 1998). Esta corriente trataba de sintetizar los puntos fuertes de ambas críticas para reconducir las políticas sociales más allá del Estado de Bienestar. Desde la misma se apostó por una reestructuración del modelo de Estado, corrigiendo sus déficit pero manteniendo el compromiso social. Se reabrió el debate en torno a las responsabilidades de los diferentes agentes implicados en la provisión social (Robbins, 1990; Ascoli, 1992; Kramer, 1992; Casado, 1992; Glazer, 1993; Donati, 1993; Funes, 1994; Rodríguez Cabrero, 1991; 1994; Giner y Sarasa, 1995; Alonso, 1999). El punto principal de este debate pivotaba en torno al eje público-privado, comenzando así un proceso de desregulación del Estado, pasando de un intervencionismo social compensatorio de las desigualdades a un nuevo marco de relaciones de solidaridad, donde familia, mercado y Estado aparecen como co-responsables en la atención social. En este nuevo escenario, destacaban como tendencias más acusadas la desregulación y la privatización de la acción social. Desde diferentes alternativas, en especial desde las posiciones neoconservadoras (Dahrendorf, 1990; Glazer, 1993) y también desde posturas del socialismo moderado (Giddens, 1998), se aceptaban las nuevas fórmulas de provisión social, promoviendo la restricción del papel del Estado y fortaleciendo las instancias privadas.

En referencia al caso español, con un desarrollo limitado del Estado de Bienestar, que despega cuando en otros países empieza su declive, cabe señalar que el Tercer Sector adquiere un papel de *gestor* en la implantación de las políticas públicas y de los programas sociales, *frente al carácter reivindicativo de los movimientos sociales anteriores*.

### 3.1.1 Tendencias privatizadoras en la acción social

El término privatización engloba una multiplicidad de significados,<sup>2</sup> aludiendo al traspaso de responsabilidades públicas a favor de la iniciativa privada. Bajo el mismo término puede hacerse referencia a diferentes realidades, en algunos casos se demanda mayor grado de desregulación, en otros se reclama liberalización. Algunos autores han destacado que la privatización total es imposible porque la acción estatal siempre estará presente, aunque sólo sea a través del cumplimiento de su función normativa (Rodríguez Cabrero, 1991; Rein,

<sup>2</sup> El significado político del término surgió con el ascenso al poder de los conservadores en Estados Unidos e Inglaterra, 1979 y 1980 respectivamente. En la década de los noventa la demanda de la privatización se ha extendido a todos los sectores de la actividad pública, véase Corcuera, J. (1996) *Estado y economía en época de crisis: las privatizaciones*, en Revista de Estudios Políticos, nº 91, enero- marzo.

1993). Para otros, la privatización de la gestión de determinados servicios es necesaria para el cumplimiento efectivo de los mayores ámbitos de responsabilidad estatal (Donati, 1997).

En el ámbito de las políticas sociales, a finales de los 90 proliferaron diferentes discursos a favor de la privatización. Los partidarios de “descargar” al gobierno de sus responsabilidades a favor de la iniciativa privada (Glazer, 1993) defendían la privatización como mecanismo para conseguir reducción de impuestos; mayor contribución de los usuarios en el coste del bien o servicio; aumento de la responsabilidad de la sociedad civil, particularmente voluntariado y familias, en la atención a las necesidades sociales. Con ello se pretendía la agilización de los procedimientos administrativos y la descarga de responsabilidad pública respecto de amplios sectores de protección social, mediante la orientación al mercado de los sectores con rentas altas y la atención desde el sector altruista de las personas con carencias económicas.

Frente a la postura defensora de la iniciativa privada mercantil, emergieron otro tipo de discursos defensores de reforzar las instituciones mediadoras, particularmente las de carácter altruista. Esta corriente planteaba una garantía de la provisión pública a través de la gestión privada de las políticas sociales. A principios de la década de los noventa comenzaron a extenderse progresivamente diferentes formas de privatización de servicios, correspondiendo al Estado la financiación y subcontratando la gestión. De esta manera, el Estado productor y benefactor se convertía en un Estado cliente que recauda públicamente impuestos para permitir los negocios privados seguros en su entorno (Alonso, 1999). Esta modalidad de privatización se ha extendido considerablemente en el sector de los servicios sociales personales.

También hay que considerar la existencia de otro tipo de discurso según el cual privatizar sería equivalente a la introducción de los principios organizativos privados en la gestión pública (Niskanen, 1971; Borcharding, 1977; Bennet y Johnson, 1981). Esta propuesta metodológica está basada en las experiencias descentralizadoras de las grandes corporaciones privadas. Se asume como funciones del Estado la recaudación de impuestos y el establecimiento de las directrices políticas. Para la ejecución de las políticas se crearían cuasi-mercados bien con organizaciones dependientes de otras jurisdicciones distintas a la que financia; bien con entidades privadas con o sin ánimo de lucro. De esta manera, se pretende introducir el principio de «libre competencia» de los proveedores como fórmula de mejora de la gestión y de evitar el anquilosamiento de la burocracia. Para conseguirlo se propone como incentivo la obtención de mayores proporciones presupuestarias. Por tanto, el gasto público no tendería a reducirse sino a incrementarse (Sarasa, 1996).

En síntesis, las estrategias a favor de la privatización en cuanto traspaso de responsabilidades públicas a la iniciativa privada (mercantil o altruista) han pretendido conseguir una reducción del gasto social, y con ello disminuir la presión fiscal; incrementar la responsabilidad individual en la satisfacción de necesidades, tanto desde el punto de vista financiero como en el comportamiento responsable de la ciudadanía. Junto a ello, se apela a la responsabilidad social, involucrando de forma decidida a la familia, en primera instancia, y a la sociedad civil, a través del voluntariado y de la acción organizada de las asociaciones y otros grupos sociales.

### *3.1.2. Pluralismo de bienestar*

El panorama en la respuesta a las necesidades en el ámbito de la acción social es de pluralismo de los agentes. Estado, mercado, grupos primarios (familia, vecindario) y sector altruista, conviven en el espacio de intervención. Corresponde al estado el eje público, por cuanto la satisfacción de las necesidades sociales es realizada por medio de las instituciones comunes a toda la ciudadanía y financiadas de forma colectiva; mientras que el resto pertenecen al eje privado en la medida que dependen de los recursos, tanto personales

como económicos de cada sujeto. En esa época comienzan a surgir nuevas modalidades de provisión social que hacen difícil establecer nítidamente los límites entre servicios públicos *versus* privados como, por ejemplo, la prestación de servicios públicos por medio de entidades privadas subcontratadas. Por su parte, las organizaciones no lucrativas presentan una amplia heterogeneidad; unas surgen como iniciativa de afectados y familiares; otras tienen como finalidad gestionar servicios públicos funcionando como empresas no lucrativas.

El denominado Tercer Sector presenta diferentes modelos de acción voluntaria, en función del papel desempeñado por este tipo de organizaciones en las respuestas a las necesidades sociales. Estos modelos serían equivalentes a los mundos del bienestar descritos por Esping Andersen (1993), dando lugar a cuatro modelos de acción voluntaria (Sarasa, 1994):

Renano	Escandinavo	Norteamericano	Mediterráneo
Entidades voluntarias, oligopolio social (naturaleza ideológica y religiosa) con fuerte dependencia estatal	Entidades casi públicas, financiadas íntegramente con fondos estatales. Son una herramienta de la política social	Entidades sociales se organizan por filiaciones (Religiosas, étnicas) Independencia de la acción pública con financiación pública	Acomodación distante entre Estado y ONG Elevada fragmentación Fuerte dependencia financiera Recelos en las relaciones entre el sector público y el sector altruista

Fuente: elaboración propia

En el modelo Renano, el autor sitúa a Alemania, Bélgica, Suiza, Austria, Holanda y Luxemburgo; en el mediterráneo a Italia, Francia y España. Por su parte, García Roca (2001) identifica los modelos de voluntariado por el carácter ideológico predominante:

Conservador	Liberal	Socialdemócrata	Nueva Izquierda
Instituciones primarias son clave para la resolución de problemas y necesidades sociales Relaciones informales funcionan, todo funciona	Menos regulación y más libertad, menos intervención y más mercado	Organizaciones de solidaridad tienen un papel secundario provisional mientras la acción pública no llega a determinadas necesidades	Ponderar sus acciones para evitar dañar la iniciativa social. "El estado ni debe ni puede hacerlo todo"

Fuente: elaboración propia

De tal modo que, según este autor, el voluntariado conservador tendría un peso muy fuerte y dificultad para la cooperación con el sistema público de protección. En el modelo liberal, el voluntariado sería la coartada para desmantelar los sistemas de protección social. Sin embargo, en el socialdemócrata sería un instrumento de las políticas públicas. Por su parte, en el modelo alternativo o de la nueva izquierda, habría que diferenciar entre las acciones de welfare ligero, vinculadas a actividades relacionadas con la escucha, consejo, ayuda, acompañamiento frente a las del welfare denso, que implica fuertes inversiones y gran profesionalidad. En estas últimas la acción del voluntariado sería menor.

A pesar de las diferencias por países, se pueden destacar en todos los casos una serie de elementos comunes que caracterizan el desarrollo del Tercer Sector en el ámbito de la acción social. Por un lado, el pluralismo del bienestar, siendo patente la presencia de entidades altruistas en la prestación de servicios de carácter social, junto con la acción pública. Por otro lado, la fuerte dependencia estatal para garantizar la financiación de los programas sociales o en su caso, la cobertura de las prestaciones a los sectores de población con menos recursos.

En el caso español, la historia de los movimientos sociales y del asociacionismo español presentan una trayectoria cíclica. En los años 70 del siglo XX supusieron un auge de la sociedad civil, mediante la emergencia de los movimientos sociales, de participación política y expresión colectiva, con fuerte militancia y adhesión a los ideales del grupo. En la década siguiente comienza un proceso de formalización, con el desarrollo de la democracia y mediante la creación de un marco legal, con las leyes de asociaciones. Sin embargo, inicia un cierto estancamiento con la crisis de los movimientos sociales. Alberich (1993) apunta diferentes razones explicativas de esta crisis, tales como: Marcha de cuadros directivos a la Administración; Individualismo; Sectarismo político; Falta de reconocimiento público; Ineficacia de la participación; Desconfianza en la administración; Debilidad numérica; Falta de recursos materiales y humanos; Funcionamiento interno no participativo; Falta de reconocimiento social. Todo ello da lugar a una cierta rutinización asociativa a favor del voluntariado políticamente contenido, más autónomo en el ejercicio de su actividad individual y menos militante. Comienza con ello un proceso de individualización de la participación social. Esta participación se basa en criterios más espontaneistas y localistas, centrado más en transformaciones parciales y controlables que en grandes cambios sociales. En esta etapa se produce un cierto estancamiento, que se manifiesta en las dificultades para el relevo generacional y la desconexión entre los intereses de las nuevas generaciones y las ofertas asociativas de corte tradicional. Aparecen nuevas asociaciones de carácter diverso, en particular vinculadas a la acción social y de ayuda mutua, cuya finalidad es realizar una determinada actividad o como punto de encuentro. Tienen la virtualidad de vertebrar la sociedad civil pero sin constituir movimientos sociales.

Los rasgos característicos del tejido social de aquel momento pueden resumirse en: a) atomización: el tejido asociativo estaba disperso, con una estructura organizativa débil; b) descoordinación: gran dificultad de coordinación de las asociaciones, aunque coexistieran en el mismo territorio; c) falta de especialización: se producía la situación de la existencia de muchas organizaciones dedicadas a un mismo problema actuando en la misma zona y, a la vez, graves lagunas de cobertura en problemáticas específicas; d) dependencia de los partidos políticos y/o de la Administración, ello generaba la falta de distancia y perspectiva crítica respecto a los ideales dominantes, junto a la creación de un clientelismo partidista; e) feminización del voluntariado: elevado porcentaje de mujeres (amas de casa) y estudiantes; f) falta de eficacia como consecuencia de la escasez de recursos materiales, humanos y económicos junto a la falta de capacitación del personal voluntario (Urrutia, 1993).

### 3.2 Reconstitución de la Sociedad Civil

El desarrollo del Tercer Sector se ha gestado en el contexto postwelfarista de finales del siglo XX, tras la crisis y posterior reestructuración del Estado de Bienestar. En un periodo caracterizado por el recorte del gasto social público; privatización de programas sociales; implicación de la sociedad civil e introducción de criterios selectivistas en el diseño de políticas y programas sociales (Raya, 2002). Este despegue ha sido posible en base a una serie de ventajas del Tercer Sector, tales como la agilidad en la respuesta, la garantía de participación social y la adecuación entre necesidad, demanda y recurso.

Frente al fuerte peso del aparato administrativo, las entidades del Tercer Sector muestran una mayor agilidad para dar una solución rápida ante nuevos problemas sociales. Su estructura les permite poner en marcha mecanismos de actuación que representen una respuesta para una demanda concreta, agilizando los procesos de atención a las personas destinatarias, contratación de personal, etc. Bueno Abad (1992:58), señalaba el carácter innovador del voluntariado:

*“puede suponer un movimiento innovador, un anticipador de respuestas que la crisis del Estado de Bienestar se ven en la nulidad de proponer”*

Por otro lado, la iniciativa social representa la participación de la sociedad civil mediante una respuesta organizada ante los problemas sociales. Son indicativo de la riqueza de la sociedad y su implicación activa. A finales de los 80 y principios de los 90 del pasado siglo XX, comenzaba a conceptualizarse el Tercer Sector, aludiendo a la comunidad, como entidad social integradora del sujeto en el marco de las nuevas condiciones sociales; como compromiso desinteresado de los miembros de la comunidad en el apoyo a los más débiles o vulnerables y en los procesos de intervención social. De tal modo que, el voluntariado es definido como *“alternativa de participación de la comunidad, como una respuesta colectiva a la cultura de la insolidaridad”*. El voluntariado es la muestra palpable de la solidaridad comunitaria, cuya acción se dirige al *“bienestar de la comunidad, a la calidad de vida de los demás, a modificar y erradicar las causas de la necesidad y la marginación social; a hacer próximos los problemas de la comunidad y, de forma no burocrática, acercar los recursos necesarios para afrontar esos problemas y para construir unas nuevas condiciones sociales en las que sea posible superarlos”* (Renes, et. Al, 1994:32).

En 1996 se aprueba la primera ley de voluntariado a nivel estatal, y progresivamente las diferentes Comunidades Autónomas desarrollan su propia normativa, en forma de leyes o decretos. En líneas generales, todas ellas reconocen la importancia del voluntariado y su papel como expresión de la participación ciudadana en los diferentes ámbitos de la vida, como son el cultural, político, económico o social. El objeto de la normativa es *“promover y facilitar la participación solidaria de los ciudadanos en las actuaciones de voluntariado, en el seno de organizaciones sin ánimo de lucro públicas o privadas”* (Ley Estatal del Voluntariado 6/1996).

La acción a escala de las asociaciones altruistas permite una adecuación entre necesidad, demanda y recurso. La actividad puede organizarse para dar respuesta a las demandas planteadas, por personas concretas en un momento determinado, en función de las necesidades del contexto social en el que surgen.

En definitiva, el Tercer Sector cumple una serie de funciones (Lillo y Roselló, 2001:149), entre las que cabe señalar:

- *Fortalecimiento de la sociedad civil*, por la acción de los ciudadanos que se convierten en sujetos activos que pueden controlar la calidad de los servicios prestados y reivindicar sus necesidades.
- *Exigencia de Transparencia y racionalidad*: la participación de la ciudadanía será mayor en tanto en cuanto los servicios públicos tengan una gestión transparente y racional.
- *Nuevas necesidades y formas de atención a la ciudadanía*: surgen intervenciones vanguardistas que incrementan la solidaridad social y suponen un aporte de calidad a los proyectos.
- *Aparición de nuevos agentes sociales*: el voluntariado descubre y atiende nuevas formas de necesidad, permitiendo el acceso a bienes y servicios que de otra forma no podrían ser adquiridos.
- *Aumento del pluralismo social*: con la presencia de personas con diferentes motivaciones que configuran un modelo pluralista de intervención. Hacen que a la hora de diseñar programas no sólo se tenga en cuenta el color del equipo de gobierno /gestión, sino también las diferentes tendencias de las personas que configuran los procesos de intervención.

Como ha señalado Gutiérrez Resa (1997:80-81) analizando el papel del voluntariado en los inicios del nuevo siglo, *“el voluntariado se puede plantear perfectamente como un modo, entre otros, de entender la convivencia, una manera de ser y vivir, el derecho a la participación social, un modo de profundizar en la democracia participativa, de enarbolar la última bandera de la disidencia, o desempeñar por el contrario, meras funciones*

puntuales. (...) No se trata de complementar sino de crear o fomentar infraestructuras sociales que posibiliten el voluntariado organizado y cualquier otra forma de hacerlo, profundizando en la democracia. (...) que, en definitiva, sea la propia comunidad quien se procure la satisfacción de sus propias necesidades, pudiendo optar por el mercado si se dispone de medios económicos para ello". En definitiva, se podría afirmar que el conglomerado de organizaciones que conforman el Tercer Sector comienza el nuevo siglo XXI como un agente con pleno reconocimiento en su actividad de acción social y con un papel fundamental en cuanto mecanismo de participación de la sociedad civil, y con ello, de indicador de democracia.

### *3.2.1 Limitaciones del Tercer Sector*

Ahora bien, conviene llamar la atención sobre el error de considerar al Tercer Sector como la panacea para la atención a las necesidades sociales o la excelencia en la gestión (Bendick, 1993; Broakin y Young, 1993; Giner y Sarasa, 1995). Tal como se ha señalado anteriormente, su fuerte desarrollo ha estado vinculado a la crisis del Estado de Bienestar, siendo a la vez causa y efecto (Rodríguez Cabrero y Marbán, 2001:50). En la medida que el Estado ha reducido su actividad, se ha incrementado la creación de sistemas mixtos de bienestar, propiciando la participación del Tercer Sector en los sistemas de protección. Al mismo tiempo que la reducción de la cobertura de necesidades sociales empuja la demanda de ayuda hacia el Tercer Sector, que tiene que intervenir compensando o paliando lagunas de (des)protección.

Por ello, es preciso considerar los límites del altruismo, que comienzan a revelarse desde los 90. Giner y Sarasa (1995:16-18) señalan como limitaciones: a) Altruismo ideológico; b) Dependencia estatal; c) Corporatismo y d) Coyuntura adversa.

La primera de las limitaciones alude a la filiación ideológica de las asociaciones voluntarias. Frente al argumento de la buena voluntad que se supone a toda organización altruista, no debe obviarse el influjo del ideario de la misma. Lejos de una neutralidad en esta dimensión, muchas asociaciones voluntarias "se hallan inspiradas por diversas ideologías y muchas de ellas poseen vinculación eclesiástica, confesional o partidista muy clara, cuando no antidemocráticas en el caso de los varios fundamentalistas sectarios" (Giner y Sarasa, 1995:16). Este hecho, como señalan los autores citados, no es ni bueno ni malo en sí, pero pone en tela de juicio el supuesto neutralismo y la necesidad de establecer sistemas de inspección de la acción de dichas organizaciones, especialmente cuando se trata de gestionar derechos sociales. Puesto que ciertas tareas no pueden ser ejecutadas por grupos que ostentan valores incompatibles con su realización. Además hay que advertir del riesgo que puede conllevar – y existen ejemplos suficientes – a condicionar la acción a la aceptación del ideario de la organización, a modo de «paternalismo filantrópico» o suplantación del derecho por la caridad, siendo más proclives a la atención de quienes se pliegan a su ideario político, religioso o incluso sectario.

La segunda limitación apunta a la fuerte dependencia de gran parte del asociacionismo voluntario de los fondos y recursos de los gobiernos para su propio funcionamiento, cuando no también para su existencia. Esta dependencia económica pone de manifiesto la dificultad de hacer frente al "gasto contracíclico" en momentos de recesión económica.

Además de la dependencia económica, "el altruismo institucionalizado no es inmune a la manipulación, la influencia y la dependencia de la esfera oficial ... La domesticación política de las agencias asistenciales –e, indirectamente, de las gentes así ayudadas – es una posibilidad real." (Giner y Sarasa, 1995:17). Ello relega la capacidad de respuesta de las asociaciones frente a la acción del Estado. Asimismo, se debe considerar la competitividad entre los diferentes grupos de presión, para conseguir fondos y apoyo para sus programas y servicios que provoca duplicidades o zonas no cubiertas.

En relación con el aspecto anterior, el corporativismo pone de manifiesto la complejidad de la gestión en la que debe desenvolverse la actividad de las asociaciones altruistas. En la medida que forman parte del sistema de bienestar social, su forma de actuación debe adaptarse a las exigencias del propio sistema. Hoy en día las organizaciones sociales deben presentar transparencia en la gestión, auditoría de cuentas, normas de calidad, etc. todo ello implica una mayor rigidez en la actividad de las organizaciones que contrasta con la pretendida antiburocratización a la que en gran medida pretenden dar respuesta.

La fuerte imbricación de los actores y, en particular, entre las asociaciones altruistas y el Estado, implica que ante una situación de coyuntura adversa, en particular de carácter económico, la acción de las entidades del Tercer Sector se vea mermada, por falta de recursos, precisamente en contextos que suelen ir acompañados de incremento de los problemas sociales. Esta limitación es especialmente patente en el contexto de crisis actual.

Junto a estas limitaciones, también hay que considerar el riesgo de «amateurismo filantrópico». La acción voluntaria está sustentada por buena voluntad y muchos programas por una atención no profesional. Sin embargo, la atención a determinados problemas sociales requiere de conocimientos técnicos y habilidad profesional. La inestabilidad del trabajo voluntario hace la atención social dependiente de la disponibilidad del voluntariado. El número de voluntarios «titulados» suele ser mayor en momentos de desempleo y se reduce cuando mejoran las expectativas laborales. Por otro lado, el perfil menos comprometido con rígidos programas o estructuras del voluntariado actual, que busca una actividad espontánea, participar sin comprometerse, incrementa la debilidad del sector para dar respuesta continua a necesidades sociales. Dado que sin compromiso no puede haber seguridad en la prestación del servicio.

El cambio de entidad gestora no conlleva un cambio en la naturaleza del servicio porque se trata de gestionar la cobertura de derechos sociales. Estos no son susceptibles de generar beneficios económicos directos a la empresa que los «explota», ni tampoco ser otorgados como concesiones filantrópicas. Además, debe destacarse que la pretendida ventaja de la privatización, cifrada en la reducción de los costes de producción es realizada a expensas de las condiciones laborales del personal contratado y de una menor calidad en el servicio, con el riesgo añadido de producirse situaciones de explotación a los clientes usuarios o de falta de transparencia (Kammerman y Kahn, 1993; Giner y Sarasa, 1995).

Todas estas limitaciones hacen necesaria la intervención pública a través de la supervisión de las entidades no lucrativas. Hoy día no se cuestiona el papel del Tercer Sector como agente de bienestar social, pero se ha avanzado en el desarrollo normativo de la función inspectora de la Administración, para supervisar la calidad de los servicios prestados desde las organizaciones altruistas y lucrativas.

En síntesis, se puede afirmar que el auge del Tercer Sector en la respuesta a las necesidades sociales ha estado fuertemente vinculado al proceso de privatización como consecuencia de la crisis del Estado de Bienestar. La experiencia ha revelado que la privatización no es la panacea. En un Estado Social de Derecho, se trata de gestionar derechos sociales y hacerlos extensibles a toda la población. El pluralismo del bienestar debe realizarse con garantías para la prestación de servicios por parte del sector altruista, evitando faltas de cobertura, tanto geográficamente como por sectores de población. La agilidad en la respuesta y la capacidad de adaptación a las demandas y necesidades de organizaciones más flexibles, que las estructuras administrativas han sido uno de los argumentos para dirigir al Tercer Sector la gestión de determinados programas. También se ha valorado la reducción de costes por parte de la Administración, al externalizar la prestación de determinados servicios sociales. Junto a ello, debe considerarse el riesgo de pérdida de condiciones laborales de las personas que trabajan en el sector y, en consecuencia, de la calidad del servicio. Además del impacto de este tipo de política en la naturaleza del sector. De modo tal, que podríamos señalar

que una gran parte de las organizaciones sociales, se alejan de sus principios fundacionales para convertirse en *pseudoempresas* al servicio de la Administración.

### 3.3 Retos del Tercer Sector

El contexto de crisis actual en el que se encuentran sumergidas las economías europeas ha impuesto la exigencia de rigor presupuestario para controlar el déficit del gasto público. Si bien las causas de esta nueva crisis hay que buscarlas lejos del gasto social, las consecuencias se están haciendo sentir, particularmente entre aquellas organizaciones cuya actividad depende sobremanera de la financiación pública. Los momentos de crisis pueden ser también momentos de crecimiento, si se aprenden las lecciones de la historia, dando paso a una nueva etapa de consolidación del sector. “La situación de crisis genera un contexto favorable para revisar, reformular y construir un nuevo tercer sector, más fuerte y con más capacidad para incidir en el ámbito social, político y económico” (Vidal, 2008:16). Este *desideratum* pasa por superar una serie de retos, entre los que destacan: a) redefinición del rol en el contexto del pluralismo de bienestar; b) coordinación y trabajo en red; c) gestión de derechos sociales.

#### 3.3.1 Redefinición de rol en el contexto del pluralismo de bienestar

La diversidad de actores que configuran el denominado Tercer Sector y la heterogeneidad de programas y servicios de la Administración pública, junto con la necesidad de trabajar de forma conjunta lleva implícita la superación de una serie de malentendidos recíprocos desde la Administración hacia el Tercer Sector, y desde éste hacia la Administración (García Roca, 1992).

Entre los malentendidos de la Administración hacia la iniciativa social, en primer lugar destacaría el considerarla como una actividad residual del estado. Desde este punto de vista, se considera que la acción altruista surge para paliar las situaciones de necesidad imperiosas, en determinados momentos puntuales, por incapacidad de la Administración para dar respuesta a las necesidades de forma rápida. Si bien, se esperaba que dicha actividad desapareciera cuando los recursos del Estado fueran suficientes para atender dichas situaciones de necesidad.

Un segundo malentendido consistiría en considerar la iniciativa social como un instrumento de tratamiento de ciertas patologías sociales. Desde esta perspectiva, se pensaba que ciertas patologías deben ser contenidas para no poner en evidencia la miseria estructural generada por el sistema. Al mismo tiempo que la respuesta del sector altruista puede ser más ajustada a las necesidades específicas del colectivo al que representa, por surgir en gran medida de la sociedad civil y, más concretamente, de aquella parte especialmente vinculada o sensibilizada con el problema. Desde esta lógica de división del trabajo, correspondería a la Administración el desarrollo de programas y servicios de carácter y orientación generalista, dejando la atención de dichas problemáticas a favor de la iniciativa social que las atiende.

Finalmente, está la consideración del abaratamiento de costes que tiene la prestación de servicios por medio de la iniciativa social, teniéndola como mano de obra barata, y no como agente de bienestar, representación de la sociedad civil organizada y garantía de participación.

Por su parte, la Iniciativa social recela, en lo que García Roca denomina “*O ellos o nosotros*”. La iniciativa social entiende que algunas parcelas de la intervención social, le corresponden en exclusiva, considerando al Estado como un intruso y no como un garante de los derechos sociales. También se puede aludir a un segundo malentendido: “*Ellos cuando nosotros no lleguemos*”. El planteamiento es dejar que la iniciativa social resuelva por sí misma los problemas sociales y, cuando no sea capaz de atenderlos, reclamará ayuda a la Administración, quien tendría un papel subsidiario. Junto a estos argumentos, está la doble estrategia o

doble discurso de la Iniciativa Social. Por su ideología aspira a la independencia respecto a la Administración, pero para poder mantener su actividad, reclaman mayor apoyo económico, generándose una dependencia respecto de aquélla.

Plantea García Roca, que ante esta situación es necesario en primer lugar, hacerse consciente de las contradicciones que estos malentendidos contienen para que, desde la conciencia de necesidad de nuevas estrategias de colaboración, pueda construirse una cultura de lo mixto, donde se parta del carácter sistémico de la realidad y la acción social y las actuaciones se basen en principios como los siguientes:

- Todos los elementos se encadenan y determinan mutuamente.
- Una situación debe analizarse en relación a otras.
- No hay medidas buenas ni malas, sino adecuadas o no a una situación o momentos concretos.

En el nuevo contexto de relaciones es necesario que se visibilice el rol del Tercer Sector en el marco del pluralismo del bienestar. Las inercias le han empujado a una sobrerrepresentación de lo prestacional, especialmente entre las entidades de acción social. Ello ha tenido como consecuencia su funcionamiento como instrumento al servicio de las políticas sociales (Zurdo, 2006:183). Es preciso distanciarse de este enfoque, reforzando el valor añadido del sector, tal como se pone de manifiesto en el IV Foro del Tercer Sector (Aliena et al., 2008:80):

*“El Tercer Sector debe explicar fuera su valor añadido, y no sólo en relación con campos como el tiempo libre o la animación comunitaria o sociocultural (donde parece evidente que lo tiene), sino en todas esas actividades y servicios más integrados en la provisión pública, a menudo sometidos a contratación externa.”*

Por su parte, en el documento de debate sobre la Crisis y el Tercer Sector, se apuntan algunas estrategias en este sentido, tales como: avanzar en la cultura de la transparencia; comunicar más y mejor; promover la generación de conocimiento; mejorar la tarea de incidencia política; desarrollar un discurso colectivo como sector; promover la movilización social; reforzar el papel del tercer sector como agente de transformación social (Vidal, 2008:13-14). Todas estas acciones pasan por visibilizar su rol de transformación social y no de mero gestor de subcontratas.

### 3.3.2 La coordinación como reto

El nuevo escenario impone una serie de premisas para afrontar los retos planteados, frente a las fórmulas ensayadas de privatización, donde el tercer sector ha asumido un rol de subcontrata, se precisa un movimiento de colaboración o coordinación interinstitucional. Coordinar significa “disponer cosas metódicamente o concertar medios y esfuerzos para una acción común”. Este esfuerzo es necesario porque hay división de funciones. El denominado pluralismo del bienestar conlleva a una diversidad de agentes que no deben “imitarse” unos a otros, sino producir de forma cooperativa en beneficio de las personas, de la ciudadanía, de la sociedad.

Hoy día, en el ámbito de los servicios sociales y del bienestar social ya no se discute la necesidad de la coordinación interinstitucional, aunque haya dificultades para llevarla a cabo. Existen al menos tres tipos de argumentos a favor de la misma: a) de tipo normativo; b) de calidad; c) de carácter teórico.

Entre los argumentos de tipo normativo, resulta relevante que las normativas recientes en el ámbito de las prestaciones sociales, aludan al Sistema Público de Servicios Sociales, incluyendo tanto a la Administración pública como a la iniciativa privada. En el artículo 6 de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal

y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, se define el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia como una “red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados” sin que ello suponga alteración en el régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica. De ahí la necesidad de coordinación, idea que queda suficientemente recogida entre los principios de la citada ley.

Además de los argumentos de tipo legislativo, están los argumentos de calidad de los servicios sociales. Según este tipo de motivación, la calidad de los servicios sociales pasa por dar una respuesta coordinada en la prestación de los servicios y desarrollo de programas. Así, La Rioja en 2007 fue pionera en la creación de una ley de calidad de los Servicios Sociales. Entre los principios generales de actuación, se incluye el principio de coordinación interdepartamental e interadministrativa (art. 5.f.) entendido como una forma de administración responsable de una política pública o prestación de un servicio que permitan relacionarse con otras administraciones para dar una respuesta más eficaz. Además, en el artículo 6.10 entre los derechos de las personas usuarias, alude al derecho de aquellas a disfrutar de las prestaciones de acuerdo con su programa de intervención y a una adecuada coordinación, si fuera necesario, con otros sistemas afines.

La coordinación también es un criterio presente en las normas de calidad, como la Norma UNE 158301 sobre el Servicio de ayuda a domicilio. La coordinación se recoge en el criterio 3.7. En el mismo se alude a la coordinación a dos niveles. En el primero se trata de coordinación en el proceso de intervención para la atención individual y en el segundo, la coordinación con otros agentes que intervienen en el servicio.

A los argumentos de tipo legislativo y de calidad, hay que añadir los que podemos denominar de tipo teórico. En este sentido, hay que destacar el carácter multidimensional de los problemas sociales que requieren de intervenciones integrales con una respuesta coordinada, para evitar solapamientos y áreas no atendidas. La teoría sistémica y la teoría de redes aplican este principio de coordinación como respuesta a las necesidades bio-psico-sociales de las personas, los grupos y las comunidades.

La coordinación requiere el reparto de funciones y la clarificación del papel de los diferentes agentes. En este punto, la reflexión que se está realizando en el Tercer Sector, reconoce la necesidad del trabajo en red, y la potenciación de las relaciones de colaboración “con el objetivo de fortalecer el sector y conseguir un mayor impacto de las actuaciones” (Vidal, 2008:9). Más allá de la colaboración para la mejora del sector, se impone la coordinación interinstitucional en la garantía de derechos de ciudadanía. Y en este aspecto, por parte del Tercer Sector, se debe clarificar cuál es su papel y cuáles son sus activos. *“Al Tercer Sector le va a costar consolidar su “producción” y erigirse en un actor económico. La administración pública no acaba de entender su naturaleza y particularidades y el sector privado está entrando de manera impetuosa en algunas de las ramas y ocupaciones que tradicionalmente “perteneían” al Tercer Sector. Urge una reacción rápida, quizá un acuerdo o pacto en el que las funciones queden repartidas entre los diferentes actores. Quizá el Tercer Sector deba inventar nuevas formas de actuación, quizá buscar alianzas; tal vez deba reclamar nuevas figuras jurídicas que hagan más fácil y flexible su actuación económica.”* (Aliena et al, 2008:78).

En el nuevo escenario es preciso tener en cuenta también el nuevo papel del mercado, en particular en la gestión de programas y servicios, donde prima la eficacia de la gestión frente al discurso de los valores. Además, está surgiendo un nuevo agente de la confluencia de los diversos actores. Y ya se empieza a plantearse la oportunidad del denominado “cuarto sector”, entendido éste como un nuevo grupo de organizaciones que se sitúan “en la intersección de los sectores públicos, privados y sociales” (Fundación de la Innovación Bankinter, 2009:30). Este cuarto sector se caracterizaría por llevar a cabo prácticas que traspasan las fronteras tradicionales de relación entre los agentes, abriendo paso a nuevas fórmulas, con

el objetivo de desarrollar actividades innovadoras que den respuesta a necesidades insatisfechas. Una de estas fórmulas es la acción social desarrollada por entidades de iniciativa social en el marco de programas de responsabilidad social empresarial, por citar un ejemplo.

### 3.3.3 Gestión de derechos sociales

Como se ha señalado anteriormente, en el nuevo escenario de la prestación de servicios está surgiendo con fuerza la actividad de las empresas lucrativas. Esto supone un doble reto para el sector en general y para el Tercer Sector en particular, por cuanto se trata de gestionar derechos sociales. Por un lado, para la Administración se trata de garantizar la provisión de los mismos mediante fórmulas de fomento, subvención, concierto, contrato, etc. Las empresas buscan prestar un servicio obteniendo un beneficio a cambio. Para el Tercer Sector el reto está en ser competitivo, frente a las empresas lucrativas, al mismo tiempo que desarrollar su acción en el marco de los valores y principios de participación, solidaridad o democracia interna. Esta idea aparece en el debate del Observatorio del Tercer Sector, respecto a la crisis como oportunidad para la transformación (Vidal, 2008:15):

*“Teniendo en cuenta que el contexto de crisis implica un ejercicio de reflexión estratégica, priorización y especialización en el seno de las entidades, es un buen momento para poner especial atención en la coherencia entre las acciones desarrolladas, la misión y valores de la organización. Además, esta coherencia es la clave para garantizar la legitimidad del sector no lucrativo ante los otros”*

Es precisamente en tiempos revueltos cuando la esencia de las cosas se consolida; lo superfluo se desvanece y se asienta sobre bases sólidas. Es en estos momentos de crisis cuando el Tercer Sector tiene frente a sí el reto de construirse como verdadero agente de bienestar, conocido y reconocido, hacia dentro y hacia fuera. En este sentido, se están produciendo movimientos, “como tránsito lento y silencioso de la subcontratación-concertación de servicios a la coproducción, donde el Tercer Sector aparece como “socio” en la prestación de determinados servicios” (Marbán, 2008:63).

Asumir los retos que tiene planteados supone para el Tercer Sector un ejercicio de reflexión que se está haciendo desde diferentes foros. Las claves de futuro pasan por buscar un pluralismo financiero con el fin de diversificar sus fuentes de ingresos, siendo más proactivos y menos dependientes de la Administración; Clarificar la misión, la visión y comunicarla, hacia dentro y hacia fuera. Definirse como entidad y como sector, y comunicarlo. También se insiste en la transparencia y en la gestión de calidad. En la prestación de servicios en el marco de derechos sociales, de las empresas lucrativas se espera que sean eficientes, en el caso del Tercer Sector, además debe hacerlo de acuerdo a una serie de valores y principios irrenunciables, que son su valor añadido.