

El tercer sector en Cataluña: situación y perspectivas

Introducción

Últimamente, el denominado tercer sector comienza a despertar un cierto interés entre la sociedad y sus dirigentes. Más allá de la difícil y controvertida delimitación del sector (en esta comunicación se utilizará como sinónimo de no lucrativo), algunas evidencias manifiestan la importancia cuantitativa y cualitativa de su acción.

En efecto, se han prácticamente finalizado diferentes estudios y libros blancos promovidos por las Administraciones Públicas catalanas, tanto de la ciudad de Barcelona como de Cataluña, sobre el tercer sector y la economía social, y en todos ellos el impacto social y económico es notable¹:

- Más de 900 millones de euros: más del 1% sobre el PIB
- Más de 52.000 contratados (más del 2,4% de la población ocupada)
- Más de un millón de usuarios
- Más de 155.000 voluntarios (más del 2,6% de la población catalana)

Normativa y calidad

Los sindicatos y el mismo sector –a través de la Asociación de Entidades de Iniciativa Social– han iniciado actuaciones para regularlo laboralmente y conseguir calidad en la prestación de los servicios y en la ocupación de los trabajadores.

La Generalitat y algunos ayuntamientos han creado normativas de ayudas y han fijado algunas políticas de promoción y, desde hace un cierto tiempo, se han encauzado consejos de participación social. En definitiva, se está impulsando la estructuración del sector.

Funciones

Por otra parte, la contribución que hace este sector en términos sociales es importante. Sólo a guisa de ejemplo se pueden señalar las siguientes funciones:

- fomento de la participación de las ciudadanas y ciudadanos en los asuntos públicos (en el sentido de interés general), contribuyendo de manera insustituible al funcionamiento democrático
- contrapunto –en el sentido de contraste, de interlocución y reivindicación– con las administraciones públicas para determinados temas. Ciertamente es discutible la representatividad que tienen pero garantizan una opinión aunque sea parcial y condicionada por el clientelismo que envuelven algunas veces las relaciones
- cohesión social, dado que los colectivos que implican tanto de usuarios como de socios-voluntarios o profesionales y, por consiguiente, los servicios de bienestar que prestan en muchos casos que atienden a realidades sociales desgarradoras. En el caso de los jóvenes, la participación en entidades asociativas se ha desvelado como un factor de integración social y laboral importante. Y en el caso de las personas mayores, la participación en actividades de voluntariado contribuye a ofrecerles una perspectiva vital nueva, les hace sentir útiles socialmente.
- servicio a la colectividad y de interés general, con las matizaciones que se puedan hacer
- propuesta de valores y de modelos sociales alternativos y, por lo mismo, pueden actuar como catalizadores (dinamizadores) sociales
- valor económico y generación de ocupación, con importantes potenciales de crecimiento²
- capacidad de adaptación y de atención a las necesidades sociales de forma ágil, pese a las dificultades en gestionarlas posteriormente

Ahora bien, ¿por qué un sector que contribuye decididamente a las políticas públicas –dado que desarrollan actuaciones de interés general y favorecen la cohesión y participación social– y que, por lo tanto, es complementario a la administración pública, no goza todavía de un reconocimiento más estable y específico? ¿Por qué no existe más complicidad (en el sentido de partenariatado y no tanto de consulta) entre administraciones y entidades del tercer sector?

A buen seguro que parte de la respuesta a esta pregunta se puede encontrar en la misma debilidad del tercer sector que será analizada más adelante; ahora bien, algunas acciones públicas evidenciarían la voluntad de colaboración y de complementariedad, y ayudarían a hacer crecer y estructurar estas organizaciones:

¿Por qué no existe más complicidad (en el sentido de partenariatado y no tanto de consulta) entre administraciones y entidades del tercer sector?

a) Una apuesta decidida por un cambio en la gestión pública “articulando la gobernación en un escenario administrativo permeable a la estructuración de las redes de políticas públicas, donde los distintos actores, privados y públicos, toman comportamientos activos de trabajo en colaboración”.³ Sería necesaria una superación de concepciones anteriores, que lo público sólo puede ser gestionado eficientemente y con garantías por parte de organismos de titularidad pública. Si bien conceptualmente estos nuevos principios van enraizando, aunque en muchas prácticas afloran recelos o menosprecio. El principio de subsidiariedad al que nos está acostumbrando el ordenamiento europeo se tendría que hacer efectivo en el ámbito territorial, delegando en una organización no lucrativa la realización de un servicio si puede hacerlo en igualdad de condiciones.

La cláusula social introducida recientemente en la ley de contratos del Estado es objeto de una bajísima aplicación por parte de la administración, y en muchos casos los concursos públicos de gestión de servicios sociales son adjudicados a empresas mercantiles que, si bien ofrecen mejores condiciones y son capaces de llenar en breve plazo y formalmente muy bien las propuestas, no hacen posible el crecimiento del sector en las dimensiones apuntadas anteriormente. Y, en la práctica, se está dibujando un mapa en determinados subsectores con una presencia mayoritaria de la empresa convencional.

Así, si por la debilidad de la red de entidades territoriales la administración debe tomar más protagonismo, tiene que ser de forma transitoria y con el objetivo de potenciar la creación de este capital social en un marco de pluralidad asociativa.

b) Definición e implantación de un marco legislativo y fiscal adecuado y confiado, que promueva el tercer sector y su independencia con relación a otros sectores. Ciertamente, con la aprobación de la Ley de asociaciones catalana y estatal se han dado pasos, por lo menos históricas, importantes, y con la orientación del proyecto de ley de incentivos fiscales y mecenazgo y las nuevas leyes de fundaciones, se puede avanzar. Ahora, aunque en algunos momentos aparecen pesadumbres y desconfianzas sobre la evasión tributaria o el tipo de actividades que se harán bajo determinadas fórmulas jurídicas, exigiendo a unas organizaciones en algunos casos embrionarias un nivel de cumplimiento muy superior a otros sectores económicos, sociales o profesionales. Esto no exime de que se precisen las garantías necesarias y el control oportuno. A guisa de ejemplo de este recelo, sólo cabe citar la limitada aplicación (exención) que muchos ayuntamientos hacen de las posibilidades de la ley de 1994 de incentivos fiscales sobre la tributación local (IAE e IBI).

c) Creación de marcos adecuados –sean reglamentos de participación ciudadana, estímulo de consejos independientes, creación de un registro de entidades de interés local con políticas reales de consideración u otras iniciativas– que posibiliten la participación efectiva de este tipo de entidades, no únicamente para ser consultadas sino para establecer relaciones de partenariado. Si bien es cierto que son necesarias estructuras representativas que faciliten la interlocución pública, es deseable que sea a la larga el mismo sector que se organice y si se adoptan otras fórmulas tienen que ser provisionales.

d) Hay que potenciar las políticas hacia las personas excluidas o con menos posibilidades sociales, de manera que nos permitan articular y desarrollar una de las patas substanciales del Estado del Bienestar. Así se articularía un sistema sólido conjuntamente con el sistema de pensiones, la sanidad y la enseñanza, que se encuentran bastante universalizados.

En efecto, llegamos a la paradoja que una familia acomodada que lleva a sus hijos a la universidad pública para estudiar una ingeniería, paga un coste muy bajo de aquel servicio que es financiado por todos los ciudadanos, y difícilmente hay recursos para atender en su casa a una persona mayor que vive sola y tiene una pensión baja. Este comentario no quiere apostar para desatender las políticas ya conseguidas orientadas a los sectores medios de la población, sino a destinar más recursos para atender unas justas demandas sociales, en un contexto de gasto social por debajo de los países europeos similares.

e) Favorecer un marco estable y claro, bien dotado y que apueste por la calidad para la prestación de servicios de atención a las personas, que permitan proyectos a medio - largo plazo de las entidades con buenos profesionales. Por consiguiente, se tienen que establecer conciertos o convenios con dotaciones económicas suficientes, que contemplen las necesidades inversoras, y plazos de pago que no ahoguen las entidades.

En algunos casos la externalización de la prestación de servicios por parte de administraciones públicas se ha hecho como mecanismo de abaratar gastos públicos, dado que los salarios de estas organizaciones son muy ajustados, sin convenio, y cuentan con voluntarios. Estas prácticas se tienen que ir cambiando y potenciando los contratos plurianuales de prestación de servicios. Además, la estructuración del sector necesita regularlo laboralmente a través de uno o diversos convenios colectivos, que necesariamente deben obligar y tienen que contar con la complicidad de la administración pública, financiadora en muchos casos de la totalidad de la prestación.

f) Definir e impulsar con claridad políticas de promoción y discriminatorias hacia la consolidación del tercer sector, en tanto que desarrolladoras de mejoras sociales. De alguna forma se tendría que hacer un pacto de país que impulsara esta tradición asociativa y voluntad de servicio.

Mejoras progresivas en el sector

Ahora bien, los actuales retos y situación del mismo tercer sector explican también esta falta de complementariedad y colaboración. ¿Cuáles son los principales cambios que las organizaciones no lucrativas al servicio de la persona tienen que afrontar para ser eficaces y eficientes en un contexto de nuevas necesidades sociales en Cataluña? Una agenda que contemplaría las posibles mejoras podría ser:

1. Si bien es un sector muy heterogéneo en los ámbitos de población que atiende y las actividades que realiza, y plural ideológicamente, *tiene entidades pequeñas⁴ y atomizadas, descoordinadas*, sólo agrupadas algunas en estructuras de segundo nivel poco consolidadas de manera general, siendo todavía prácticamente inexistentes *organismos de tercer nivel* fuertes que agrupen a federaciones y que ejerzan una función de:

- diálogo e interlocución política y social, y consiga mejoras para el sector y para la construcción con identidad propia de un sistema de protección social sólido y equiparable a países de nuestro entorno

- fomento de la prestación de servicios internos para el tercer sector, como por ejemplo, la formación, la consultoría, la información o la documentación, la búsqueda... Huyendo de la prestación automática por parte de federaciones, dado que no disponen de la estructura ni conocimiento para hacerlo.

Urge, por consiguiente, la articulación o vertebración en confederaciones o supraestructuras que defiendan intereses comunes en el sector a favor de las personas más desfavorecidas. En esta línea sería necesario encontrar alianzas con otros sectores que configuran el Estado del Bienestar, como por ejemplo, la sanidad o la educación. En Francia, la organización privada más importante del tercer sector reúne tanto a entidades sanitarias como de servicios sociales⁵. Paradójicamente se dan situaciones como que sectores lucrativos que agrupan

Urge la articulación o vertebración en confederaciones o supraestructuras que defiendan intereses comunes en el sector a favor de las personas más desfavorecidas

a empresas concurrentes –por ejemplo la Banca– están perfectamente organizados, y el tercer sector que tendría que buscar el interés general tiene reticencias.

Además, hay que favorecer la cultura y la actuación en red, generando relaciones dinámicas (proyectos) entre instituciones con el fin de atender mejor determinadas demandas u ofrecer servicios con más valor añadido para el usuario o cliente. Hay que superar un protagonismo malentendido que es limitante y una idea de que cada uno se lo tiene que hacer todo, con el convencimiento de que la compleja realidad social y de estructuración del tercer sector sólo será mejorable desde sistemas más amplios, y no desde cada subsistema parcialmente.

2. Conviene *capacitar a las personas y clarificar sus funciones* dentro de los equipos implicados en estas organizaciones, tanto si son profesionales como voluntarios.

- Las profesiones sociales en su conjunto son todavía recientes y hay que ir configurando de forma abierta los perfiles, el reconocimiento social (titulaciones) y la formación básica y continua necesaria. En este sentido, los colegios profesionales y la reforma de las enseñanzas profesionales con la clarificación de los tres subsistemas –reglada, ocupacional y continua– pueden aclarar el panorama.

- Con frecuencia se produce una confusión entre los niveles de decisión de las Juntas Directivas o Patronatos, con los técnicos contratados o voluntarios que no permite avanzar eficazmente o adoptar visiones más estratégicas. Hay que avanzar en la consolidación de los órganos de gobierno, dándoles el relieve y competencias que les son propias, y en la delimitación entre las actuaciones *políticas* y técnicas. En este sentido, y aunque se ha desapasionado la convivencia entre voluntarios y profesionales, sería conveniente encontrar fórmulas flexibles de colaboración e impulsar nuevas fórmulas creativas de colaboración, como por ejemplo con personas de diferentes edades, en momentos puntuales, etc.

- La buena voluntad y la sensibilidad social necesarias en organizaciones como estas son insuficientes ante la complejidad de las intervenciones sociales y de la exigencia de calidad en los servicios a prestar la atención a las personas. La formación básica y continua son, por lo tanto, imprescindibles en este momento, junto con políticas salariales competitivas y en un marco claro que permitan la captación y retención de buenos profesionales.

La buena voluntad y la sensibilidad social son insuficientes ante la complejidad de las intervenciones sociales y de la exigencia de calidad en los servicios

La formación básica y continua son imprescindibles junto con políticas salariales competitivas y en un marco claro que permitan la captación y retención de buenos profesionales

Así hay que impulsar organizaciones *empresariales* que sean interlocutoras con los sindicatos y que permitan negociar convenio(s) colectivo(s) que regulen, clarifiquen y dignifiquen las relaciones laborales. Será un marco para entidades, trabajadores y administraciones.

Y, por otra parte, la fijación de un marco laboral permitirá tener una mesa paritaria y destinar los recursos –a estas alturas de difícil acceso desde la identidad y especificidad del sector– de la formación continua que le corresponderían, en estos momentos gestionados por la Fundación Tripartita y pendientes de ser traspasados a la Generalitat de Catalunya.

- En la gestión de los equipos humanos se tendrían que introducir instrumentos de gestión convencional adaptados a las especificidades de las organizaciones no lucrativas, como por ejemplo políticas de captación, selección, reconocimiento, formación, etc. Que contribuyen a superar una cierta endogamia que dificulta las relaciones entre usuarios-socios-trabajadores-voluntarios.

Las entidades tienen que evaluar el impacto de sus actuaciones y decidir hacia donde orientarse a medio y largo plazo

3. La necesidad de utilizar *herramientas de gestión* ajustadas a la complejidad de estas instituciones e intervenciones que las convierta en eficientes de acuerdo con los recursos públicos y sociales que reciben, y en particular la *planificación estratégica* que vaya más allá del corto y medio plazo y que dé perspectiva y voluntad de cambio y de misión institucional. Las entidades tienen que evaluar el impacto de sus actuaciones y decidir hacia donde orientarse a medio y largo plazo.

Seguramente, y sin la renuncia a principios de la identidad de este tipo de organizaciones como la propuesta de valores sociales diferentes, se necesita un cierto cambio cultural que oriente más hacia la lectura de las necesidades sociales y a encontrar formas eficientes de atenderlas. Sólo desde esta perspectiva se podrá competir con organizaciones lucrativas que, con más recursos y aprovechándose de la desregulación y la demanda, están ocupando algunos subsectores en buena parte.

4. La *cultura de la evaluación y de la calidad* todavía es poco entendida. Prevalece la voluntad de servicio –fruto de la procedencia de muchas de las personas dedicadas a este sector (emprendedores sociales)– sobre las garantías o exigencias de calidad en la prestación de los servicios, y más si aplicamos algunos de los estándares normalizados (modelos ISO, EFQM... o sistema de indicadores validados). Avanzar en estos niveles permitirá generar más confianza institucional y social.

Últimamente, y en algunos casos por impulso de la administración (ICASS) se ha avanzado en la determinación de un conjunto de indicadores consensuados con un subsector (servicios para las personas mayores, equipamientos de personas disminuidas, etc.) y al logro y mejora de los mismos se quería ir estableciendo incrementos en los convenios, o en otros casos se están haciendo propuestas más generales, como la impulsada por Intrés. Ahora, en todo caso, no son experiencias ampliamente extendidas en el sector ni que despierten gran interés pues son percibidas como tarea añadida sin recursos para hacerla.

5. Hay que incrementar la *comunicación externa y la transparencia* a todos los niveles: por una parte, con la sociedad a través de los medios de comunicación y otros mecanismos para explicar qué hace el sector y generar complicidades (captación de donantes o de personas sensibilizadas para la actuación de la entidad o prescriptores sociales), con la introducción de códigos deontológicos (el Ayuntamiento de Barcelona ha sido recientemente el animador de uno, con participación de las entidades ciudadanas y actualmente en período de adhesión) y auditorías contables y sociales que garanticen la utilización adecuada de los recursos confiados, ya sean públicos o privados.

El sector no lucrativo tiene que ser capaz de generar notoriedad y de tener presencia en los medios de comunicación, lo mismo si es por la vía de la actuación positiva que realiza como por la de denuncia de situaciones de injusticia. Esto obliga a dedicar tiempo y personas especializadas con los *mass media* y a conectar con sus intereses sin abandonar los principios de la organización.

A guisa de ejemplo, que ilustra una primera iniciativa de transparencia social, hay el número cero de la *Guía de la Transparencia* de las ONG, promovida por la Fundación Lealtad y que, a partir de 9 principios, evalúa de una manera independiente la transparencia y buenas prácticas de las organizaciones no gubernamentales, y difunde sus resultados. Estos principios son: funcionamiento y regulación de los órganos de gobierno, claridad y publicidad de la finalidad social, planificación y seguimiento de la actividad, continuidad e imagen fiel de la información, pluralidad y transparencia en la financiación, control de la utilización de los fondos, presentación de las cuentas anuales y cumplimiento de las obligaciones fiscales, elaboración y liquidación anual del presupuesto y promoción del voluntariado. Esta fundación independiente y promovida por profesionales de distintos sectores tiene por finalidad “fomentar la confianza de particulares y empresas en asociaciones y fundaciones que cumplan fines de acción social y cooperación al desarrollo”.

El sector no lucrativo tiene que ser capaz de generar notoriedad y de tener presencia en los medios de comunicación

6. Mejorar la *gestión económica y la financiación*, tanto desde un punto de vista estratégico como operativo, intentando establecer actuaciones que permitan independizarse de la administración pública y diversificar las fuentes. Ahora bien, la contribución pública al tercer sector –como se recoge en el estudio del profesor J.I. Ruiz Olabuénaga ya citado– es inferior a la que se hace en el resto de Europa y, por consiguiente, sería necesario normalizarla. Y, en todo caso, esta autonomía deseable no tendría que ir en detrimento de la necesaria obligación por parte de las instituciones públicas de garantizar una financiación suficiente para la atención con calidad de las personas excluidas o en riesgo de serlo.

También hay que definir y mejorar los mecanismos de gestión económica, adaptando instrumentos que sirven para otras organizaciones y aplicándolos de manera que permitan obtener información comparable dentro del sector.

La búsqueda de financiación privada (empresas, donantes, la propia prestación de los servicios en algunos casos, etc.) también tendría que ser una prioridad, lo mismo para atender necesidades económicas como para extender la comprensión de lo que son y hacen este tipo de organizaciones. En este sentido, la negociación con las organizaciones bancarias para obtener tratos preferentes tendría que ser también una línea de trabajo.

Apunta a la necesidad de que las mismas entidades del tercer sector, muy orientadas tradicionalmente a la práctica, sean capaces de reflexionar de manera más sistemática y de contribuir en la elaboración de conocimiento

Seguramente todo lo descrito en este documento también apunta a la necesidad de que las mismas entidades del tercer sector, muy orientadas tradicionalmente a la práctica, sean capaces de reflexionar de manera más sistemática y, por tanto, de contribuir en la elaboración de conocimiento y desarrollo de metodologías e instrumentos. A producir teoría y tecnología de una manera crítica.

En definitiva, para atender eficazmente las demandas sociales y el servicio a los desfavorecidos conviene un cambio cultural que sin abandonar los valores solidarios originarios apueste por extenderlos pero buscando nuevos mecanismos que permitan una mayor implicación social y atención a las necesidades emergentes, un trabajo en red con los múltiples agentes sociales, una mejora de su gestión interna (calidad), una atención preferente a los voluntarios y profesionales con condiciones adecuadas y flexibles, y una transparencia pública de las actuaciones sociales y económicas realizadas. Todo un reto que necesita de la confianza y el apoyo del mismo sector, de la sociedad y también de las administraciones públicas.

-
- 1 Estos datos contemplan las cifras provisionales del libro blanco del tercer sector cívico-social de la Generalitat de Catalunya presentadas a fines del pasado mes de abril.
 - 2 Según datos del año 1995 publicados en el estudio “La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo” de la Fundación BBVA en el capítulo que habla sobre la situación en el Estado español, el profesor J.I. Ruiz Olabuénaga cifra la ocupación del sector no lucrativo superior a la que representaban el transporte, la alimentación o la metalurgia.
 - 3 Texto extraído del “Llibre Blanc de l’Economia Social a Catalunya” promovido por el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya y elaborado por el CIES.
 - 4 En el citado estudio se indica que el 52% de las organizaciones del tercer sector cívico social no tienen asalariados y el 31,8% tienen un presupuesto inferior a 12.000 euros (2 millones de pesetas).
 - 5 UNIOPSS (Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux) que agrupa 7000 equipamientos, con 630.000 trabajadores y 412.000 voluntarios.