

Instituto para la calidad de las ONG
icong

Cambios sociales y Tercer Sector: Actuar en un nuevo contexto



Cambios Sociales y Tercer Sector: Actuar en un nuevo contexto



Edita:



Avda. Reina Victoria, 17, 2ºA
28003 Madrid

www.icong.org

Autor:

José Manuel Fresno

Diseño e impresión:

ADI Servicios Editoriales
www.auladoc.com

ISBN: 978-84-939965-5-0

Depósito Legal: M-15096-2014

Índice

Presentación	5
Introducción	9
1. Estado menguante, mercado creciente y sociedad civil descolocada.	17
1.1. El mercado invade la esfera pública y el espacio natural de la sociedad civil	22
1.2. Eficiencia y provisión de servicios: evidencias e ideologías	27
1.3. ¿Es la Big Society el modelo adecuado?	38
1.4. ¿Vamos hacia modelos híbridos a la americana?	43
1.5. Responsabilidades compartidas pero ¿todas al mismo nivel?	46
1.6. Sociedad civil más interconectada	49
2. Cambios en los sistemas de bienestar y consecuencias en el tercer sector	53
2.1. Funciones del Tercer Sector en las distintas concepciones del bienestar	58
2.2. Cambios recientes en los regímenes de bienestar y consecuencias para el Tercer Sector	63
2.3. Evolución del sistema de bienestar en España	70
2.4. Cambios del Tercer Sector en España.	77
3. Respuestas del tercer sector ante los nuevos desafíos sociales	81
3.1. Una evolución condicionada por cinco cambios sociales	83
3.2. Nuevos patrones de relación entre sociedad civil administraciones y empresas	92

4. Claves de actuación para el tercer sector en el futuro	99
4.1. Ámbitos en los que reforzar el compromiso cívico . .	102
4.2. Dimensiones de trabajo esenciales a la acción del Tercer Sector	112
5. Preparando las condiciones para el cambio	117
5.1. Los efectos de los cambios sociales.	120
5.2. La adaptación de las entidades a los cambios	125
Bibliografía	135
Nota final	143
Sobre el autor	145



Presentación

El Instituto para la calidad de las ONG-ICONG es una organización cuya misión es la mejora de la calidad de vida de las personas, mediante el fomento de los sistemas de gestión en las organizaciones de acción social, la innovación y la difusión del conocimiento en el Tercer Sector. **Compromiso con las personas, innovación en las organizaciones.**

Las ideas, conceptos y opiniones que se desarrollan en la presente publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y el Instituto no tiene porqué compartirlas.

No obstante lo anterior ICONG selecciona cuidadosamente los autores y temas que se publican en la presente biblioteca.

Esperamos que lo tratado en este libro sea de utilidad a los lectores, a las organizaciones y a la sociedad.

Instituto para la calidad de las ONG-ICONG

Diciembre de 2013

*A las organizaciones del Tercer Sector, en
reconocimiento a su trabajo y compromiso, con el
deseo de que les ayude a afrontar los nuevos retos y
genere el debate, tan necesario en estos tiempos.*



Introducción¹

¹ Este libro ha sido elaborado con el apoyo de Alia Chahin a quien agradezco su colaboración en la elaboración de cuadros y esquemas que facilitan su comprensión y lectura.

Este libro analiza las consecuencias que los cambios sociales están teniendo en el Tercer Sector, especialmente en la rama social del mismo y profundiza en las implicaciones que el nuevo contexto tiene para su futuro. Como punto de partida se describen las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil en las últimas décadas, en aquellos países europeos caracterizados por contar con regímenes de bienestar social, y profundiza en los cambios que se están produciendo recientemente. Analiza los nuevos retos que acomete la sociedad civil en el contexto actual, los espacios de acción que se abren, así como sus interacciones con el Estado y el mercado, especialmente en los ámbitos relacionados con el bienestar social. Describe las consecuencias que estos cambios tienen para las entidades sociales, las implicaciones para su posicionamiento y profundiza en retos de futuro que pueden ayudar a las entidades a hacer frente a los nuevos tiempos.

En el análisis y desarrollo de los distintos capítulos, se tienen en cuenta dos perspectivas complementarias: por una parte se contextualiza la actuación y posicionamiento del Tercer Sector en el marco de las tendencias de la sociedad civil de la cual forma parte. De otro lado, se tiene en cuenta la perspectiva internacional, especialmente europea. Entendemos que en un momento de cambios globales, estos dos enfoques de amplitud de perspectivas enriquecen e iluminan la reflexión, pues el Tercer Sector no actúa de modo independiente, sino dentro de la sociedad civil y en relaciones permanentes con el ámbito público y el ámbito privado lucrativo; además su devenir está determinado por las tendencias de cambio de las sociedades y políticas europeas.

Para la preparación de este libro, además de hacer uso de distintos informes y estudios, me he basado en varios documentos que he ido produciendo en los últimos años y que ahora presento de modo más estructurado. Quiero hacer especial mención al trabajo realizado recientemente para el VII Informe Foessa en el que he podido profundizar en las tendencias en la sociedad civil. De dicho análisis, se benefician especialmente los primeros capítulos de este libro.

Como consecuencia de los cambios globales del entorno, en las últimas décadas se está produciendo un reposicionamiento de los distintos actores sociales y de las funciones que tradicionalmente han jugado en la sociedad; estos cambios se han acelerado a partir

de 2007 con la crisis. Desde mediados del siglo pasado en Europa occidental, como consecuencia de la expansión de los modelos de bienestar, el Estado el mercado y la sociedad civil, vivieron en un frágil equilibrio, fruto del pacto implícito entre los modelos socialdemócrata y democristiano y de las concepciones de la sociedad civil liberal-individual y cívica republicana.²

En las últimas décadas y especialmente en los últimos años, ese equilibrio se ha roto; todo indica que caminamos hacia un Estado que se empequeñece, en poder y espacio, un mercado que crece en dimensión e influencia y una sociedad civil que se reconfigura en el nuevo escenario. Por otra parte, las fronteras entre los distintos ámbitos, es decir, el ámbito de lo público, lo privado lucrativo y lo privado no lucrativo, son menos nítidas que en el pasado, se hacen más borrosas y la permeabilidad e influencia mutua (influencia que no es proporcional) es más intensa.

Pero los cambios, no afectan solo a los espacios que cada uno ocupa y a la relación de fuerzas, sino también a la cultura y las maneras de operar. La penetración del mercado en ámbitos que antes estaban reservados al Estado y a la sociedad civil, no se ha reducido solamente a la ocupación de espacios, sino que también ha afectado a los elementos culturales y las lógicas de funcionamiento. De este modo, en la gestión de los bienes públicos, junto con aspectos positivos de la lógica del mercado como la orientación al cliente, la eficiencia o la capacidad de innovación, se han introducido otros negativos, como la búsqueda de la rentabilidad económica y del lucro a cualquier acción, la primacía de la competencia sobre la cooperación o la prevalencia de los intereses económicos sobre los valores de la justicia y la solidaridad. Las entidades sociales no son ajenas a estas lógicas, puesto que por una parte las sufren, por ejemplo en los sistemas de contratación pública y por otra las incorporan en sus prácticas.

Asistimos en estos momentos a un proceso de fragilidad democrática que afecta sin duda a las entidades sociales. Las soluciones que se están dando para la salida de la crisis económica, lo que se ha dado en llamar *retomar la senda del crecimiento*, no parece que vayan a restablecer los pilares en los que se basa una sociedad civil activa y madura en la que quede reforzado el papel del Tercer Sector. Más bien al contrario, el crecimiento de las desigualdades, el aumento de la pobreza y exclusión social, la vulneración de derechos

² A efectos prácticos entenderemos por Estado el ámbito de lo público, por mercado el ámbito de lo privado lucrativo y por sociedad civil el ámbito de la iniciativa cívica con distintos niveles de estructuración.

fundamentales, la pérdida de derechos sociales, etc. deterioran los elementos consustanciales a un Estado sólido y a una sociedad civil que defiende los bienes comunes. Paradójicamente, la crisis, que afectó fundamentalmente a la legitimidad de las reglas del mercado y sus prácticas, lejos de reequilibrar las relaciones entre mercado, Estado y sociedad civil, ha tenido como consecuencia un refuerzo del primero en detrimento de los otros dos.

La crisis por otra parte ha traído consigo *reformas y sobre todo recortes sociales*, que no solamente influyen en el empeoramiento de las condiciones de vida de las personas, sino que suponen una modificación en toda regla de los principios por los que los sistemas de bienestar social han venido funcionando hasta el momento. De este modo se pasa a poner el foco en la activación más que en la protección, en las obligaciones más que en los derechos, en la libertad de elección más que en la garantía de los servicios, se ponen límites a la universalidad de determinados servicios y se distingue cada vez más entre servicio universal y servicio gratuito. A todo ello no es ajena la actuación del Tercer Sector, pues son evidentes las consecuencias de estos cambios para su acción cotidiana y también para su función social.

El fuerte impacto que está teniendo la crisis en las organizaciones hace que estas se tengan que centrar en la respuesta a las necesidades inmediatas y en el sostenimiento de sus servicios, cuando no en su supervivencia. La consecuencia evidente es la ausencia de análisis prospectivo, sobre las características de la sociedad que tendremos en el futuro y sobre los retos a los que tendrá que hacer frente el Tercer Sector como consecuencia del cambio social. En el libro se deja constancia de algunas tendencias de las sociedades europeas para los próximos años, que tendrán claras consecuencias para la actuación de la sociedad civil: el crecimiento de las desigualdades, los cambios demográficos, los efectos de la sociedad de la información y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), los cambios en las formas de vida y de familia, y el crecimiento de la pobreza y la exclusión social. Los retos que afrontan nuestras sociedades ante estos cambios de evidente envergadura, no tienen claras respuestas, pero no por ello hemos de eludir la pregunta sobre las consecuencias que los mismos tienen para las entidades.

La difícil situación en la que nos encontramos en estos momentos, no puede hacernos ignorar las oportunidades de futuro ni llevarnos a la conclusión de que se presenta un panorama sin futuro para la sociedad civil. Las evidencias demuestran lo contrario: en los últimos años, especialmente desde de 2010, la sociedad civil, tanto a nivel mundial como en España ha dado claras muestras de viveza y de

capacidad de reacción (crecimiento de varios movimientos sociales como el 15M o la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, nuevas acciones de solidaridad comunitaria a nivel local como los bancos de tiempo, comedores sociales, ayuda mutua, nuevos usos “activistas” de las tecnologías de la información, etc.).

Nos encontramos pues de una parte en un contexto adverso, por la creciente pérdida de responsabilidad del Estado en los asuntos públicos y el aumento de la presencia e influencia del mercado en los espacios y ámbitos en los que se gestionan los bienes comunes. Pero nos encontramos también en un momento de revitalización y emergencia de nuevos movimientos sociales, aparición de nuevas formas de solidaridad primaria y de compromiso cívico, con las que el Tercer Sector y especialmente las entidades sociales han de conectar, sabiendo aprovechar la fuerza que traen consigo y colaborando estrechamente con las mismas.

El nuevo escenario ofrece muchas oportunidades y espacios para la actuación de la sociedad civil, para su fortalecimiento y relevancia. Cabe esperar en el futuro una sociedad civil más movilizadora, más organizada y más influyente en la defensa de los bienes comunes aprovechando las posibilidades que ofrecen las TIC para producir cambios de escala e impacto colectivo. Un interrogante es hasta qué punto las entidades sociales, que son una parte importante de la sociedad civil, van a sumarse a estas tendencias e impulsar las mismas, o por el contrario se van a quedar en la retaguardia crecientemente desconectadas.

En las sociedades del futuro será necesario un mayor protagonismo de la gestión colectiva de los riesgos sociales. Caminamos hacia un modelo mixto de bienestar, *welfare mix*, en el que la provisión del mismo no estará solo ni preferentemente en manos del Estado, pero tampoco en manos del mercado, sino que para muchas personas dependerá de la capacidad de respuesta de la sociedad civil y de la densidad del tejido social y de la actuación de la solidaridad primaria.

Es en este contexto en el que el Tercer Sector tendrá que reforzar sus funciones clásicas de contribución a la cohesión social, participación en la democracia local, generación de valores y prestación de servicios. Todo ello deberá hacerlo en un contexto crecientemente conflictivo, desestructurado y desigual, potenciando los bienes colectivos y corresponsabilizándose en la gestión de los bienes públicos desde la ética, la dignidad y el compromiso.

La prioridad ahora es prepararse para el cambio y generar las condiciones que lo hagan posible. Para ello sugerimos en el último capítulo nuevas perspectivas de trabajo que deben guiar la actuación de las entidades sociales: primar la cooperación sobre la competición, basar la actuación en evidencias reforzando la calidad y eficiencia, orientarse a resultados, demostrar los impactos que se consiguen, fomentar las alianzas operativas, buscar nuevos canales de cooperación con el ámbito público, el ámbito empresarial y otros actores de la sociedad civil y orientarse preferentemente a las respuestas innovadoras ante los retos futuros.



Estado
menquante,
mercado creciente
y sociedad civil
descolocada

No puede haber una sociedad floreciente y feliz cuando la mayor parte de sus miembros son pobres y desdichados.

Adam Smith

En la segunda mitad del siglo XX en Europa se mantuvo un equilibrio relativo entre Estado, mercado y sociedad civil como solución de compromiso social, económico y político entre las distintas ideologías dominantes y entre los legítimos intereses individuales y los bienes colectivos. Este equilibrio histórico, que caracterizó el llamado modelo social europeo en las décadas post-guerra, se está rompiendo, de modo que el mercado adquiere una posición dominante, invadiendo la esfera del Estado, especialmente por la vía de la entrada en la provisión de servicios y deja descolocada a la sociedad civil a quien se le atribuyen nuevos roles fundamentalmente de índole paliativo y subsidiario.

En este capítulo analizaremos los procesos por los cuales el mercado progresivamente entra en ámbitos que previamente estaban reservados al campo público o en los que era especialmente activa la sociedad civil. Profundizaremos en lo que tiene de retórica y de realidad el argumento de la *eficiencia empresarial* en la provisión de servicios públicos y en las tendencias que se están dando en algunos países, al objeto de apuntar claves que nos pueden ayudar a situarnos más allá de las concepciones clásicas en un contexto distinto de gobernanza.

A los efectos de este libro entendemos por sociedad civil aquel ámbito plural y diverso que está formado por los ciudadanos y sus organizaciones, sean estas formales o informales y que se diferencia del ámbito del mercado en el que operan las empresas y del ámbito del Estado en el que actúan las administraciones públicas. El concepto de sociedad civil adquiere distintas concepciones y matices, dependiendo de tradiciones e ideologías. Destacamos a continuación a título de ejemplo algunas de ellas:

Ilustración 1. Definiciones de sociedad civil

DEFINICIONES DE SOCIEDAD CIVIL	
Etimología	El término hace referencia a la frase de Aristóteles <i>koinōnía politiké</i> (κοινωνία πολιτική) que se refiere a la “comunidad”, en consonancia con la ciudad-estado griega, caracterizada por un conjunto de normas y etos común, en la que viven ciudadanos libres e iguales bajo el imperio de la Ley. En esta definición, la sociedad civil hacía referencia al bien común.
Jürgen Habermas	Se caracteriza por dos componentes principales: • Conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de la ciudadanía y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema. • Conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados. Así, la sociedad civil contiene un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos de los estados de bienestar contemporáneos, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales.
Banco Mundial	Amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro que tienen una presencia en la vida pública, expresan los intereses y valores de sus miembros o de otros, según consideraciones éticas, culturales, políticas, científicas, religiosas o filantrópicas. Por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil se refieren a una amplia gama de organizaciones: grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, grupos indígenas, organizaciones de caridad, organizaciones religiosas, asociaciones profesionales, fundaciones, etc.
Unión Europea	Todo lo que no es público ni opera bajo las reglas del mercado, es decir, las estructuras sin ánimo de lucro, no partidistas y no violentas, a través del cual las personas se organizan para alcanzar objetivos e ideales compartidos, ya sea política, cultural, social o económicamente. Incluyen por tanto a las organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, organizaciones religiosas, fundaciones, instituciones de investigación, organizaciones defensoras de la igualdad, las cooperativas, las asociaciones profesionales y empresariales, y los medios de comunicación sin fines de lucro. Los sindicatos y las organizaciones patronales, los llamados agentes sociales, constituyen una categoría específica de organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia

Comúnmente se entiende que el Tercer Sector forma parte de la sociedad civil, pero cuando se habla del mismo se suele hacer referencia a organizaciones excluyendo otros ámbitos de la sociedad civil que tienen que ver con iniciativas cívicas, movimientos sociales, etc., no constituidos jurídicamente como organizaciones.

Las organizaciones del Tercer Sector actúan en distintos campos como por ejemplo el educativo, sanitario, de defensa de los derechos humanos, social, medioambiental, cultural etc. El Tercer Sector de Acción Social representa por tanto una parte del Tercer Sector, es decir aquella que actúa en el campo de lo social. Presentamos a continuación dos definiciones de referencia comúnmente aceptadas.

Ilustración 2. Definición de Tercer Sector

DEFINICIÓN DE TERCER SECTOR

Organizaciones creadas con el objetivo principal de no generar beneficios ni de obtener una rentabilidad financiera que no puedan repartir beneficios entre sus miembros y que cumplan con las siguientes características:

- Estar organizadas formalmente, que implica contar con una estructuración interna, una realidad institucionalizada y unos objetivos clarificados. Este criterio excluiría las manifestaciones informales de solidaridad y ayuda.
- Ser privadas, es decir, separadas formalmente del gobierno, sin formar parte del sector público y sin encontrarse controladas por este.
- Ausencia de ánimo de lucro. Su finalidad principal no es generar beneficios, ni sus actividades deben estar guiadas por finalidades comerciales. Los beneficios, caso de que existan, deben ser reinvertidos en la propia organización y no se deben repartir entre los propietarios, administradores o directivos.
- Gozar de capacidad de autocontrol institucional de sus actividades, es decir, que cuenten con propios instrumentos para garantizar su autogobierno y un grado significativo de autonomía.
- Que cuenten con algún grado de participación voluntaria, lo que quiere decir, “por una parte, que la participación o no de sus miembros ha de depender de la libre voluntad de los mismos y no de imposiciones externas, y por otra, que hay un grado significativo de participación de voluntarios (esto es, de personas que aportan tiempo no remunerado) en sus actividades. Adicionalmente, se incluyen en la definición aquellas instituciones sin ánimo de lucro que son el fruto de la decisión voluntaria de adscribir un determinado patrimonio al cumplimiento de fines de interés general”

Fuente: Centro de Estudios para la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins, de Baltimore (EE.UU.)³

3 Salamon et al. (1999) *La Sociedad Civil Global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins. Texto en español Fundación BBVA. Disponible en: <http://www.fbbva.es/TLFU/dat/lasociedadcivilglobal.pdf>

Ilustración 3. Definición de Tercer Sector de Acción Social

DEFINICIÓN DE TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

El tercer sector de acción social es el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar.

Fuente: Plataforma de ONG de acción social

1.1 El mercado invade la esfera pública y el espacio natural de la sociedad civil

IDEAS DESTACADAS

- Cada vez hay mayor desequilibrio entre el peso y fuerza del mercado, el Estado y la sociedad civil en favor del primero.
- El mercado entra de modo cada vez más activo en esferas que antes estaban reservadas al ámbito público o en las que operaba fundamentalmente la sociedad civil.
- Esto lleva a una mercantilización de los bienes y servicios públicos cuya provisión se somete a reglas determinadas primariamente por el beneficio y el lucro.
- En muchas ocasiones el Tercer Sector adopta esas mismas reglas de juego.

Estado, mercado y sociedad civil no son tres ámbitos de la realidad que operan de modo separado, sino que mantienen interrelaciones fluidas y se compenetran, a veces de modo más armónico, a veces de modo más tenso,⁴ en sus esferas conceptuales y operativas. A pesar de estas fronteras borrosas y móviles, en el pasado, los espacios para cada una de estas esferas en la Unión Europea (UE) esta-

4 Risse-Kappen, T. (1994) "Ideas do not float freely: The end of the Cold War and theories of international relations," *International Organization*, 48: 185-214.

ban relativamente bien definidos al igual que las funciones y reglas de juego de cada una de ellas.

Actualmente se está produciendo un cambio profundo en este “equilibrio” y separación de espacios que se traduce en dos tendencias: por una parte en el corrimiento de las fronteras ente los tres ámbitos y por otra en el hecho de que esas fronteras se hacen más porosas, cuando no borrosas. En este cambio, es evidente que la orientación dominante es hacia un mercado creciente, que penetra campos que previamente estaban reservados al ámbito de lo público y a la sociedad civil y un Estado menguante, que pierde protagonismo y espacio, especialmente en su función protectora y redistribuidora; en la sociedad civil, sin embargo, se dan tendencias ambivalentes, puesto que por una parte pierde espacio y protagonismo, pero por otra adquiere nuevas funciones y opera en espacios en los que antes estaba infrarrepresentada.

El predominio del mercado y su entrada progresiva en las esferas que antes estaban reservadas al ámbito de las administraciones públicas, o en aquellas en las que actuaba predominantemente la sociedad civil, tiene como consecuencia el que también se implantan en estos ámbitos sus principios organizacionales, objetivos y *modus operandi*; esto es más evidente en las tres últimas décadas y especialmente desde el inicio de la crisis. Un mecanismo central de la expansión del mercado en las otras esferas es la re-comodificación (o re-mercantilización) de varios servicios y bienes de interés general (educación, sanidad, transporte, energía, agua, prestaciones sociales, etc.) que se encuentran cada vez más sujetos a las leyes del mercado.⁵

Un ejemplo evidente de estas tendencias son los cambios que se han dado en las normativas de contratación pública, tanto en el ámbito español como en el europeo y la aplicación e interpretación práctica de las mismas. Los principios de la libre concurrencia y el precio, se han impuesto prácticamente de modo generalizado en la provisión de servicios públicos, independientemente de la naturaleza y características de estos, de modo que no se han tenido en cuenta, salvo excepciones, aquellos servicios que no pueden estar sometidos al interés económico y en cuya adjudicación y provisión deben primar criterios distintos a los establecidos por las reglas del mercado.

5 Esping-Andersen, Gosta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton NJ: Princeton University Press); Hemerijk, A.C. et al. (2013) *Changing European Welfare States and the Evolution of Migrant Incorporation Regimes. Background paper reviewing welfare state structures and reform dynamics in a comparative perspective* (VU Amsterdam: Amsterdam). Disponible en: https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Research_projects/Welfare/IMPACIM/IMPACIM_Changing_European_Welfare_States.pdf

Los “mercados” aparentemente fragmentados (mercados “financieros”, de las TIC, mercado laboral, etc.) constituyen en realidad un mercado global unido por el valor atribuido a productos, bienes y servicios y a las equivalencias entre monedas nacionales para su compra y venta. El mercado se concreta en los espacios y lugares físicos o virtuales donde operan relaciones formales e informales de producción y comercio de bienes y servicios que satisfacen necesidades, con el fin de generar dinero (para la compra de bienes y servicios)⁶ y capital (reinvertido en la actividad lucrativa para incrementar ese mismo capital).

La capacidad de influencia de los mercados en los gobiernos es desproporcionada actualmente. Esto es debido a que en la fase actual de globalización, los mercados se encuentran cada vez más integrados a nivel mundial, con la posibilidad de transacciones y movimientos de capital casi-inmediatos y masivos (miles de millones de euros en milisegundos). Sin embargo, y paradójicamente, los mercados laborales permanecen altamente segmentados de acuerdo a los niveles de cualificación y oportunidades, internacionalmente e intersectorialmente; esto es debido entre otras razones a dificultades de transmisión de la fuerza de trabajo entre sectores, factores de naturaleza discriminatoria (raciales, de género, de edad, etc.), restricciones legales y administrativas e insuficiencia de redes de apoyo al capital humano.

A pesar de que la crisis ha venido fundamentalmente determinada por las disfunciones creadas por los mercados, contrariamente a lo que cabría esperar, en estos años la influencia de los mercados se ha redoblado, especialmente la del sector financiero; este proceso se ha producido a costa de los Estados, que han tenido que salir al rescate de aquellos desequilibrando sus balanzas. De hecho la economía financiera ha sobrepasado exponencialmente el valor de la economía real y este crecimiento se ha seguido produciendo incluso en los años más duros de la crisis, tanto en el mercado de acciones, como en el de derivados y en el de deuda.

El valor total de las acciones financieras del mundo, que comprende la capitalización bursátil y bonos y préstamos pendientes de pago, se ha incrementado desde 175 billones de dólares en 2008 a 212 billones de dólares a finales de 2010, superando el máximo anterior de 2007.⁷ El mercado total de derivados del mundo se ha estimado

6 Históricamente incluyó el trueque, que ha sido marginado de los intercambios en el mercado actual.

7 McKinsey and Company (2011) “Mapping global capital markets 2011”. Disponible en: http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/mapping_global_capital_markets_2011

en alrededor de 706 billones de dólares en valor nominal en 2011,⁸ lo cual representa 11 veces el tamaño de toda la economía mundial y podría estar en la actualidad por encima de 1.000 billones de dólares.⁹ El importe global de la deuda pendiente creció en 5 billones de dólares en 2010, causando un aumento de la ratio entre deuda y PIB global de 218% en 2000 a 266% en 2010. Sin embargo, los patrones de crecimiento de deuda variaron: los bonos del Estado en circulación se elevaron en 4 billones de dólares, mientras que otras formas de deuda tuvieron un crecimiento mixto. Los bonos emitidos por las instituciones financieras y los activos titulizados declinaron, mientras que a su vez los bonos corporativos y préstamos bancarios crecieron resultando en un debilitamiento de las finanzas públicas y un fortalecimiento de las privadas.¹⁰

La fuerza de los Estados, decrece no solo a nivel individual sino a nivel global; esto se demuestra especialmente en su incapacidad de establecer sistemas de gobernanza a través de los organismos multilaterales o internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es bien conocida la opinión popular, especialmente tras las inyecciones masivas de dinero que han hecho los gobiernos para salvar el sistema financiero, de que *los Estados han rescatado a los mercados* (manteniendo sus reglas de juego) mientras que se han olvidado de la ciudadanía que en último término ha sido quien ha pagado las consecuencias de su funcionamiento “*imperfecto*.”

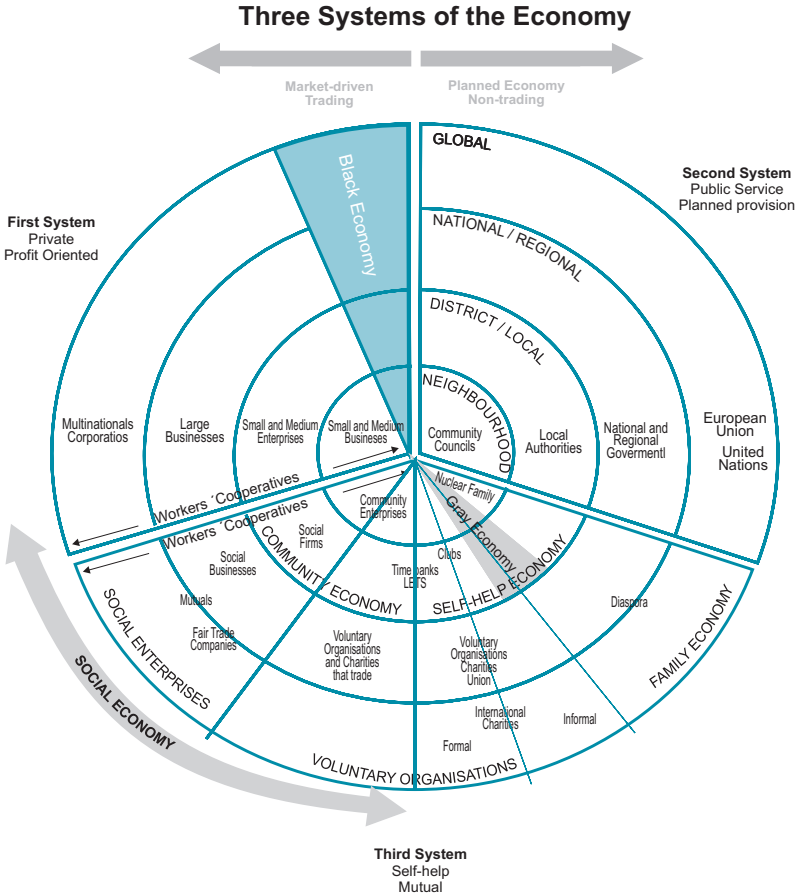
De acuerdo con el sistema clásico que reproducimos a continuación, en el que se representan los tres sistemas económicos (contabilizados o no contabilizados) que funcionan en la sociedad, podríamos decir que el primer sistema, es decir, aquel que está orientado fundamentalmente al lucro y beneficio privado, crece desproporcionadamente con respecto al segundo sistema, es decir, el que provee servicios públicos planificados y también respecto al tercero que se centra en la autoayuda, la ayuda mutua y la actividad económica orientada fundamentalmente a fines sociales. Este crecimiento se da no solo por la expansión del mercado a través de la economía financiera, sino por su entrada en el campo de los servicios públicos y la economía relacionada con los bienes sociales, desnaturalizando en muchas ocasiones el fin primordial de estos.

8 Datos disponibles en: <http://www.bis.org/statistics/dt1920a.pdf>

9 Sivy, M. (2013) “Why Derivatives May Be the Biggest Risk for the Global Economy,” *Business Times*, 27 de marzo. Disponible en: <http://business.time.com/2013/03/27/why-derivatives-may-be-the-biggest-risk-for-the-global-economy/>

10 McKinsey and Company, *op.cit.*

Ilustración 4. Los tres sistemas de la economía



Fuente: Pearce, J. (2003) "Social Enterprise in AnyTown". Lisboa: Calouste Gulbenkian Foundation.

1.2 Eficiencia y provisión de servicios: evidencias e ideologías

IDEAS DESTACADAS

- La Unión Europea actúa con dos almas que se reproducen en sus discursos (el alma social y alma económica). Sin embargo sus hechos se inclinan hacia el lado económico.
- No está demostrado que la gestión privada de los servicios públicos sea siempre más eficiente y en consecuencia más barata. Estudios contundentes demuestran lo contrario.
- La ciudadanía sigue confiando principalmente en el Estado como prestador y garante de los servicios.
- El Tercer Sector necesita demostrar sistemáticamente sus valores añadidos en la provisión de los servicios públicos.

La Unión Europea actúa a favor del mercado en detrimento del Estado y la sociedad civil

La Unión Europea (UE) fue concebida desde sus inicios como un proyecto con una dimensión política, económica y social, forjado en los valores de la paz, la solidaridad, la democracia y los derechos humanos. Son evidentes los grandes progresos en los Estados miembros en todos esos ámbitos en la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, en los últimos años los avances en el ámbito político y social se han resentido, especialmente a consecuencia de la crisis, cuando la gobernanza económica se ha situado en el centro de la agenda política en detrimento de la dimensión social (progreso democrático, derechos y solidaridad).

Los pilares del proyecto europeo buscaron desde el principio un equilibrio entre su dimensión económica, política y social. Sin embargo el *alma social* de la Unión está perdiendo fuerza en los últimos años en favor del *pragmatismo* económico. De este modo, es la propia UE la que desequilibra la balanza, pues de la mano de la gobernanza económica, determinada por la necesidad de hacer frente a los efectos de la crisis de deuda, hemos asistido al incremento del desequilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil traducido en

una menor capacidad de decisión de la ciudadanía sobre los asuntos que le incumben y en un debilitamiento de los Estados a la hora de hacer sus políticas, especialmente cuando estos tienen altos niveles de endeudamiento.

El impulso del mercado por otra parte no es nuevo, sino que simplemente ha tomado vigor como consecuencia del nuevo contexto. De hecho, ha venido en buena medida determinado por la liberalización y privatización de los servicios públicos en aras de hacer *un mercado interior abierto y competitivo... y contribuir a la mejora y eficiencia de los servicios, haciendo muchos servicios de interés general más asequibles*.¹¹ Para favorecer este proceso la UE ha adoptado instrumentos jurídicos vinculantes en elementos clave como por ejemplo la Directiva sobre el comercio de servicios en el mercado interior o "Directiva Bolkenstein"¹²

Con la legítima y correcta intención de conseguir que en el conjunto de la UE los servicios públicos sean más eficientes y asequibles, se han endosado dos principios que no son de la misma naturaleza ni han de ir necesariamente unidos: el primero obedece al campo de la gestión y pretende un mejor servicio a la ciudadanía, el segundo sin embargo es un principio ideológico, según el cual se presupone que lo privado es más eficiente y barato que lo público. De este modo, se instaura la creencia de que lo que hay que hacer es liberalizar y poner los servicios de interés general, incluidos aquellos que son de interés no económico, en manos del mercado, y en consecuencia traspasar buena parte de aquello que estaba en manos del Estado a las manos del mercado, forzando simultáneamente a la sociedad civil a operar con las reglas del mercado, si quiere tener protagonismo en la gestión de lo público, es decir, de aquello que le corresponde.

Esta posición europea está teniendo una influencia directa en los sistemas de contratación en España y en los sistemas de subvenciones, de modo que condiciona sin duda también el papel del Tercer Sector en la provisión de servicios, que se ve sometido a las reglas de la competencia. La decisión de traspasar parcialmente lo que está en manos del Estado a las manos del mercado, rompe a su vez uno de los equilibrios implícitos que han estado en la base

11 Comisión Europea (2004) Libro blanco sobre los servicios de interés general. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0374es01.pdf

12 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2006) *Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:es:PDF>

del modelo social europeo constituido por el pacto entre socialdemócratas y liberales.

Los estudios no confirman que la gestión privada de los servicios públicos sea más eficiente

En la reconfiguración de las funciones y espacios de mercado-Estado-sociedad civil desde los años 70, en lo que concierne a los servicios, en términos generales se pueden identificar dos fases:

- En la primera el mercado entra en ámbitos que previamente eran considerados monopolio del Estado, como expresión soberana y democrática del interés general; esto se traduce principalmente en la gestión privada de suministros como energía, electricidad, agua, transporte, etc. El proceso se inicia en los años 80 en el Reino Unido y en los años 90 en el resto de Europa y se consolida en los años 2000, en parte con la creación de un mercado interno de servicios de interés general por la UE. Con mucho menos peso, durante el periodo de privatizaciones, el Tercer Sector no lucrativo, especialmente el Tercer Sector de Acción Social (TSAS), se desarrolla de modo importante en varios países, en parte por la activación y participación ciudadana a favor de grupos desfavorecidos y causas de interés general (medio ambiente, derechos humanos), pero también porque actúa en la provisión directa de servicios para paliar las carencias del Estado, mediante subsidios públicos (incluidos los fondos estructurales de la UE).
- La segunda se inicia en la segunda mitad de la década 2000 con la creación de un mercado interno de servicios de interés general por la UE y su implementación por los Estados miembros, así como la expansión de las llamadas Public-Private Partnerships (PPP) o Asociaciones Público-Privado. El papel de las organizaciones empresariales, los *think tanks* dependientes de estas y el activismo de algunos gobiernos, ha sido clave en potenciar un discurso que deslegitima la gestión estatal de los servicios o actividades económicas, y potencia la imagen de mayor agilidad, eficiencia y eficacia en la gestión privada lucrativa de los servicios públicos. En este proceso la sociedad civil y en concreto el Tercer Sector, no han sido capaces de mantener un discurso congruente y unido que hiciese contrapeso a la tendencia dominante.

Los Estados miembros aplican crecientemente un esquema de concurrencia competitiva como medida de ahorro en la provi-

sión de servicios públicos (sistema que viene en buena medida promovido por la Comisión Europea). En estos sistemas, el Tercer Sector se encuentra en una situación de desventaja por su falta de “*competitividad*” frente a actores privados lucrativos que “rompen los precios” basándose en economías de escala o mediante la devaluación de los servicios. La creciente expulsión de las entidades del Tercer Sector de estos ámbitos, les lleva a competir en desventaja o a reposicionarse elaborando un discurso político menos cándido frente a la presión que supone el mercado en la realización de su función social: la inclusión social, la participación ciudadana y la promoción de la democracia.

Como hemos explicado, la decisión de traspasar bienes públicos al sector privado, en aras de su eficiencia, se asienta en hipótesis que se defienden como tesis incuestionables y que han sido invalidadas por múltiples estudios entre otros el Estudio PIQUE,¹³ financiado por la propia Comisión Europea. Este estudio, realizado con el objetivo de evaluar si la liberalización y privatización de los servicios públicos había conllevado una mejora de su productividad y calidad, de su nivel de aceptación por los usuarios y de los niveles y calidad de sus empleos, ha venido a demostrar lo contrario, resaltando una serie de puntos críticos en los procesos de privatización.

13 Hermann, C. y Flecker, J. (2009) Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE) – Final Report. Disponible en: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/122489371EN6.pdf>

Ilustración 5. Puntos críticos en la privatización de los servicios

PUNTOS CRÍTICOS EN LA PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS

- La transformación de monopolios públicos en privados, disminuyendo el número de operadores en lugar de aumentarlos.
- La disminución de la calidad del empleo; empeoran las condiciones laborales y aumenta la subcontratación.
- La no garantía del acceso universal, ya que aumentan los precios y se restringe el derecho de acceso a los sectores más rentables.
- Empeora la calidad de los servicios (“Servicios de alta calidad necesitan trabajo de alta calidad”, destaca el informe final de Estudio PIQUE).
- El Estado no ahorra costes porque:
 - a. tiene que pagar más para las medidas de regulación de empleo (por lo menos en los Estados que tienen una red de protección social intensa del desempleo);
 - b. paga más para la modernización de las infraestructuras con objeto de que las empresas y los servicios a privatizar sean más atractivos;
 - c. en caso de quiebra tiene que recuperar el servicio a su coste.
- El crecimiento de la influencia del sector privado sobre las administraciones locales.
- La disminución del nivel de productividad y de I+D después de la privatización.
- La insatisfacción de los usuarios por la falta de adaptación de los servicios a las necesidades de las comunidades.

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio PIQUE¹⁴

Respecto a la dilución de fronteras entre el ámbito público y el privado lucrativo a la que hemos hecho referencia previamente, podemos encontrar un buen ejemplo en las PPP fomentadas por la UE,¹⁵ que pueden asumir formas dispares, desde los contratos de concesión (muy comunes en el caso de la gestión del agua), a las *Public Finance Initiatives* (Iniciativas de Financiación Pública) sobre cuyo modelo se inspira por ejemplo la gestión de hospitales en las Comunidades de Madrid y País Valenciano, hasta fórmulas de empresas mixtas.

¹⁴ Hermann, C. y Flecker, J. (2009) op. cit.

¹⁵ Comisión Europea (2004) Libro verde sobre la colaboración público-privada. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm

La eficiencia de las PPP está siendo cuestionada por estudios independientes, que señalan como debilidades un coste de capital más alto, un incremento en los costes de construcción de las infraestructuras (24% las carreteras en Francia; el 13% los hospitales en Inglaterra), incremento de costes burocráticos, falta de transparencia y en algunas ocasiones incremento del coste del servicio (el agua distribuida por PPP es un 16.6% más cara en Francia que la distribuida por operadores públicos).

El análisis empírico en Portugal ha demostrado que la manera en que se han utilizado las PPP no ha añadido valor económico al sector público. Más bien al contrario, el modelo tradicional de contratación hubiese sido menos costoso (entre dos mil y tres mil millones de euros menos; incluso aunque se hubiesen incrementado en un 50% los costes extraordinarios operativos y de capital, hubiese sido menos costoso).¹⁶

La transferencia de poder del Estado hacia el mercado se ha intensificado en los años de la crisis, especialmente a partir de 2010, resultando en un endeudamiento de los Estados y pérdida de su capacidad de decisión. Esta tendencia es mayor en los países que han tenido que acudir a un rescate por parte de la UE, del Banco Central Europeo (BCE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) o están sometidos a disciplina especial por un Memorando de Entendimiento. La Troika¹⁷ ha puesto en muchos casos como condición a los Estados para conceder préstamos, el que llevasen a cabo reformas administrativas en las que se incluye la privatización de servicios y activos públicos.¹⁸ Estas decisiones además han sido tomadas a espaldas, cuando no con la activa oposición, de la sociedad civil y mediante procesos poco democráticos.

La venta y privatización de bienes y servicios públicos ha alcanzado sectores diversos como el agua, la energía (gas, electricidad), las infraestructuras de transporte, los servicios postales, los bancos

16 Para un análisis del caso portugués, véase Miranda, C. (2010) "Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience". *OECD Journal on Budgeting* 2010 (1). Disponible en: <http://www.oecd.org/portugal/48168959.pdf>. Para análisis críticos a nivel de la UE, véase Hall, David (2008) "Critique of PPPs", *Public Services International Research Unit (PSIRU)*. Disponible en: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/PPPs-crit-finalLAYOUT-2.pdf>; y Guainazzi, M. (2012) "Las consecuencias de la privatización en la UE", en Comisión de Servicios Públicos y Comercio Internacional de ATTAC-España (coord.) *La Privatización de los Servicios Públicos en España*. Disponible en: http://www.attac.es/wp-content/uploads/2013/01/Web_v1.0.pdf

17 La Troika es un comité tripartito constituido por el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo.

18 Zacune, J. (2013) "Privatising Europe" (Amsterdam: Transnational Institute) Disponible en: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/privatising_europe.pdf

nacionales, los servicios de salud, los edificios públicos, incluidas las viviendas sociales, etc. En muchas ocasiones, estos bienes han sido vendidos al sector privado a precios bajos dada la coyuntura económica, contribuyendo en escasa medida a reducir la deuda pública.

En Grecia, se han transferido al mercado servicios del sector energético como el gas (DEPA & DESFA); el petróleo –Hellenic Petroleum (HELPE)–; el agua –Thessaloniki Water (EYATH) y Athens Water (EYDAP)–; el transporte aéreo y terrestre –Athens Airport (AIA), ferrocarriles (Trainose)–; los servicios postales –Hellenic Post (ELTA)–; la manufactura de armas –Hellenic Defense Systems (EAS)–. También se ha privatizado mediante concesión la gestión de las autopistas, la lotería estatal, los aeropuertos regionales y los puertos.

Irlanda ha sido definida por la Comisión Europea como “icono” y “alumno modelo” de la austeridad, a pesar de que los niveles de deuda y desempleo siguen muy altos. El Gobierno vendió a inversores privados mil millones de euros del Banco de Irlanda, ha hecho privatizaciones en el sector energético Bord Gáis Energy Electricity (BGE); también hay planes para disponer de derechos de extracción forestal, para la venta del 25% de la compañía aérea de bandera nacional AerLingus y para tasar los servicios de agua.

En Italia, la transferencia de bienes públicos al mercado se ha resistido por la falta de apoyo político al Gobierno, a pesar de haberse calculado su valor en un informe del Deutsche Bank en diciembre de 2011¹⁹ en 571.000 millones de euros, es decir, cerca del 37% del PIB. A pesar de las presiones de la Comisión Europea reclamando una privatización a gran escala en este país,²⁰ las privatizaciones han sido más lentas por la oposición popular y la resolución de la Corte Constitucional que declaró inconstitucional la privatización de los servicios públicos locales.

En Portugal, se ha vendido el operador de aeropuertos y hay planes, por recomendación de la Comisión Europea, para privatizar los servicios postales Correios de Portugal (CTT), medios de comunicación, canales de televisión y radio que pertenecen a RTP, el seguro de salud (CGD) y su filial aseguradora (Caixa Seguros).

19 Brauninger, D. y Steimer, H. (2011) “Revenue, Competition, Growth”. Deutsche Bank Research EU Monitor 87. Disponible en: http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000281545/Revenue,+competition,+growth%3A+Potential+for+privatisation+in+the+euro+area.pdf

20 Il Sole 24 Ore (2011) “Il testo della lettera della BCE al Governo italiano”, 29 settembre. Disponible en: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>

España había realizado la privatización de servicios públicos ya antes de la crisis en sectores como el energético, telecomunicaciones, electricidad, agua y transporte público entre otros.²¹ El nuevo contexto de austeridad fiscal y reducción de costes, junto con un marco legal propicio a la competencia entre actores privados para la provisión de servicios de bienestar, abre una fase de expansión de este mercado interior en la provisión de servicios mediante privatizaciones y PPP (en sanidad, en la educación, agencias de empleo, etc.) y la privatización de empresas públicas no rentables o insuficientemente rentables. Todo ello está causando una re-“comodificación o re-mercantilización” de varios servicios y la expansión de la lógica del mercado en ámbitos previamente protegidos incluso en espacios que previamente eran propios del Tercer Sector, especialmente aquellos vinculados a los servicios sociales y a la atención a las personas excluidas.

La ciudadanía apuesta por la desmercantilización de los asuntos públicos

A pesar de las decisiones de los Gobiernos y de las instituciones comunitarias, para que se gestionen los bienes servicios de interés común por el mercado, a pesar de las presiones del mundo empresarial y a pesar de los apoyos de los grupos creadores de opinión, no parece que la ciudadanía europea esté conforme con esta tendencia. Siempre que ciudadanos y ciudadanas han podido votar sobre este particular, ha salido ganadora la gestión pública, lo que demuestra que los pueblos europeos tienen ideas claras sobre cómo quieren que se gestionen sus servicios públicos.

Eslovenia votó en 2003 en contra de la privatización de ferrocarriles y telecomunicaciones; en Hungría en 2004 el 65% de los electores rechazaron la privatización de los hospitales; Ámsterdam votó en 2002 en contra de la privatización de la compañía de transporte; en Ginebra se rechazó la privatización del agua en la constitución cantonal; el referéndum de Italia del 2010 rechazó de plano y por amplísima mayoría el plan del Gobierno de Berlusconi para imponer una cuota mínima del 40% para el sector privado en las empresas de gestión del agua; en Hamburgo la ciudadanía votó a favor de volver a gestionar la red energética privatizada unos años antes; en Madrid el conflicto entre movimientos sociales, sindicatos y el Gobierno regional en torno a la privatización de hospitales y centros sanita-

²¹ Guainazzi, op.cit.

rios, ha conseguido frenar la concesión de contratos de gestión a empresas privadas.

Llegados a este punto debemos de hacernos la pregunta sobre si la crisis actual y las medidas que se están tomando para resolverla están minando los cimientos de la UE y agravando los desequilibrios entre mercado, Estado y sociedad civil. Mientras el discurso oficial de las instituciones comunitarias predice que Europa va a emerger de la crisis unida, con una política monetaria y fiscal común y más preparada para defenderse ante los ataques especulativos, los datos sociológicos no parecen mostrar la recuperación de la senda de crecimiento vigoroso, los indicadores macroeconómicos están muy desestabilizados y la pérdida de cohesión social es evidente, al mismo tiempo que el desencanto ciudadano por el proyecto de la Unión.

Más allá de las dudas sobre la recuperación europea en los mercados globales, la sostenibilidad del euro, la viabilidad a corto plazo de la armonización fiscal, etc., hay quienes piensan que existen serias posibilidades de que la estrategia global utilizada por Europa para salir de la crisis (desregulación de los mercados laborales, contención de los salarios, incremento del desempleo estructural, recortes en prestaciones sociales, privatizaciones masivas, etc.), podrían atizar la voracidad de los mercados mientras el consumo no crezca.²² En este caso, sería imposible mantener las bases del modelo social europeo y al mismo tiempo serían inviables los progresos hacia una Europa más social.

El Tercer Sector necesita presentar evidencias de su eficiencia en la gestión de los asuntos públicos

El Tercer Sector ha ido elaborando en los últimos años un discurso más consistente sobre su papel en la provisión de servicios públicos y sobre la necesidad de mejorar la calidad de sus actuaciones y medir sus resultados. Un ejemplo de esos esfuerzos es la actuación del Instituto para la Calidad de las ONG (ICONG), que lleva más de diez años trabajando en la difusión y el fomento de la cultura de la calidad entre las organizaciones Tercer Sector. La incorporación de sistemas de gestión de calidad que contribuyan a la mejora del trabajo de las organizaciones y de la calidad de vida de las personas, la formación de los profesionales, el desarrollo de herramientas de trabajo, etc., han supuesto sin duda un avance para el discurso y las prácticas del sector.

22 Krugman, P. (2008) *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008* (Nueva York: W.W. Norton & Company)

No obstante, en un contexto condicionado por el discurso dominante de que los servicios provistos por el mercado son más eficientes y en consecuencia más económicos, es necesario pasar de las declaraciones a las evidencias demostrando de modo efectivo que el Tercer Sector aporta valores añadidos en la gestión de los servicios públicos.

La tabla que presentamos a continuación representa un buen argumentario en favor de las fortalezas del Tercer Sector, pero sin embargo el reto pendiente es completarla con evidencias y datos objetivamente demostrados que la hagan creíble, tanto para las administraciones como para la sociedad.²³

23 HM Treasury (2004) "Exploring the role of the third sector in public service delivery and reform". A discussion document accompanying the 2004 Spending Review.

Ilustración 6. Los requisitos de los servicios públicos (SP) de acuerdo con las fortalezas de las organizaciones del Tercer Sector (TS)

Requisito de SP	Fortaleza del TS	Argumento
La calidad del servicio prestado es difícil de especificar, medir y controlar	Enfoque al usuario	Los proveedores privados pueden tener incentivos para reducir la calidad para incrementar sus beneficios. El Tercer Sector no tiene tal incentivo.
Las demandas de los usuarios del servicio son muy diferenciadas	Flexibilidad, innovación y capacidad de asociación	Los proveedores públicos y privados están orientados a prestar servicios a un gran número de personas. El Tercer Sector tiene la flexibilidad necesaria para abordar las necesidades individuales.
Cuando los servicios tienen que ser dirigidos a localidades o segmentos de la comunidad que se encuentran excluidas de la prestación tradicional de los servicios.	Conocimiento, especialización y experiencia,	Las organizaciones del Tercer Sector a menudo son establecidas por miembros de la misma comunidad excluida como respuesta a una brecha o inadecuación percibida en la prestación de los servicios.
Servicios de gran intensidad de mano de obra, donde la flexibilidad y el compromiso de los voluntarios puede ser un activo.	Enfoque al usuario	Los voluntarios tienden a destinar más tiempo a la prestación de un servicio de mayor calidad, especialmente en beneficio de las personas en situación de desventaja.
Los servicios enfocados a los usuarios que no confían en las empresas o en el gobierno.	Confianza y accesibilidad	Los proveedores del Tercer Sector no tienen intenciones ocultas y gozan de una mayor credibilidad ante usuarios desencantados.
Los usuarios de los servicios tienden a necesitar una cartera de servicios coordinados.	Flexibilidad y capacidad de asociación	Los proveedores del Tercer Sector destinan más tiempo a la integración de servicios para el usuario.
Los usuarios tienden a tener dificultades a la hora de relacionarse con los proveedores de servicios (múltiples desventajas).	Flexibilidad y capacidad de asociación	Un mayor número de partes interesadas permite que el Tercer Sector se centre en las desventajas superpuestas.

Fuente: Elaboración propia a partir de HM Treasury.

1.3 ¿Es la Big Society el modelo adecuado?

IDEAS DESTACADAS

- El Gobierno Británico ha explicitado el propósito de transferir la gestión de asuntos públicos no solo al mercado sino también a la sociedad civil, animando a las comunidades locales y a las organizaciones voluntarias a gestionar servicios públicos.
- Las evidencias han demostrado que estos procesos no son viables si no hay un trabajo intenso de refuerzo y apoyo a la creación y refuerzo del tejido social, así como un estrecho partenariado con las administraciones
- La propia credibilidad que la ciudadanía otorga a estas iniciativas es determinante para su éxito; máxime si el resultado es la transferencia de responsabilidades públicas a la ciudadanía, sin los medios y apoyos necesarios.

Los programas de privatización del Gobierno Británico comenzaron en la era Thatcher basados en los argumentos de la eficiencia y el ahorro económico y han seguido con los gobiernos posteriores, incluida la Tercera Vía del socialdemócrata Tony Blair y el reciente Gobierno Cameron. Gran Bretaña es sin duda el terreno ideal para testar los efectos de la entrada intensiva del mercado en la gestión de los bienes públicos y también para testar los resultados de los esfuerzos dedicados a potenciar las iniciativas cívicas y el papel del Tercer Sector en la gestión de los bienes comunes.

Contrariamente a lo esperado y contrariamente al discurso político dominante, estudios independientes muestran que el proceso de privatizaciones ha significado un encarecimiento de los servicios para la ciudadanía e incrementos de costes para el Estado.²⁴ El sistema de ferrocarril ha supuesto unas pérdidas acumuladas de 12.600 millones de euros de fondos públicos (1.400 millones al año). No son tampoco ejemplo de ahorro las medidas de privatización del agua; la media del derrame/fuga de agua de las cuatro grandes compañías que la gestionan en Reino Unido supera el 25% y el consumo medio persona/día en Londres se sitúa en 200 litros, muy por encima de ciudades como Milán o París.

²⁴ Guainazzi, op.cit.

La experiencia británica no solamente se caracteriza por su insistencia en la transferencia de poder del Estado al mercado, sino que también ha hecho bandera de la transferencia de poder del Estado a la sociedad civil, es decir, el protagonismo de la sociedad civil en la gestión de los servicios y bienes públicos, hasta el punto de que algunos gobiernos han contado en su gabinete con un Ministro para el Tercer Sector. El Primer Ministro David Cameron inició su mandato lanzando la idea de crear una *"Big Society"* (*"Gran Sociedad"*) y la definió como *una manera de dar más poder a las comunidades locales y a la ciudadanía, quitando poder al Gobierno y permitiendo a los grupos voluntarios y a las comunidades locales gestionar servicios públicos*. En la práctica por lo tanto, la intención es dar más poder a las comunidades locales (*"Putting the power in the hands of citizens"*) entendiendo que el Estado les ha usurpado poderes que les son propios, buscando una *transferencia radical de los poderes de las instituciones oficiales hacia las comunidades, las empresas sociales y el esfuerzo voluntario*.²⁵

La London School of Economics ha llevado a cabo recientemente un estudio sobre la aplicación práctica del localismo, la activación y participación ciudadana como desarrollo de la *Big Society* en Londres,²⁶ cuyos resultados han mostrado serias dificultades en su puesta en marcha. Una de las conclusiones fundamentales es que a pesar de las medidas de apoyo llevadas a cabo,²⁷ no parecen darse las condiciones para el florecimiento de la sociedad civil; también se insiste en que es necesario reforzar mucho más el partenariado entre la administración pública y las organizaciones voluntarias, así como un apoyo más activo de estas. El principio de que *donde los servicios son disfrutados colectivamente, deben de ser gestionados colectivamente y controlados por la comunidad local* no funciona con la mera voluntad sino que requiere apoyos intensos.

El estudio ha identificado una serie de riesgos y límites en la transferencia de la gestión de determinados servicios públicos a la iniciativa

25 Prime Minister's Office (2010) "Government launches Big Society programme", 18 de mayo. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/government-launches-big-society-programme-2>

26 Travers. T. (2012) Engaging London's communities - the "big society" and "localism" Disponible en: <http://www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/Pages/engaging-londons-communities-the-big-society-and-localism.aspx>

27 Entre las medidas previstas estaban la creación de un ejército vecinal (*neighbourhood army*) de 5.000 profesionales a tiempo completo que serían formados para apoyar a las comunidades y a sus líderes, un banco de la *Big Society* para financiar a empresas sociales y a entidades no gubernamentales, presupuesto específico para las zonas más desfavorecidas, la transformación del servicio civil en servicio cívico, fondos para los emprendedores sociales y la celebración del Día Anual de la *Big Society*.

cívica: entre ellos destaca la falta de transparencia, la falta de claridad de los resultados esperados, la fragmentación del Tercer Sector, los riesgos que se asumen por parte de las instituciones, el poco tiempo dedicado por la ciudadanía, la escasez de presupuestos comunitarios o la falta de implicación de las entidades más maduras. Los resultados de la investigación han insistido especialmente en la falta de capacitación de las iniciativas locales para prestar estos servicios y para implicar a la ciudadanía, así como su dificultad para cooperar entre las distintas organizaciones y su escasa sostenibilidad económica.

También se ha puesto de manifiesto la necesidad de diferenciar entre personas voluntarias y entidades voluntarias; mientras que las primeras pueden prestar apoyos puntuales a la comunidad, las segundas han demostrado capacidad para gestionar determinados servicios. Además, no es fácil retener a las personas voluntarias a lo largo del tiempo. Las comunidades locales han demostrado más capacidad para actuar en determinados ámbitos como el de la educación, por ejemplo en la gestión de bibliotecas donde se ha reducido la delincuencia y se ha fomentado la participación; sin embargo ha quedado patente su débil capacidad para actuar en iniciativas locales en ámbitos que requieren compromisos continuados y servicios permanentes (protección de la infancia, cuidado de las personas, emergencias, etc.).

Por otra parte no está claro que la sociedad civil y sus organizaciones estén mentalizadas o deseen asumir determinados servicios públicos. La voluntad de los poderes públicos y los políticos respecto a la implicación de la ciudadanía en los asuntos y servicios de interés general es difícil de llevar a la práctica si las creencias y opiniones de la ciudadanía no están a favor, si no hay un capital local social fuerte y si no hay organizaciones sociales que lideren el proceso. En Reino Unido más del 70% de las personas dicen que no funcionarán esas políticas a pesar de que el 50% piensan que es una buena idea.

Parece también deducirse que la ciudadanía se implica en la medida en que las iniciativas públicas resultan creíbles. En esta falta de entusiasmo ciudadano influye sin duda la credibilidad que se otorga al gobierno y a los poderes públicos, pues el 60% de las personas considera que el gobierno con la *Big Society* no predica con los hechos y muchos piensan que es una cortina de humo para encubrir los recortes en gastos sociales. De hecho, la tendencia en los últimos años es que al mismo tiempo que se promueve la *Big Society*, ha decrecido el voluntariado informal y el tamaño del Tercer Sector; a pesar de todo, al 50% de las personas les gustaría estar activamente implicados en la toma de decisiones especialmente en el plano local.

La gran mayoría de ciudadanos y ciudadanas piensan que las administraciones públicas prestan mejores servicios que las empresas y el Tercer Sector en ámbitos como la vivienda, el ocio, la salud, la educación, la información y el asesoramiento; la configuración de estas opiniones viene determinada por la costumbre, por convicciones personales y también por la experiencia. De hecho, excepto en servicios como el cuidado de las personas, en donde otorgan más protagonismo al Tercer Sector, para los demás servicios se confía más en las empresas y en las administraciones, y se les atribuye más calidad, profesionalidad y transparencia.

Según la mayoría de los analistas y con la perspectiva ya de varios años de existencia, la práctica de la *Big Society* encierra una contradicción en sí misma. Mientras que el discurso es la transmisión del poder del Estado a la comunidad y el *empoderamiento* de la comunidad, la práctica sigue siendo la transmisión del poder del Estado al mercado en un contexto de recortes. Así, mientras se otorga el derecho de crear escuelas libres *free schools*, se elimina el presupuesto para la mejora de la renovación de los colegios y la construcción de otros nuevos. La intención de tratar a las personas como adultos y darles más poder en los asuntos públicos y de transferir al sector no gubernamental el 25 % de los servicios públicos choca sin duda con los ajustes fiscales que se ponen en práctica, la tasación sobre las donaciones y la ausencia de crecimiento de iniciativas mutualistas.

En todo caso, si la opción de transferir la gestión de los servicios públicos a la iniciativa privada es incuestionable, mejor es que se haga fomentando la iniciativa social, el micro-emprendimiento y las redes locales, que transfiriendo dichos servicios a grandes grupos empresariales desvinculados de las comunidades. La iniciativa de que los trabajadores de los servicios de atención primaria del Sistema Nacional de Salud Británico tengan la opción de gestionar esos servicios, convirtiéndolos en empresas sociales o entidades sin ánimo de lucro va en esa dirección; difícil reto no obstante si la medida no va acompañada de condiciones y apoyos que la hagan viable.

Ilustración 7. Retos de la puesta en práctica de la Big Society

1. Experiencias en los servicios de biblioteca

La experiencia de Londres muestra que:

- Algunos municipios están privatizando en un esfuerzo por mejorar la eficiencia.
- Otros están ofreciendo las bibliotecas a las comunidades para ver hasta qué punto los emprendedores sociales y otras ONG estarían dispuestas a gestionarlas a través de un sistema de alquileres nominales o simbólicos pero con la responsabilidad de encargarse del mantenimiento.
- Otros han optado por gestionar las bibliotecas en coordinación con otros municipios.

El principal reto en este ámbito es determinar hasta qué punto las comunidades están dispuestas a gestionar activamente este servicio.

2. Experiencias en los servicios de vivienda

- Los sucesivos gobiernos han fomentado el desarrollo de un mercado mixto de la vivienda. Algunos municipios han vendido gran parte o todo su parque de viviendas a asociaciones de vivienda; otros han transferido su gestión a empresas no lucrativas que operan en representación de un municipio; otros han optado por fórmulas de gestión a través de cooperativas.
- Una buena parte de los municipios de Londres consideran que las decisiones sobre la adjudicación de vivienda social es una cuestión que debe gestionar directamente el municipio, mientras que otros opinan que podría externalizarse del mismo modo que se externaliza la gestión de prestaciones públicas relacionadas con la vivienda.
- Hay también alguna experiencia de un municipio que optó por un sistema de gestión 100% público que había estado previamente externalizado y lo hizo más eficiente.

3. Experiencias de ocio y tiempo libre

Los servicios de ocio son en muchos casos gestionados por operadores privados o sin ánimo de lucro. Es uno de los ámbitos en los que se ha identificado mayor implicación de las comunidades y del voluntariado.

4. Experiencias en el ámbito de transporte

Muchos municipios cuentan con organizaciones de transporte comunitario sin ánimo de lucro dirigidos a personas para las cuales el uso del transporte público no es viable. A menudo estas organizaciones suelen ser muy dependientes de la financiación pública, sin la cual es improbable garantizar sus sostenibilidad, independientemente del apoyo comunitario.

Fuente: Elaboración propia a partir de Travers, T. (2012): Engaging London's Communities: the Big Society and Localism.

1.4 ¿Vamos hacia modelos híbridos a la americana?

IDEAS DESTACADAS

- La experiencia de Estados Unidos demuestra que cuando el Estado es menos protector hay más espacios para la iniciativa civil y la acción voluntaria en la producción de bienes públicos.
- Los modelos híbridos persiguen de modo indiviso una misión social y al mismo tiempo se mantienen de ingresos comerciales.
- Para favorecer los cambios en el Tercer Sector es necesario generar condiciones desde la perspectiva normativa, la financiación, la cultura organizativa y el liderazgo y la concepción de los beneficiarios/clientes.

Los Estados Unidos (EE.UU.) se caracterizan por contar con una larga trayectoria de sociedad civil activa que se configura en movimientos cívicos, sociales, organizaciones religiosas y grupos de base de las más variadas características. El dinamismo de la sociedad civil en este país se ha asociado tradicionalmente a su capacidad de iniciativa y al escaso intervencionismo del Estado que ha dejado amplios espacios para la actuación de la iniciativa social. Mientras que en muchos países europeos, especialmente en algunos como España, las entidades del Tercer Sector han tenido una fuerte dependencia de las administraciones públicas, al otro lado del Atlántico el apoyo privado, sea este a través de donaciones de particulares, sea por la vía empresarial, es mucho más activo y se beneficia además de regímenes fiscales mucho más favorables.

Distintos estudios han asociado la fuerte actividad e iniciativa de las entidades sin ánimo de lucro en EE.UU., a la baja cobertura de servicios de protección social, que sería suplida de este modo por la autoayuda, el apoyo mutuo, la solidaridad primaria y la filantropía. Cabría suponer desde esta perspectiva que en la vieja Europa en el futuro puede crecer en mayor medida la iniciativa social, ante las menores capacidades de cobertura y protección de los servicios públicos y la emergencia de necesidades sociales.

Se calcula que en el año 2012, en Estados Unidos operaban en torno a 2.300.000 de entidades sin ánimo de lucro, lo cual significa que

hay una organización activa por cada 175 americanos.²⁸ El sector no lucrativo por otra parte está adquiriendo peso progresivo en la economía americana. Una muestra de su dinamismo es que entre los años 2008 y 2012, el número total de personas empleadas en EE.UU. decreció debido a la recesión, mientras que en el sector no lucrativo el número total de empleos creció, al igual que lo hicieron los salarios. Desde el año 2000 al 2010, se estima que el sector público creció en porcentaje de empleos un 8%, el sector privado decreció en un 1% y el sector no lucrativo creció un 17%.²⁹ En el mismo período, el incremento de los salarios en el sector público fue del 23%, en el privado decrecieron el 1% y en el sector sin ánimo de lucro aumentaron un 29%.

La importancia del voluntariado en EE.UU. es muy alta; se estima que en el año 2010 había casi 63 millones de personas voluntarias. El voluntariado es una parte esencial del sector sin ánimo de lucro y con su trabajo hace posible que este funcione. El valor total de su trabajo en salarios equivalentes se estimó en 2010 en cerca de 283.840 millones de dólares, lo que se aproxima al dinero que se aporta a las entidades sin ánimo de lucro por parte de individuos y empresas a través de distintos procedimientos (290.890 millones).³⁰

En los últimos años, distintos estudios han analizado los llamados modelos *híbridos* de organizaciones, es decir, organizaciones que persiguen primariamente una misión social pero que se fundamentan esencialmente en ingresos y operaciones comerciales.³¹ En el modelo híbrido ideal, el valor social y los ingresos comerciales no son divisibles ni han de ir por separado.³²

Cuando las organizaciones combinan su misión social con las actividades comerciales entran en un terreno delicado en el que no es fácil encontrar el punto adecuado de equilibrio entre los objetivos sociales y económicos, para evitar que la misión vaya a la deriva, de modo que la organización se concentre en el beneficio en detri-

28 Roeger, K., Blackwood, A. y Pettijohn, S. (2013) *The Nonprofit Almanac 2012* (Washington DC: Urban Institute Press).

29 Ibid.

30 Giving USA Foundation (2011) *Giving USA 2011: The Annual Report on Philanthropy for the year 2010* (Chicago: Giving USA Foundation).

31 Battilana, J., Lee, M., Walker, J. y Dorsey, C. (2012) "In Search of the Hybrid Ideal", *Stanford Social Innovation Review*, Verano. Disponible en: http://www.ssireview.org/articles/entry/in_search_of_the_hybrid_ideal

32 Para un desarrollo más detallado de esta idea se puede ver Foster, W. y Bradach, J. (2005) "Should Nonprofit Seek Profits?," *Harvard Business Review*, 83, Febrero; y Bugg-Levine, A. y Emerson, J. (2011) *Impact Investing: Transforming How We Make Money While Making a Difference* (Jossey-Bass). Disponible en: www.blendvalue.org

mento de los bienes sociales. En el modelo *híbrido ideal* los dos aspectos (social y económico) están plenamente integrados, de modo que todo lo que se hace produce simultáneamente ambas cosas, valor social e ingreso comercial. No se trata por lo tanto de una elección entre misión o beneficio, porque ambos objetivos forman parte de la misma estrategia. Más aún, la integración de los valores sociales y comerciales genera un círculo virtuoso de beneficios económicos que se reinvierten en la misión social de la organización, lo que permite soluciones de los problemas sociales a amplia escala consiguiendo mayores impactos.

El apoyo a los modelos híbridos exige un ecosistema adecuado e innovador que por el momento no existe. Su florecimiento, que algunos han considerado que contribuiría a introducir los principios humanitarios en el capitalismo moderno, requiere de un caldo de cultivo adecuado y de cambios al menos en cuatro ámbitos: en primer lugar en los marcos normativos que regulan estas organizaciones; en segundo lugar en la introducción de sistemas de financiación adecuados, (microcréditos, capital riesgo social, etc.); en tercer lugar, romper la clásica distinción entre clientes y beneficiarios, pues en los modelos híbridos el beneficiario cuando consume produce valor social; en cuarto lugar, una cultura organizativa distinta que fomente el talento y la innovación.

EJEMPLO DE MODELO HÍBRIDO

Una reciente noticia sobre Hot Bread Kitchen, en un periódico americano, presentaba esta iniciativa como si fueran dos organizaciones distintas. *Esta panadería de Nueva York es bien conocida por su selección de panes internacionales, pero al mismo tiempo es reconocida por sus iniciativas de empleo.* Hot Bread Kitchen en realidad es una organización híbrida: sus empleados, la mayoría mujeres inmigrantes, producen pan inspirados en sus países de origen, mientras aprenden estrategias profesionales que les pueden conducir a crear puestos de responsabilidad en la industria alimentaria. A su manera, Hot Bread Kitchen combina dos modelos separados tradicionalmente: un modelo social que orienta su misión de formar a las personas y crear empleo, y un modelo de generación de ingresos que conduce las actividades comerciales.

Fuente: Stanford Social Innovation Review (Verano 2012).

1.5 Responsabilidades compartidas pero ¿todas al mismo nivel?

IDEAS DESTACADAS

- Un gobernanza mal entendida puede llevar a que las administraciones públicas eludan las responsabilidades que les son propias: ser garantes de los servicios y derechos, protección de los ciudadanos, etc.
- Las entidades de la sociedad civil son corresponsables de los bienes comunes y de los asuntos públicos, pero sus responsabilidades no pueden estar al mismo nivel que las responsabilidades públicas.
- En un contexto de transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad civil, puede haber oportunidades de crecimiento para el Tercer Sector, pero ello no implica necesariamente mejoras para los grupos y personas con el que este trabaja.

Los asuntos relacionados con los bienes y servicios públicos no se pueden reducir al mero debate sobre su gestión, dado que la cuestión fundamental es en donde recaen las responsabilidades. Al mismo tiempo que se intensifican los discursos de la participación social, se produce una despolitización del Estado y de la sociedad civil. La gobernanza es la palabra que se ha puesto de modo en los últimos años para hablar de las responsabilidades compartidas en la gestión de los asuntos públicos. Pero la gobernanza puede ser bien o mal entendida; de hecho el proceso de despolitización viene en muchas ocasiones disfrazado de estrategias de gobernanza, de modo que el carácter político que tienen que tener las decisiones del Estado se traspasa a una fragmentación de decisiones en múltiples arenas en las que no están ausentes las fuerzas económicas.³³

En el plano internacional asistimos en los últimos años a un desplazamiento de la autoridad y el poder de decisión hacia agencias regulatorias, organismos multilaterales y supranacionales, troicas, etc. que tienen el poder de las decisiones, mientras la ilusión de los ciudadanos es que la autoridad última permanece en los gobiernos

33 Flinders, M. y Buller, J. (2006) "Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools", *British Politics* 1 (3): 293-318.

nacionales y locales. De este modo, las decisiones políticas, que por naturaleza son negociadas y conflictivas, se sustituyen por enfoques y procesos determinados por la gestión, la tecnocracia y el liderazgo de los expertos; la participación pública se transforma en un proceso de despolitización caracterizado por la desaparición de los antagonismos, el rechazo a las divisiones ideológicas y la tecnocracia.³⁴ Este proceso está estrechamente ligado a la pérdida de capital social y decrecimiento en los niveles de ciudadanía y democracia.

La promoción de la justicia social es una responsabilidad esencial del Estado, que solo puede hacerse efectiva con derechos y protección social efectiva; derechos y protección social son ingredientes esenciales para que pueda haber una ciudadanía activa y participación comunitaria adecuada.³⁵ Es una responsabilidad pública facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social; no es un mero acto graciable. Las administraciones han de entender que no están solo para proveer servicios a ciudadanos y ciudadanas *objeto*, sino para promover la participación de ciudadanos y ciudadanas *sujeto*. Es en esta tarea de la participación, en la que se requiere un cambio de mentalidad por parte de lo público y en la que adquieren correcto sentido palabras como la corresponsabilización y relación Estado – comunidad.

El Estado no puede eludir sus responsabilidades, pero al mismo tiempo es imprescindible un mayor compromiso de la comunidad; todo parece indicar que caminamos hacia tiempos nuevos, en los que las responsabilidades de la comunidad serán mayores. Esta responsabilidad es mutua (pero no al mismo nivel), de la ciudadanía en los asuntos públicos y del Estado con la ciudadanía, pues ayudar a las personas a participar es ayudarles a generar sociedades más democráticas. Las entidades de la sociedad civil han de contribuir de modo especial a la organización de las comunidades y su estructuración. Pero esto no elude el rol crucial que debe ocupar el Estado en la promoción de la justicia social y del desarrollo de los servicios públicos, que es vital para el impulso de la ciudadanía activa y de la cohesión de las comunidades.

34 Tsouvalis, J. y Waterton, C. (2011) Connected Communities Public participation as a process of de-politicization. Lancaster University Connected Communities. Disponible en: <http://www.ahrc.ac.uk/Funding-Opportunities/Research-funding/Connected-Communities/Scoping-studies-and-reviews/Documents/Public%20participation%20as%20a%20process%20of%20de-politicization.pdf>

35 Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (2011) Profundizar en el voluntariado: los retos hasta 2020 (Madrid: Plataforma del Voluntariado). Disponible en: <http://www.injuve.es/sites/default/files/2012/26/noticias/PROFUNDIZAR%20EN%20EL%20VOLUNTARIADO.pdf>

El adelgazamiento del Estado, determinado por su escasa disponibilidad de recursos y la opción por la externalización de muchos servicios de garantía pública, no puede convertirse en motivo para endosar a la ciudadanía responsabilidades individuales sobre su propio bienestar, sobre la protección del medio ambiente, el cuidado del patrimonio cultural, el desarrollo de la cultura, la educación, el mantenimiento de la salud, el cuidado de las personas mayores, etc., que en último extremo han de estar garantizadas por el ámbito público.

Las entidades de iniciativa social han de contribuir a estas tareas y corresponsabilizarse, pero esto no exime de recordar que el Estado tiene la primera responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y ciudadanas, el medioambiente, el patrimonio, la cultura, etc. y generar las condiciones para que esto sea posible. A los efectos de las responsabilidades públicas y a modo indicativo, la tabla siguiente describe la graduación de las mismas entre Estado e iniciativa social, que no pueden estar al mismo nivel.

Ilustración 8. El papel de la sociedad civil en las políticas públicas.

	Administración pública	Sociedad civil
Planificación	Es responsable	Coopera
Regulación	Es responsable	Puede sugerir y proponer
Implementación	Es uno de los actores	Es uno de los actores
Seguimiento	Es responsable	Puede colaborar y participar
Evaluación	Es responsable de llevarla a cabo aunque se sugiere que sea externa	Aporta información y participa

Fuente: Elaboración propia

El adelgazamiento de lo público es un arma de doble filo para las entidades del Tercer Sector. De una parte conduce a mayores oportunidades, protagonismo y visibilidad de la sociedad civil. De otra parte trae consigo un incremento de las desigualdades por la reducción de la protección, el debilitamiento de los servicios y la pérdida de función redistributiva del Estado. El riesgo por tanto es que la sociedad civil acabe, en determinados ámbitos, ocupando el terreno público, eso sí, con una función meramente paliativa en la protección de los bienes públicos, la compensación de las desigualdades y la exclusión.

Cuando se produce esta situación, crece la discordancia entre los principios y valores en los que se ha forjado buena parte de la sociedad civil (justicia, derechos, bienes comunes, reducción de las desigualdades, etc.) y su actuación práctica centrada en la atención a las personas, pero no orientada a la transformación de la sociedad. Se puede dar por tanto la paradójica situación de que la las entidades sociales les vaya bien (más recursos, más actividad), pero sin embargo a las causas sociales y grupos de población a los que estas defienden no les vaya tan bien.

1.6 Sociedad civil más interconectada

IDEAS DESTACADAS

- Desde la perspectiva clásica actualmente prima la concepción de la sociedad civil liberal-individualista sobre la concepción cívica-republicana.
- Las interferencias e interrelaciones entre Estado, mercado y sociedad civil son asimétricas, dada la creciente influencia del mercado en el Estado y la sociedad civil por la vía de la gestión de los servicios y bienes públicos y por la imposición de la racionalidad en el ejercicio de la política.

Las dos perspectivas predominantes desde las que se ha entendido la ciudadanía en su concepción moderna, liberal-individualista y cívica-republicana³⁶ han convivido en distintos momentos históricos con mayor o menor peso. En los últimos años la primera de ellas ha tomado la delantera y es predominante. Cada una de ellas pone el foco en unos aspectos.

La concepción liberal-individualista de la ciudadanía, o concepción liberal, se preocupa preferentemente de que el estatus y bienestar del individuo no sea socavado por el Gobierno. Se basa en el uso de la razón para la búsqueda del interés propio y en la “asociación de individuos competitivos en el mercado”³⁷ Desde esta perspectiva, los ciudadanos son seres soberanos, moralmente autónomos, con deberes, entre ellos pagar impuestos, obedecer la ley, participar en

³⁶ Beiner, R. (1995) *Theorizing Citizenship* (Albany: State University of New York).

³⁷ *Ibid.*

las transacciones comerciales, y defender la nación si es atacada. Sin embargo, el ciudadano en la concepción liberal es un sujeto esencialmente pasivo en términos políticos.³⁸ Esta concepción de la ciudadanía también se ha definido como conservadora en el sentido de que los ciudadanos pasivos quieren conservar sus intereses privados, y consideran que el Estado no se debe de inmiscuir en sus asuntos.

La concepción liberal entiende que hay “necesidades” y “derechos” imprescindibles para la dignidad humana y, siguiendo a John Rawls, que cada persona en una sociedad tiene “igual derecho a un esquema plenamente adecuado de derechos y libertades fundamentales iguales” y que la sociedad tiene la obligación de tratar de beneficiar a los “miembros menos favorecidos”. Las críticas a esta perspectiva insisten en que puede conducir a una “cultura de los sujetos” con una “degeneración del espíritu público” ya que el *homo economicus* se centra demasiado en la búsqueda de sus propias necesidades materiales para participar en la actividad cívica y ser verdadero ciudadano.³⁹

La concepción cívica-republicana afirma que la ciudadanía democrática tiene que fundamentarse en una “cultura de la participación”. Esta orientación se ha definido como “cívica-republicana” porque se centra en la importancia de la práctica diaria y activa de la ciudadanía e insiste en la creación de espacios para el ejercicio democrático.⁴⁰ Aunque ambas concepciones se centran ontológicamente en el individuo, la segunda hace hincapié en la naturaleza social y política del ser humano, y en el ejercicio colectivo y activo de la ciudadanía.⁴¹ De este modo entiende que la participación democrática es la esencia de la ciudadanía, canalizando frustraciones y reclamaciones legítimas y juntando a las personas para que aborden y resuelvan problemas de interés común. Esta participación conlleva a una política de empoderamiento y del bien común.⁴²

En el creciente desequilibrio que hemos descrito previamente entre Estado-mercado- sociedad civil se puede afirmar que prima la concepción liberal-individualista de la ciudadanía. No es menos cier-

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Taylor, D., Turner, B. y Hamilton, P. (1994) *Citizenship: Critical Concepts* (United States and Canada: Routledge).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Beiner, *op.cit.*

⁴² Kostakopoulou, D. (1994) *The Future Governance of Citizenship* (United States and Canada: Cambridge University Press).

to que los procesos y cambios globales recientes generan nuevas realidades y la necesidad de re-definir la ciudadanía, por ejemplo como de “pertenencias multi-capas” (*multi-layered belongings*) con diferentes lazos, vínculos y lealtades. El sentido del concepto “ciudadanía” se complejiza por las nociones de “múltiples ciudadanías” en la tensión entre individuo y colectividad.⁴³

Ilustración 9. Concepciones de de la ciudadanía: liberal-individualista y cívica-republicana

liberal-individualista	Se preocupa preferentemente de que el estatus y bienestar del individuo no sea socavado por el Gobierno
	Se basa en el uso de la razón para la búsqueda del interés propio y en la “asociación de individuos competitivos en el mercado”
	El ciudadano es un sujeto esencialmente pasivo en términos políticos
cívica-republicana	Se fundamenta en una cultura de participación, de empoderamiento y de bien común
	Se centra en la importancia de la práctica diaria y activa de la ciudadanía e insiste en la creación de espacios para el ejercicio democrático
	Hace hincapié en la naturaleza social y política del ser humano, y en el ejercicio colectivo y activo de la ciudadanía.

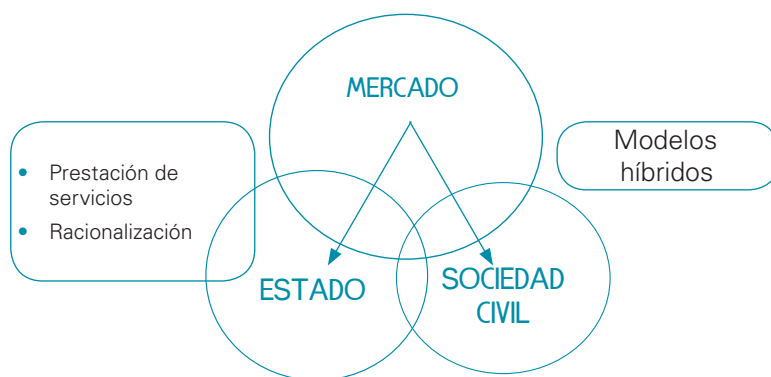
En este capítulo hemos demostrado que la percepción de un Estado “aparte”, “al lado,” o “encima” de la sociedad y del mercado, parece cada día menos sostenible por las múltiples interacciones que se producen entre los distintos ámbitos. De hecho el Estado interviene directamente en la economía a través de su regulación y subsidiariamente a través de la protección de mercados estratégicos, inversiones directas, subsidiación de sectores, apoyo financiero, etc.

El Estado también interviene en la sociedad civil, a veces mediante la financiación directa de iniciativas de esta y también mediante los mecanismos de regulación, cooperación e interlocución. En consecuencia las fronteras entre Estado, mercado y sociedad civil, son cada vez más porosas y las intersecciones mucho más directas de

43 Hebert, Y. M. (2002) Citizenship in transformation in Canada. Capítulos de Veronica Strong-Boag, Yvonne Hebert, Lori Wilkinson (Toronto: University of Toronto Press).

lo que entendía la clásica concepción weberiana del Estado.⁴⁴ Pero estas relaciones e interferencias tal como hemos demostrado son asimétricas, pues la capacidad de influencia del mercado en el Estado y la sociedad civil es creciente, especialmente por la vía de la gestión de los servicios y bienes públicos en aras a la eficiencia y rentabilidad no siempre demostrada y por la vía de la imposición del sentido común en el ejercicio de la política.⁴⁵

Ilustración 10. Relaciones asimétricas Estado - mercado - sociedad civil



44 Weber, Max (1919) «Politics as a Vocation». Disponible en: <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf>

45 Nousios, P., Overbeek, H. y Tsolakis, A. (2012) Globalisation and European Integration. Critical Approaches to Regional Order and International Relations (Londres: Routledge).



2 Cambios en los sistemas de bienestar y consecuencias en el tercer sector

Por mi parte sugiero tres objetivos para esta gran Europa: un espacio de paz activa, un marco para un desarrollo duradero y un espacio de valores vividos en la diversidad de nuestras culturas y nuestras tradiciones.

Europa se soporta sobre un tríptico de base que no ha sido fácil de imponer: la competición que estimula, la cooperación que refuerza y la solidaridad que une.

Jacques Delors⁴⁶

En términos generales podemos afirmar que la evolución del Tercer Sector, especialmente el de acción social, en Europa ha estado muy vinculada a la evolución de los sistemas de bienestar social. En el caso español el desarrollo, en número, tamaño y actividad de las entidades de acción social ha estado vinculado a la implantación y expansión de las políticas de bienestar. Los cambios y reajustes que se están produciendo en Europa desde los años ochenta y en España en el siglo XXI, condicionan de manera determinante la evolución del Tercer Sector.

El estado de bienestar ha perdido fortaleza a partir de los años setenta del pasado siglo en los países europeos que fueron pioneros en la implantación del mismo, siendo sometido a ajustes y revisiones continuadas. Algunos autores han dejado constancia del declive del estado social, debido a los factores adversos a los que se enfrenta, en especial la actual crisis del modelo productivo.⁴⁷ Otros constatan que el estado de bienestar ha pasado por distintas etapas, edad de oro (1945-1975), edad de plata (1976-2007) y defienden la tesis de que desde el 2007 estaríamos en la edad de bronce, manifestando sustanciales dudas sobre su devenir.⁴⁸

En la Unión Europea no existe un único modelo de estado de bienestar, sino más bien unos principios comúnmente compartidos con

⁴⁶ Delors, J. (2004) Mémoires (Paris: Plon).

⁴⁷ Sotelo, I. (2010) El Estado Social: antecedentes, origen, desarrollo y declive (Madrid: Trotta).

⁴⁸ Moreno, L. (2013) La Europa asocial (Madrid: Península).

aplicaciones prácticas que difieren. Los discursos oficiales de la UE, siguen defendiendo que el estado de bienestar es consustancial al modelo social europeo, que se refleja en los Tratados y en la Carta de Derechos Fundamentales incorporada a los mismos, pero que necesariamente ha de ser sometido a sustanciales reformas para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales y hacerse sostenible.

En este capítulo nos centraremos en cómo los cambios de los patrones del sistema de bienestar social, que en menor o mayor medida se están produciendo en toda Europa, condicionan la evolución y el papel del Tercer Sector. El modelo social europeo se caracteriza por seguir unos principios comúnmente compartidos y por ser heterogéneo en la concreción de sus políticas que dependen de múltiples factores. El papel que se otorga a las entidades sociales y los espacios y oportunidades de maniobra de las mismas dependen precisamente de los distintos modelos y de sus concreciones prácticas en los países.

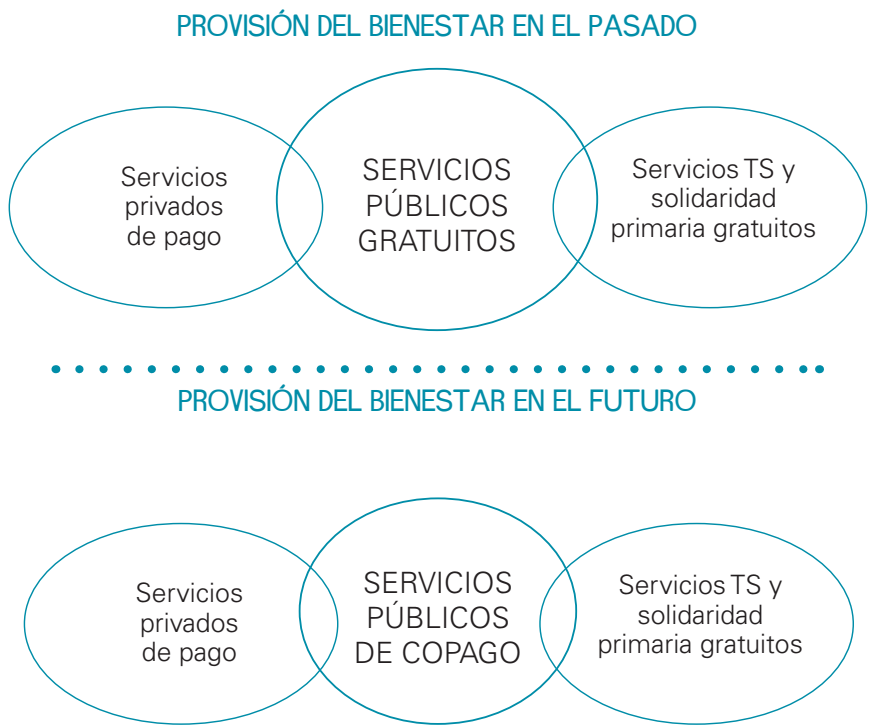
En la provisión del bienestar en las sociedades intervienen básicamente cuatro actores:

- Las administraciones públicas, que prestan servicios con carácter universal es decir, dirigidos a todos los ciudadanos, o servicios especializados orientados a corregir las desventajas sociales.
- Las empresas, que prestan servicios a iniciativa propia para aquellas personas que los pueden pagar en el mercado, o servicios de garantía pública en regímenes de concierto o contrato.
- Las entidades sociales, que prestan servicios a iniciativa propia, o con el apoyo de las administraciones (mediante subvenciones y convenios) o también servicios de garantía pública (mediante concierto o contratación).
- Las familias que actúan como red primaria de apoyo y ayuda ejerciendo la solidaridad.

El peso de cada uno de estos actores varía en los distintos países y regímenes de bienestar, tanto en la financiación como en la provisión. En aquellos países con más grado de desarrollo de la protección social suele haber un alto nivel de servicios públicos, que se ve complementado por la iniciativa privada, lucrativa y no lucrativa. En los países con menos desarrollo de la protección social, el peso y papel de la familia es más intenso. Como consecuencia de la crisis y de los cambios demográficos, es previsible que en el futuro, el peso de la familia y de la solidaridad primaria se incremente al

mismo tiempo que habrá mayores limitaciones en el ámbito público, dependiendo fundamentalmente de la capacidad de resistencia económica que demuestren los estados y las arcas públicas.

Ilustración 11. Provisión del bienestar en el pasado y en el futuro



Fuente: Elaboración propia.

2.1 Funciones del Tercer Sector en las distintas concepciones del bienestar

IDEAS DESTACADAS

- La configuración práctica de los regímenes de bienestar en los distintos países europeos está determinada por tradiciones ideológicas, idiosincrasias y características particulares de los distintos países. Los principios de redistribución, protección y solidaridad son elementos consustanciales a todos ellos.
- El papel de la sociedad civil y de la iniciativa social y su colaboración con los distintos sistemas de bienestar, varía en amplitud y funciones conforme a las perspectivas ideológicas y configuraciones prácticas nacionales.
- El concepto de des-mercantilización, de bienes públicos y servicios relacionados con el bienestar de los ciudadanos, está estrechamente relacionado con el estado de bienestar, dado que las lógicas de la reciprocidad y la redistribución han de primar sobre la lógica del beneficio.

Ilustración 12. Definición de estado de bienestar y de políticas sociales

Estado de bienestar	El estado de bienestar desde la perspectiva tradicional está integrado por un conjunto de instituciones estatales, proveedoras de políticas sociales que tienen como fin mejorar las condiciones de vida y favorecer la igualdad entre los ciudadanos.
Políticas sociales	Las políticas sociales son intervenciones de los poderes públicos para mejorar las oportunidades de los ciudadanos y cubrir sus riesgos vitales, especialmente en los ámbitos de la educación, el empleo, la salud y los ingresos.

Fuente: elaboración propia

La implantación del estado de bienestar en la segunda mitad del siglo XX es fruto de un pacto de la postguerra y del consenso de ideologías dominantes en un contexto de aplicación de políticas económicas keynesianas; es un acuerdo de compromiso o una solución equilibrada en la que se permite garantizar el funcionamiento del mercado que persigue intereses particulares y simultáneamente se protegen los intereses comunes y a las personas. Por lo tanto es una manera de proteger el interés común y en consecuencia de

des-mercantilizar áreas que están relacionadas con la promoción y el bienestar de los ciudadanos, la reducción de las desigualdades y el desarrollo de sociedades más justas e igualitarias.⁴⁹

El interés común no es la mera suma de los intereses particulares, sino que se basa en la inter-dependencia en la que priman los valores de la solidaridad y la igualdad. El estado de bienestar, actúa entre la igualdad *formal* que proponen las normas constitucionales y la desigualdad *real* en las condiciones socioeconómicas de las personas, que viene determinada entre otras razones por las diferencias en el sistema productivo. Desde esta perspectiva también compensa a los perdedores de la economía de mercado y en buena medida, en el largo plazo, al propio capitalismo que se desarrolla gracias al mantenimiento de la cohesión social, al menos en los países occidentales.⁵⁰

Los principios de *redistribución* –una sociedad que reduce los niveles de desigualdad–, *protección* –el hermano mayor que protege de la cuna a la tumba– y *solidaridad* –el que más tiene más aporta y el que menos tiene más recibe– son elementos consustanciales en las sociedades tradicionales del bienestar.

El concepto de *des-mercantilización* de bienes públicos y servicios relacionados con el bienestar de los ciudadanos, está estrechamente relacionado con el estado de bienestar, pues finalmente se trata de reducir la dependencia de los ciudadanos respecto del mercado y preservar los espacios del bienestar de la lógica del beneficio, situándolos en la de la reciprocidad y la redistribución. En efecto, los servicios de bienestar desde esta perspectiva se perciben como un derecho que tiene la ciudadanía, más que como una mercancía por la que hay que pagar o con la que hay que negociar.

La colaboración de la sociedad civil con el Estado en la procura del bienestar se inserta en estas lógicas, que se mueven por la autoayuda, la solidaridad primaria, la defensa de los intereses comunes y la mejora de las condiciones de vida de las personas. La colaboración del Tercer Sector con las administraciones públicas, sea esta por la vía de la provisión de servicios de garantía pública, por la vía del fomento, o graciosos, se inserta plenamente en esta orientación en la que busca fundamentalmente la satisfacción de necesidades personales o colectivas, mediante servicios y apoyos, en general gratuitos para sus usuarios, acompañándolos en el ejercicio de su

49 Esping-Andersen, op.cit.

50 Rieger, E. y Leibfried, S. (1998) "Welfare State Limits to Globalisation", *Politics & Society* 26 (3).

ciudadanía; por el contrario el mercado, de acuerdo a las reglas por las que se rige, busca primariamente el beneficio.

En la concepción de los modelos de bienestar han influido las tres ideologías políticas dominantes en Europa y en América: la socialdemócrata, la cristianodemócrata y la liberal.⁵¹ El papel que se otorga a la sociedad civil y por ende a la ciudadanía varía en cada una de ellas; lo mismo ocurre con el ámbito en el que se sitúan las responsabilidades a la hora de la procura del bienestar, siendo estas en el primero de los casos más colectivas (socialdemócratas) y en el último preferentemente individuales (liberales). El apoyo familiar puede tener más o menos peso dependiendo del peso de cada una de las ideologías. En consecuencia, el papel del mercado o de la iniciativa social no lucrativa en la concepción de las políticas públicas y en la provisión de los servicios, varía en función de que nos inspiremos en una o en otra tradición ideológica, jugando las empresas un papel más o menos central en la provisión de los servicios y dejando más o menos espacio para la iniciativa de la sociedad civil y la acción no lucrativa.

Ilustración 13. Influencia de las ideologías políticas dominantes en los modelos de bienestar

- El modelo socialdemócrata de bienestar social entendido en sentido clásico, se basa en el principio del *universalismo* y el acceso a los bienes y servicios se fundamenta en los derechos de ciudadanía. En este caso se remarca la necesidad de preservar un alto grado de la autonomía de los ciudadanos y se parte de la escasa confianza entre familias y mercado. De hecho, las políticas de bienestar son concebidas como políticas de contrapeso al mercado.
- El modelo cristiano demócrata, inspirándose en los mismos principios y especialmente en el de *justicia social*, pone el foco preferentemente en el principio de subsidiariedad, es decir, el Estado actúa allí en donde es necesario; esto explicaría por ejemplo el predominio de los modelos de seguros sociales; en este caso el mercado tiene más peso en la provisión del bienestar y en la satisfacción de las necesidades sociales.
- En el modelo liberal por el contrario, hay un dominio del mercado y de la provisión privada de servicios; la intervención del Estado tiende a ser minimalista, tanto en funciones como en intensidad, pues su tarea es esencialmente reducir la pobreza y proveer las necesidades básicas. La estratificación social en este caso es más alta, otorgando al mercado más confianza en la provisión de los servicios y también dando más espacio para la auto-organización de la sociedad civil.

Fuente: Elaboración propia

51 Esping-Andersen, *op.cit.*

Además del papel central que han jugado las ideologías en la configuración de los distintos regímenes de bienestar, es evidente la influencia de las tradiciones, culturas y creencias de los países. En su realización práctica se suele hablar en Europa fundamentalmente de cuatro regímenes de bienestar: anglosajón, nórdico, continental y mediterráneo; cada uno de ellos marca tendencias, aunque no están claramente delimitados.⁵² Cada uno de estos regímenes atribuye un rol a la ciudadanía y a la sociedad civil que describimos a continuación desde distintas perspectivas:

- Desde la perspectiva ideológica el modelo anglosajón se centra fundamentalmente en el principio de la ciudadanía y los valores y derechos asociados a la misma. Por el contrario el modelo continental insiste más en el corporativismo, el nórdico en el igualitarismo y el mediterráneo en los principios de la justicia social.
- Desde la perspectiva de la prioridades y objetivos que se persiguen, el modelo anglosajón pone preferentemente el foco en el empoderamiento de las personas y la capacidad de elección individual, mientras que el continental se centra en el mantenimiento de rentas, el nórdico preferentemente en el desarrollo de servicios públicos universales y el mediterráneo presenta una combinación de recursos y servicios.
- En cuanto a la provisión de los servicios, en el modelo anglosajón éstos están preferentemente en manos del mercado, de modo que la provisión pública puede ser considerada menos intensa y en algunos ámbitos incluso residual; en el modelo continental por el contrario, hay una larga tradición de provisión mixta de servicios con importante protagonismo de los agentes sociales y de las entidades del Tercer Sector (especialmente en algunos países grandes como Alemania); en el modelo nórdico prima la provisión pública, con alto protagonismo de la administración local y en el mediterráneo priman formas plurales, con altas dosis de implicación de las familias, al ser un modelo de coberturas menores y más irregulares.
- Desde el punto de vista de los enfoques en la asistencia a las personas pobres y los apoyos a la inclusión social, se puede decir que en el modelo anglosajón prima la cultura de la dependencia, en el continental la cultura de la integración, en el nórdico la

⁵² Esping-Andersen, *op.cit.* Moreno, *op.cit.* En esta clasificación no se tiene en cuenta a los países del este y países bálticos de reciente incorporación a la UE, que presentan especificidades y tendencias heterogéneas.

cultura estatista del apoyo y responsabilidad del Estado y en el modelo mediterráneo prima la cultura asistencial.

- En cuanto a las funciones y responsabilidades que se otorgan al mercado, más allá de su participación en la provisión de servicios, en el modelo anglosajón hay más desarrollo de una cultura de la empresa orientada a la comunidad, fomentando la iniciativa de ésta en la búsqueda de respuestas; esto lógicamente incide en un mayor desarrollo de la responsabilidad social corporativa (RSC). En el modelo continental la empresa tiene menor protagonismo en la concepción de las políticas sociales y en el nórdico prima la cultura del partenariado. El modelo mediterráneo se caracteriza tanto en este como en otros aspectos por estar menos definido, de modo que la empresa participa como un actor más en la concepción de las políticas sociales, pero con reglas de juego poco definidas.

Ilustración 14. Rasgos de los regímenes europeos de bienestar

	Anglosajón	Continental	Nórdico	Mediterráneo
Ideología	Ciudadanía	Corporativismo	Igualitarismo	Justicia social
Objetivos	Empoderamiento y elección individual	Mantenimiento de rentas	Servicios Sociales públicos universales	Combinación de recursos
Financiación	Impuestos	Cotizaciones sociales contributivas	Impuestos	Mixta
Provisión y servicios	Pública residual/ cuasi mercados	Mixta/agentes sociales	Pública y centralizados desconcentrados	Apoyo familiar / descentralizados
Subsidios	A tanto alzado (baja intensidad)	Contributivos (alta intensidad)	A tanto alzado (alta intensidad)	Contributivos (baja intensidad)
Género	Polarización laboral	Feminización trabajo parcial	Feminización ocupaciones públicas	Familismo ambivalente
Mercado laboral	Desregulación	Fijos formales / discontinuos	Alto empleo público	Extensa economía informal
Pobreza	Cultura dependencia	Cultura integración	Cultura estatista	Cultura asistencial
Responsabilidad social corporativa	Empresa en la comunidad	Sostenibilidad	Partenariado	Ágora

Fuente: “La Europa asocial”, L. Moreno

2.2 Cambios recientes en los regímenes de bienestar y consecuencias para el Tercer Sector

IDEAS DESTACADAS

- Las reformas de los sistemas de bienestar vienen siendo constantes desde los años setenta del siglo pasado en la mayoría de los países europeos (a excepción de los mediterráneos).
- Las reformas vienen determinadas fundamentalmente por motivos de sostenibilidad económica, de adaptación del sistema para hacer frente a los nuevos riesgos sociales y por los cambios políticos.
- Las reformas tienen consecuencias directas para la actuación de las entidades sociales y abren nuevas oportunidades de actuación para las mismas.
- A pesar del debilitamiento de los regímenes de bienestar, los ciudadanos ponen altas expectativas en los mismos, especialmente en su función protectora ante las necesidades e infortunios, aunque menos en su función redistributiva.

Desde los años 70 del pasado siglo se vienen aplicando reformas en los sistemas de bienestar en la mayoría de los países europeos con sistemas más consolidados (modelo nórdico, modelo continental, modelo anglosajón); en el caso de los países mediterráneos, estas reformas han sido más recientes, debido a que en los años 70 aún se estaba en pleno proceso de implantación de los pilares básicos del bienestar. Estas reformas están asociadas al declive del pleno empleo y han ido buscando la adaptación a los nuevos retos de la sociedad post-industrial, así como dar respuesta a los retos planteados por el cambio demográfico, los de sostenibilidad económica y las propias ineficiencias del sistema que minaban en algunos casos su credibilidad.

El gasto social en las últimas décadas ha ido creciendo prácticamente en todos los países. Es importante dejar constancia de que las reformas emprendidas, orientadas a la sostenibilidad el estado de bienestar, en ninguno de los cuatro modelos han conllevado un decrecimiento del gasto social en porcentaje del PIB; más bien al contrario, en todos ellos este se ha ido incrementando. En la Europa continental se ha pasado del 28,1% del PIB en el año 1980 al 29,5%, (año 2005). En los países nórdicos en el mismo período se

ha pasado del 25,6% al 28,2%. En Reino Unido del 21,5% al 26,8% y en el sur de Europa del 15% al 24,1%.⁵³

Por lo tanto las reformas de las últimas décadas no han significado recortes sociales (cosa distinta es a partir del año 2010), sino que más bien han implicado un “re-direccionamiento” de las políticas económicas y sociales. De hecho, estas reformas han afectado a la seguridad social, a las políticas del mercado de trabajo, a la protección por desempleo, a las pensiones, los servicios sociales, etc. Por otra parte las reformas miradas en perspectiva temporal han sido continuadas, si bien han tomado más impulso ante los cambios de gobierno o ante los problemas de ajuste con las balanzas fiscales.

Claves en las reformas de los regímenes de bienestar

El re-direccionamiento de las políticas sociales y económicas ha llevado a los gobiernos a “re-calibrar” los sistemas de bienestar; esta tendencia al re-calibraje, que es previsible continúe en el futuro tiene al menos cuatro dimensiones:⁵⁴

Ilustración 15. Dimensiones de las reformas de los sistemas del bienestar

Funcional	Haciendo frente a la naturaleza de los nuevos riesgos sociales.
Distributiva	Reequilibrando la provisión del bienestar de acuerdo a las necesidades, cuando no en función de los intereses políticos y clientelares.
Normativa	Cambio de disposiciones que apuntalan valores, mensajes, discursos y tendencias en política social.
Institucional	Cambiando los roles y asignación de responsabilidades, entre el Estado, el mercado, las comunidades, las familias y las asociaciones que son parte interesada.

Fuente: Elaboración propia

Especialmente en las dos últimas décadas, estos re-calibrajes han venido condicionados por procesos de índole socio-económico, tanto internos como externos, que han cambiado el entorno de las

⁵³ Europa continental: Francia, Bélgica, Alemania, Holanda. Países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia. Sur de Europa: Grecia. Italia, Portugal y España. Fuente: Eurostat.

⁵⁴ Hemerijck, *op.cit.*

sociedades y los contextos en los que se toman las decisiones políticas; destacamos a continuación los elementos que están influyendo preferentemente:

- *Los mercados globales:* la competencia internacional plantea sin duda retos a la capacidad redistributiva de los estados europeos, que representan el 25% del PIB mundial (UE) y al mismo tiempo el 50% del gasto social mundial.
- *Las transformaciones sociales:* el incremento de la esperanza de vida, el descenso de las tasas de natalidad, el paso de una sociedad industrial a una sociedad de los servicios, los cambios en el mercado de trabajo (incremento del desempleo, polarización y segmentación, exigencia de nuevas competencias, las nuevas formas de exclusión, etc.), confrontan a los estados ante la necesidad de responder a los nuevos riesgos sociales.
- *Las necesidades:* los sistemas de bienestar se han ido adaptando y renovando para hacer frente principalmente a los viejos riesgos sociales (desempleo, enfermedad, pensiones, discapacidad, etc.). Esos riesgos se incrementan por los cambios demográficos y los cambios del mercado laboral, pero al mismo tiempo surgen nuevos riesgos sociales a los que hay que hacer frente en un contexto de austeridad; progresivamente se pone el foco en la rentabilidad del gasto social, es decir la medida en que este genera retornos económicos.
- *Contexto político precario:* En muchos países de Europa el contexto político ha estado determinado por la inestabilidad de los gobiernos, pactos políticos con insuficiente lealtad, incremento de partidos extremistas con fuerza desproporcionada en coaliciones de gobierno, así como del populismo generalizado.

En los procesos de reforma que han emprendido los distintos países se observan ciertas constantes:

1. Una de ellos es la tendencia común de poner el acento en la promoción social en lugar de en la protección social, es decir, un estado social menos protector y más activador. Esta perspectiva, tiene sin duda sus ambivalencias para las posiciones de las entidades del Tercer Sector, pues por una parte pierde peso la idea de la defensa de los derechos, elemento en el que se basa la orientación de muchas entidades sociales y por otra en la lógica de un modelo activador hay más espacio para el protagonismo e implicación de la sociedad civil (procesos de acompañamiento, itinerarios, seguimiento de casos, etc.).

2. Las creencias y opiniones sociales, como por ejemplo los valores atribuidos al trabajo, la solidaridad, la justicia, la distribución, etc. han jugado un papel importante; a ello hay que añadir elementos como el envejecimiento de la población, la desindustrialización, el cambio de roles generacionales, etc.,
3. Especialmente desde los años 90, ha ido ganando peso la idea de que la protección social es un factor productivo y por lo tanto progresivamente se ha reconocido que la justicia social puede hacer una contribución importante al desarrollo económico y al progreso. Este enfoque ha sido recientemente reforzado por las instituciones comunitarias en los documentos del Social Investment Package (SIP) que insisten en la idea de gasto social como inversión social.⁵⁵
4. Todos los modelos de bienestar europeos, se enfrentan ante el reto de hacer frente a viejos riesgos sociales (analfabetismo, invalidez, jubilación, enfermedad) y a nuevos riesgos sociales relacionados con los cambios demográficos y las nuevas formas de exclusión; todo ello además, con menos recursos.
5. Todo parece indicar que la provisión del bienestar en el futuro camina en general hacia un sistema mixto de bienestar *welfare mix*, en el que habrá servicios que se comprarán en el mercado (cada vez más, aunque solo por pocas personas), otros serán provistos directa o indirectamente en el ámbito público (en unos países más y en otros menos dependiendo de la fortaleza económica y resistencia de los sistemas) y otros tendrán que ser desarrollados por la iniciativa cívica, a través de sus entidades sociales o de la solidaridad primaria y el apoyo familiar (especialmente aquellos servicios que han de hacer frente a los nuevos riesgos sociales y especialmente en los países con menos fortaleza en la protección social). En este nuevo contexto el espacio para la respuesta de la sociedad civil será mucho más amplio, sobre todo en la atención personal en ámbitos como la infancia, las personas mayores y las personas dependientes.

55 Comisión Europea (2013) *Communication from the Commission. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>

Ilustración 16. Consecuencias de las reformas sociales para la actuación de las entidades del Tercer Sector

Orientación a la activación	- El aspecto positivo es que en las medidas de activación (acompañamiento de las personas, etc.) pueden tener más protagonismo las entidades sociales. - El aspecto negativo es que pierde protagonismo la perspectiva de la garantía de los derechos sociales.
Creencias y opiniones sociales	- Las creencias y opiniones de la sociedad y sus valores son fundamentales en la defensa de los modelos de bienestar. - Si se da menos importancia a los valores de la justicia, la solidaridad la igualdad, etc., decrece el peso de las políticas sociales - El gasto social como una inversión social. - Los gastos sociales tienden a concentrarse en las políticas más rentables económicamente, por lo que hay desigualdades en la protección. - Las entidades tienen que demostrar que el uso que hacen de sus recursos, además de contribuir a la justicia y la solidaridad, tiene retornos económicos.
Nuevos y viejos riesgos sociales	- Junto con los clásicos problemas sociales, emergen nuevas necesidades ocasionadas por el contexto y por los efectos de la crisis. - Esto abre una oportunidad para las entidades sociales que pueden dar respuestas en nuevos ámbitos.
Tendencia hacia un sistema mixto de bienestar	- Abre nuevas oportunidades para la actuación del sector lucrativo y el sector no lucrativo en la provisión del bienestar. - El papel de la familia y de la solidaridad primaria adquieren más relevancia.

Fuente: Elaboración propia

Expectativas de los ciudadanos hacia el bienestar en el contexto de crisis

De acuerdo con el Tratado de la UE y de acuerdo con los objetivos de la Estrategia Europa 2020,⁵⁶ el crecimiento económico solidario y la mejora del bienestar son valores que deben de guiar el futuro del bienestar; se trata de buscar un crecimiento *inteligente*, es decir, basado en la innovación y en las tecnologías, *sostenible*, es decir, duradero en

⁵⁶ Véase http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

el tiempo y con un uso eficiente de los recursos, e *integrador*, es decir, que cohesione y no deje a las personas por el camino. Los dirigentes europeos insisten en que los gobiernos deben de asegurar el bienestar, la justicia social y la contribución a los bienes comunes, por razones económicas, por razones éticas y también por razones políticas.⁵⁷

El modelo social europeo está articulado en torno a la solidaridad colectiva, la equidad social y la eficiencia productiva. De este modo se entiende que no hay ciudadanía si no hay limitación a la desigualdad social y económica, en la que se ha de prestar especial atención la protección a los grupos vulnerables en el marco de un partenariado social activo con amplia participación de la sociedad civil.

El último Tratado de la Unión Europea ha reforzado Los derechos y las libertades de los ciudadanos europeos. Estos derechos han de ser universales, pero la garantía de los mismos en la práctica no siempre es efectiva, pues a veces hay una confrontación entre los derechos universales y derechos específicos que pueden tener determinados países, minorías o grupos.⁵⁸

Por otra parte en el espacio europeo la garantía de los derechos está relacionada con la portabilidad de los mismos, es decir que si se adquieren en un país sean efectivos en el resto de países de la UE, pues de otro modo no se garantiza la libre circulación de los ciudadanos. Si esa portabilidad no está garantizada, la universalidad de los derechos sociales se pone en cuestión, al igual que la solidaridad, generando ciudadanos de primera y segunda clase. El Tratado de Lisboa incluye en sus dimensiones sociales el derecho a la libre circulación, el derecho de libre residencia y trabajo en el territorio de la Unión, el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, etc., pero desafortunadamente y como bien es sabido, esos derechos aún no son efectivos para muchos ciudadanos europeos.

La solidaridad colectiva, la equidad social y la eficiencia productiva, no se producen al mismo ritmo y al mismo nivel en todos los países, pues actualmente en la UE, se da simultáneamente un proceso de convergencia y de divergencia entre los países. Mientras que la UE influye cada vez más en la orientación de las políticas sociales de los países, lo cual resulta en la convergencia en enfoques y principios inspiradores, los niveles de bienestar social y las tasas de cobertura de la protección social difieren cada vez más entre los países, es-

57 Urbé, R. (2010) *The Future of The Welfare State*. Preface by Jean-Claude Juncker.(Freiburg: Caritas Europa and Lambertus).

58 Gonzalez, F. (2010) *Mi idea de Europa* (Barcelona: RBA)

pecialmente en el caso de aquellos países del sur y periféricos, que han sido sometidos a recortes y ajustes fiscales intensos.⁵⁹

Los datos demuestran que en la primera fase de la crisis, es decir, entre los años 2007 al 2010, el gasto social se incrementó en general en toda Europa, actuando los estabilizadores automáticos en el momento de recesión,⁶⁰ lo cual ha demostrado la fortaleza de los sistemas de bienestar social; sin embargo la evolución del gasto social, tanto en términos absolutos, como en términos relativos, especialmente a partir de 2010 ha sido negativa, pues los países han sido sometidos a ajustes fiscales determinados por los objetivos de reducción del déficit y de la deuda pública. Este desequilibrio presupuestario, en muchos casos no solamente ha sido una razón para acometer reformas, sino un arma poderosa para debilitar elementos sustanciales de los sistemas de bienestar como el mercado laboral, las pensiones y en general los aspectos más protectores del sistema y para iniciar una nueva ola de transferencias de recursos y servicios del Estado al mercado.

Los ciudadanos europeos, siguen confiando en los sistemas de bienestar y ponen grandes expectativas en la función protectora de los mismos. A pesar de los cambios y de la insatisfacción generalizada de la población, los resultados de la *Encuesta Social Europea (European Social Survey)* y del Estudio de *Actitudes hacia el bienestar en una Europa en transformación*,⁶¹ demuestran que la mayoría de la ciudadanía atribuye confianza al modelo social europeo y espera que el mismo siga operando sobre las bases de la justicia y la solidaridad.

Los ámbitos en los que la ciudadanía espera que el modelo opere más activamente tienen que ver con aquellos relacionados con la corrección de las desigualdades, la protección de las personas mayores y más desprotegidas y el apoyo a las personas ante las situaciones de desgracia sobrevenidas. Respecto a la manera en que se espera que actúe el estado de bienestar, las expectativas son distintas entre ciudadanos y también entre tradiciones; mientras que unos ponen el acento en que sea más benevolente, no solo protegiendo sino también apoyando, otros esperan que sea más asegurador, es decir, protector ante los riesgos sociales y otros más redistribuidor de recursos entre ricos y pobres.

59 Fresno, J.M. y Chahin, A. (2013) "Recortes y reformas, brecha creciente ente el norte y el sur de Europa", *Documentación Social* 166

60 Comisión Europea (2012) Annual Growth Survey 2013. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf

Comisión Europea (2013) Annual Growth Survey 2014. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf

61 Véase *European Social Survey*: <http://www.europeansocialsurvey.org/>

2.3 Evolución del sistema de bienestar en España

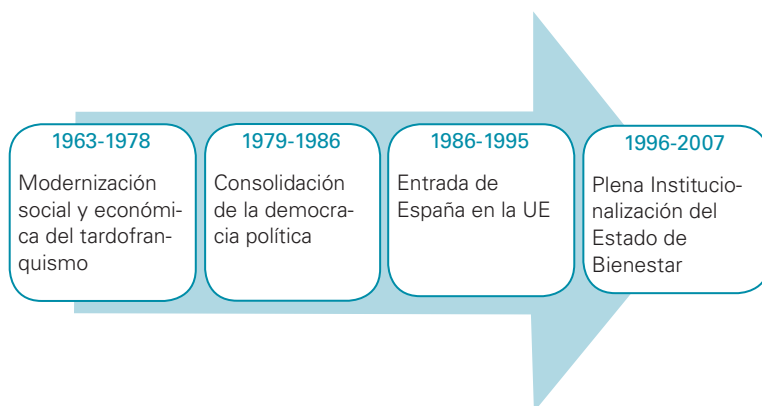
IDEAS DESTACADAS

- El desarrollo del sistema de bienestar en España ha sido tardío, especialmente en el ámbito de los servicios sociales.
- En España se ha optado por una provisión de los servicios públicos mixta, de modo que los servicios son gestionados por la administración pública, por las empresas y en algunos campos por las ONG.
- En los últimos años, el mercado ha entrado en determinados servicios del ámbito social que habían estado prácticamente reservados al Tercer Sector, provocando una expulsión parcial de este; el proceso ha sido impulsado por los sistemas de contratación.
- La orientación a la promoción más que a la protección, la exigencia de condicionalidades para el acceso a los servicios, la introducción de sistemas de copago y la exclusión de determinados grupos de población del acceso a determinados servicios provocan nuevos retos al Tercer Sector.
- Los impactos de los recortes recientes se notarán a largo plazo y condicionarán sin duda la actuación del Tercer Sector en los próximos años.

Una implantación tardía

Las políticas de bienestar en España han tenido un desarrollo tardío y han alcanzado su madurez justamente en los años previos a la crisis reciente, cuando muchos modelos europeos estaban acometiendo reformas importantes. Durante los últimos cincuenta años en términos generales cabe distinguir cuatro etapas de la construcción del estado de bienestar en España.

Ilustración 17. Cuatro etapas en la construcción del Estado de Bienestar en España



Fuente: elaboración propia a partir de Moreno, L. y Rodríguez Cabrero, G. (2007) "Políticas sociales y estado de bienestar", en Pérez Yruela, M. (ed.) Sociología en España (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Federación Española de Sociología)

Diversos estudios constatan que su desarrollo no ha sido congruente en cuanto a la cobertura y la intensidad. Tenemos ámbitos de la protección con amplias coberturas (por ejemplo el sistema sanitario), mientras que otros que se consideran esenciales tienen menos desarrollo (por ejemplo los cuidados a la dependencia). El alto grado de descentralización administrativa de nuestro país, hace además que los niveles de cobertura sean muy desequilibrados territorialmente; si bien la mayoría de los ámbitos están formalmente equilibrados por una cartera básica de servicios, en la práctica las capacidades presupuestarias de las comunidades autónomas son las que garantizan su desarrollo efectivo; este sería el caso por ejemplo de los sistemas de rentas mínimas en los que podemos encontrar no solo disparidad de modelos sino también de intensidad en la cobertura, cuantías, etc.

En lo que toca al Tercer Sector, una de las características de nuestro modelo de bienestar es que ha optado por modalidades mixtas en la provisión de servicios; esto se traduce en que los servicios son prestados tanto por las administraciones públicas, como por las empresas y también por las entidades privadas sin ánimo de lucro. La participación de los distintos actores en la provisión de los servicios varía en función de ámbitos; el campo educativo ha contado desde el principio con gran participación de la iniciativa privada, el sanitario también pero en menor medida, el de las pensiones ha sido preferentemente público y el de los servicios sociales ha contado con pluralidad de actores desde los años ochenta.

La participación de las entidades privadas, lucrativas o no lucrativas, en la provisión de servicios se ha producido especialmente a partir de la tercera fase previamente mencionada. Bien es cierto que independientemente de los gobiernos, ha habido una tendencia progresiva por parte de las administraciones a externalizar la gestión de los mismos. El núcleo duro de esa externalización, queda en manos del mercado, especialmente en los ámbitos sanitario, educativo, mayores, dependencia, residencial, etc., mientras que en el campo de los servicios sociales hay espacios con mayor protagonismo del Tercer Sector (discapacidad, migrantes, minorías y algunos otros servicios personales); muchos de estos servicios en los que hay más protagonismo del Tercer Sector, no son de garantía pública sino que son fomentados por las propias entidades sociales y la administración participa apoyando mediante subvenciones y convenios.

Determinados campos de los servicios sociales que habían estado previamente reservados a las entidades no lucrativas, por motivos de tradición, especialización, vinculación y por sus características que requerían un tratamiento específico, se van abriendo progresivamente al mercado. Durante muchos años las administraciones había encontrado fórmulas *de cooperación o de encargo* (convenios, conciertos, subvenciones específicas), que permitían a las entidades del Tercer Sector operar en estos nichos, pero este panorama va cambiando, no tanto por el cambio de la Ley de contratos (de hecho los cambios son mínimos entre la de 2007 y la previa),⁶² sino por las interpretaciones restrictivas que se hacen de la misma.

En estas interpretaciones normativas que orientan los servicios a la contratación, las administraciones tienden a escudarse en supuestas exigencias europeas (Directiva Bolkenstein), que no son tales y en la necesidad de salvaguardar la transparencia y la libre competencia. Son pocas las administraciones que resisten esta tendencia, o las que han incluido cláusulas sociales. La Comisión Europea ha dejado constancia reiteradamente de que en la contratación de servicios sociales de interés general las administraciones tienen amplios márgenes para seguir modelos *ad hoc* basados de las peculiaridades de estos servicios, las características de quienes los prestan, las tradiciones de cada país, etc.⁶³ Sin embargo las administraciones españolas no hacen uso de estas posibilidades; más aún es una incógnita como se va a transponer la Directiva Europea de Contratación pública recientemente aprobada, que también permite

62 Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (2011b) Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social (Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social).

63 Comisión Europea (2013) *Communication from the Commission. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. 20 de febrero. Véase también documentos asociados. Disponibles en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&>

fórmulas *ad hoc* más allá de la mera contratación, para que haya una participación activa del Tercer Sector.

Nos encontramos pues, especialmente en el campo de los servicios sociales y asociados (socio sanitario, menores, alberges, etc.) con una competencia creciente entre entidades del mercado y entidades del Tercer Sector bajo las mismas reglas del juego, determinadas fundamentalmente por el factor precio. En la práctica, esto supone una desventaja competitiva para la iniciativa social, que aporta otros valores (cercanía, red social, compromiso con el entorno, etc.) que no son valorados en los sistemas de contratación; la orientación al precio en el corto plazo, supone también una mercantilización de estos servicios, pérdida de sostenibilidad y en definitiva deterioro de los mismos.

Ilustración 18. Los pilares del estado de bienestar en España (1963-2007)

Educación	Derecho universal a una educación básica y obligatoria	• Ley Orgánica de Educación (1985) • Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)
Sanidad	Acceso universal al sistema nacional de salud	• Ley General de Sanidad (Sistema Nacional de Salud (1896)
Transferencia de rentas	Ingresos por pensiones y desempleo	• Ley General de Seguridad Social (1967)
	Subsidios a personas sin medios y en situación de necesidad	• Ley de Pensiones No Contributivas (1990) (Invalidez y jubilación) • Leyes autonómicas de rentas mínimas de inserción (1989-1995) • Ley 24/1997 de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social • Renta Activa de Inserción 2000
Servicios sociales	Acceso universal y descentralizado a la red básica de prestaciones	• Plan concertado de servicios sociales de las corporaciones locales (década de 1980, primer período)
	Derecho a cuidados de los dependientes y promoción de la autonomía	• Ley de Dependencia (2006)

Fuente: Elaboración propia a partir de Moreno L. (2012), La Europa asocial.

Reformas y recortes recientes

Mientras que se aplicaban reformas en los sistemas de bienestar en otros países europeos, en España se estaba aún en proceso de expansión del mismo. En los últimos años en España y especialmente tras los inicios de la crisis, se ha caminado a una racionalización del gasto y se constata un nuevo discurso por parte de las administraciones en los asuntos relacionados con las políticas de bienestar. Destacamos cuatro elementos de ese cambio de orientación:

- *Promoción vs protección:* Al igual que hemos descrito para los casos europeos, se comienza a poner el foco más en la *promoción* de las personas (llamada en muchos casos activación) que en la *protección* de las mismas. Esto tiene especiales consecuencias en la duración de las ayudas y apoyos y en la introducción de barreras administrativas que impiden el correcto disfrute de los derechos.
- *Derechos condicionados a cumplimiento de obligaciones:* La orientación a derechos, basada en derechos personales y cartera de servicios se ve ahora complementada cuando no vinculada al cumplimiento de *obligaciones*. Esta decisión está legitimada por la necesidad de establecer mecanismos de racionalización del gasto; esta tendencia se constata sobre todo en campos como las rentas mínimas o los subsidios de desempleo.
- *Disociación entre universal y gratuito:* El crecimiento económico de España, especialmente entre los años 1994 y 2007 (incrementos superiores al 3% anual del PIB), llevó a identificar por parte de muchas administraciones y ciudadanos los servicios universales con gratuidad. De este modo la creencia común de muchos ciudadanos, alimentada en ocasiones por el discursos políticos, ha sido que los servicios universales, es decir provistos para el conjunto de la población, han de ser gratuitos. En los últimos años, se han introducido mecanismos de *racionamiento*, como por ejemplo los copagos, especialmente en ámbitos como el sanitario.
- *Dualización en los niveles de protección y exclusión de determinados grupos:* Las distintas medidas de contención del gasto y las reformas que las mismas llevan asociadas, están llegando en algunos ámbitos a la *dualización* en los niveles de protección, de modo que hay un segmento de ciudadanos, precisamente los más necesitados, que se quedan sin coberturas o con coberturas de segundo nivel.

De la mano de las instrucciones europeas y vinculados al cumplimiento del Memorando de Entendimiento, especialmente desde 2010 estamos inmersos en un proceso en el que se están aplicando reformas más drásticas. Con la aplicación de las mismas, se están tocando elementos sustanciales de los modelo de bienestar como el mercado laboral, las pensiones y en general los aspectos más protectores del sistema. Estas reformas son las que más rechazo social han provocado en la ciudadanía y son imprevisibles en sus impactos. Todos los datos apuntan a que se está abriendo una brecha entre los países sur/periferia (España, Italia, Portugal, Grecia Irlanda y buena parte de los nuevos países de la UE) y los países centro/norte (antiguos países de la UE, especialmente Alemania, Holanda, Bélgica, Reino Unido, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Suecia y Finlandia) que tendrá consecuencias generacionales.⁶⁴

Comparativamente con otros países europeos, la distancia que separaba a los países del centro/norte y países sur/periferia era ya grande en los inicios de la crisis, no solamente en aspectos clave del bienestar, sino en aquellos elementos que son esenciales para el desarrollo de una sociedad competitiva; esa distancia ahora se puede estar acrecentando como consecuencia del fuerte impacto de la crisis económica, de la capacidad de reacción de los países y de las medidas aplicadas. Téngase en cuenta que mientras que en los países centro/norte en las dos décadas previas a la crisis se aplicaron importantes reformas orientadas a la sostenibilidad y adaptación del estado de bienestar, en los países del sur se estaba aún en proceso de expansión de los servicios.

Desde la perspectiva de las consecuencias de estas políticas, la diferencia fundamental entre norte y sur es que los mayores niveles de riqueza, la situación económica más saneada y en consecuencia la necesidad de hacer ajustes fiscales menos duros, están permitiendo a los países del centro/norte mantener los elementos esenciales de sus políticas sociales, eso sí, haciendo importantes recortes. Por el contrario los países del sur/periferia, presionados por el endeudamiento, las balanzas no saneadas y el mayor impacto de la crisis, se están viendo sometidos a ajustes mucho más drásticos, en los que se recorta en aspectos esenciales de la dimensión protectora y redistributiva de las políticas sociales.

Desde la perspectiva europea, las medidas que unos y otros países están tomando y las distintas condiciones de partida, no solo tienen un impacto divergente en el presente, sino que manifestaran su

64 Fresno y Chahin, *op.cit.*

efecto profundo en el medio plazo, acrecentando las desigualdades entre el centro/norte y el sur/periferia, cuestionando uno de los principios fundamentales en los que se ha fraguado la UE y sus políticas, es decir, la cohesión social y territorial. Aunque de modo tardío, las propias instituciones europeas se han dado cuenta de los impactos de estas decisiones y empiezan a ser conscientes de las consecuencias de las mismas poniéndolas al menos en vigilancia.⁶⁵

Crece la sensación de que los factores que incrementan la pobreza y la exclusión social están, de momento, fuera de control en los países sur/periferia, dejando a grupos de población fuera del sistema. La congelación del PIB, el fuerte incremento del desempleo y los ajustes presupuestarios tienen impacto negativo en la reducción de la pobreza y agravan el riesgo de exclusión social. Además, las medidas de austeridad debilitan los estabilizadores automáticos del sistema de protección social, con efectos amplificados en las personas más excluidas. Por el momento no se puede demostrar que haya una correlación positiva entre las medidas de ajuste aplicadas y la reducción de las tasas de pobreza.

Las protestas y reivindicaciones ciudadanas están en buena medida motivadas por los crecientes recortes sociales. Los efectos de la situación descrita han llevado a que especialmente en los tres últimos años se esté produciendo una reactivación de movimientos sociales de todo tipo, focalizados en la protesta y el cuestionamiento de las medidas que se están tomando y que cuentan con gran apoyo popular (el 80% de los ciudadanos españoles compartía las protestas del 15M). Simultáneamente se han revitalizado las iniciativas cívicas de autoayuda y solidaridad primaria, especialmente orientada a socorrer las situaciones más extremas de exclusión, de modo que en muchos barrios y zonas emerge el tejido social que había estado adormecido. Unas y otras iniciativas, las de protesta y las de solidaridad primaria, se han ido desarrollando al margen de las entidades del Tercer Sector y con escaso apoyo del mismo y representan una ventana de esperanza para la revitalización de la sociedad civil en los próximos años.

65 Comisión Europea (2013) "Social protection budgets in the crisis" in the *EU Working Paper* 1/2013. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7575>

2.4 Cambios del Tercer Sector en España

IDEAS DESTACADAS

- El Tercer Sector ha venido desarrollando tres tipos de funciones en los últimos años en las cuales tiene que seguir jugando un papel en el futuro: función social, función económica, función política-cívica.
- Su papel en el futuro puede estar determinado en buena medida por el peso que van a tener la gestión colectiva y la gestión individual de los riesgos sociales.
- El campo de actuación de las entidades será más amplio, en la medida en que su objeto de atención ya no son solo algunos grupos con especiales necesidades, sino segmentos importantes de la población en situación de vulnerabilidad.

La evolución del Tercer Sector y especialmente del Tercer Sector de Acción Social en España, en cuanto a su actividad, magnitudes y tendencias ha sido analizada en diversos estudios a lo largo de la última década. Para una visión de conjunto sobre la situación se puede consultar el Anuario del Tercer Sector Social en España (ediciones 2010 y 2012),⁶⁶ los sucesivos números de la Revista Española del Tercer Sector⁶⁷ y el Diagnóstico del Tercer Sector de Acción Social (2013) publicado por la Plataforma de ONG de Acción Social.⁶⁸

A los efectos de la lógica de análisis que estamos siguiendo nos interesa especialmente describir aquí el papel institucional que ocupa el Tercer Sector en el sistema de bienestar español, las consecuencias que están teniendo los cambios que hemos descrito y algunos retos que se presentan en el actual contexto. El papel del Tercer Sector en los regímenes de bienestar tiene tanto una función social (satisfacción de necesidades), como económica (desarrollo de la economía social) y política o cívica (desarrollo democrático); todas

66 EDIS (2010) *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010* (Madrid: Fundación Luis Vives). EDIS (2012) *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012* (Madrid: Fundación Luis Vives).

67 Revista Española del Tercer Sector. Disponible en: <http://www.luisvivescs.org/rets/>

68 Plataforma de ONG de Acción Social (2013) *Diagnóstico del Tercer Sector de Acción Social*. Disponible en: http://www.plataformaong.org/planestrategico/documentos/15/Diagnostico_del_Tercer_Sector_de_Accion_Social

estas funciones en el contexto de crisis actual, adquieren una relevancia central en la construcción de la reforma social emergente a la que aportan innovación social, lucha contra la exclusión y desarrollo cívico.⁶⁹

Los impactos de la crisis en el Tercer Sector tienen como es sabido efectos en varias dimensiones: por una parte el empobrecimiento de nuevas capas sociales y la emergencia de nuevos fenómenos de exclusión hace que crezca la demanda. Por otra parte los recursos económicos con los que cuentan las entidades se reducen tanto por la parte de financiación pública como por la privada. Además como hemos explicado le afectan los cambios en el papel de los actores en la provisión del bienestar (mercado, familias, administraciones). Todo esto se produce en un contexto de cambios en las políticas sociales y de reformas sociales profundas:

Ilustración 19. Impacto de la crisis en el Tercer Sector de Acción Social

Demanda	• Incremento cuantitativo de las necesidades sociales • Aumento de la vulnerabilidad entre la población • Emergencia de nuevos perfiles de pobreza y exclusión social • Aumento del desempleo, especialmente entre las personas jóvenes
Recursos	• Reducción de recursos disponibles (menos recursos para atender más necesidades): mayor competencia entre entidades • Dificultades de acceso a financiación y crédito
Nuevos actores	• Aparición de nuevos grupos formales e informales no integrados en el sector • Interés del sector empresarial por los temas sociales desde el punto de vista de la prestación de servicios • Incertidumbre ante la evolución del voluntariado
Contexto político	• Cambios de prioridades en la agenda política • Nuevas formas de gestión de los servicios sociales

Fuente: Elaboración propia.

Muchas entidades sociales están pasando por serias estrecheces en la actualidad. La duda fundamental es el peso que aquellas van a tener en el futuro y el espacio que van a ocupar en funciones que

69 Rodríguez Cabrero, G. (2013) Crisis Estructural y Tercer Sector de Acción Social, Revista Española del Tercer Sector 23. Disponible en: http://www.luisvivesces.org/rets/23/articulos/crisis_estructural_y_tercer_sector_de_accion_social/index.html

han sido primordiales en el pasado: 1/ la actividad reivindicativa de derechos y defensa de colectivos sin voz y en situación de exclusión; 2/ el papel en la promoción de la democracia participativa, para estimular formas de participación cívica que recreen la democracia de calidad; 3/ el papel en la gestión de servicios públicos dirigidos a personas y grupos vulnerables y centradas en problemáticas relacionadas con la exclusión social.

Tras haberse agotado el proceso de expansión del modelo de bienestar en España inspirado en el modelo keynesiano socialdemócrata, se pone en crisis el círculo virtuoso entre empleo, seguridad de ingresos y el acceso a servicios de bienestar, que en nuestro país nunca fue pleno. Hemos entrado por lo tanto en un período de incertidumbres que tendrán impacto a corto y largo plazo y no sabemos cómo van a funcionar los principios de regulación, redistribución e integración o inclusión. Lo que está en duda por tanto es la capacidad del Tercer Sector para dar respuesta rápida a las nuevas necesidades, la capacidad para movilizar a la población en defensa de los derechos sociales y para conectar con el impulso renovado de la participación cívica; en los dos últimos aspectos por el momento han estado más diligentes los nuevos movimientos sociales (15M, Plataforma de Afectados por la Hipoteca, entre otros) que las entidades del Tercer Sector.

La perspectiva de las entidades sociales, es que la actuación en estos momentos se debe de centrar en dos ejes: la prestación de servicios y la incidencia política *"garantizar la prestación de bienes y servicios que realiza el Tercer Sector de Acción Social a las personas y colectivos más vulnerables..., y aumentar la incidencia política del Tercer Sector a partir de su fortalecimiento como actor social"*.⁷⁰

La manera en que se ejerzan estas dos prioridades, dependerá del modo en el que se resuelvan algunos de los debates clave que están en juego en la reforma social emergente: si la gestión de los riesgos de la existencia social debe ser individual o colectiva, cómo se deben financiar los riesgos (mediante capitalización o reparto) y con qué instituciones deben gestionarse (públicas o privadas).⁷¹ Una gestión colectiva de los riesgos sociales permite a las entidades sociales actuar de manera complementaria con la acción pública en los ámbitos de prevención de riesgos y atención particular a colectivos

⁷⁰ Plataforma de ONG de Acción Social (2013) II Plan Estratégico de la Plataforma de ONG de Acción Social 2013-2016 (Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social). Disponible en: <http://www.plataformaong.org/fichaBiblioteca.php?id=30&p=1&tb=&cb=0>

⁷¹ Rodríguez Cabrero, *op.cit.*

en situación de exclusión. Por el contrario, un modelo de gestión individual, obliga al Tercer Sector de Acción Social (TSAS) a actuar de manera supletoria y asistencial sin garantía de avances en inclusión social bajo un estado de naturaleza asistencial y residual.

Por el momento la frágil situación en la que la crisis económica ha puesto a nuestro país ya ha trasladado buena parte del peso de los riesgos sociales a los individuos, especialmente a las familias y hogares en la protección de los miembros del hogar en situación de paro y exclusión; en buena medida también a las mujeres, que asumen el grueso de los cuidados sanitarios y sociales. La asunción de estos nuevos riesgos sociales se pasa también en parte a las entidades del Tercer Sector que se ven obligadas a atender a la población tradicionalmente excluida y a nuevos segmentos de las clases medias que han sido excluidas del mercado de trabajo.

El Plan Estratégico del TSAS de la Plataforma de ONG de Acción Social recoge los problemas y limitaciones del TSAS en relación con cuatro ámbitos e identifica los retos prioritarios para el futuro en cada uno de ellos: la prestación de servicios (dependencia de los recursos del Estado), la incidencia política (la relativa baja influencia a través de consejos consultivos), la sensibilización social (bajo nivel de comunicación y de participación social) y la articulación del sector (limitada articulación interna). La fortaleza del sector no vendrá solo determinada por la garantía en la obtención de recursos sino sobre todo, del refuerzo interno, de la calidad de sus acciones y de la capacidad para conectar con la sociedad civil. Esto en palabras del propio Plan Estratégico implica trabajar en varios frentes: recuperar la función cívica y reivindicativa; avanzar en la articulación interna; ser actor imprescindible en el diseño y desarrollo de las políticas públicas; y desarrollar uno de sus valores de referencias: la innovación social.

Para ello será necesario profundizar la capacidad de flexibilidad y adaptación promoviendo entidades flexibles que se adapten a las necesidades sociales cambiantes y a los retos de transformación. Diversificar el modelo de financiación, de modo que sea menos dependiente del ámbito público y se convierta en más plural, orientarse a resultados en lugar de orientarse a la mera actividad e intensificar la colaboración entre las entidades, más allá de las articulaciones en plataformas y redes, poniendo en marcha servicios comunes que ganen en escala y rentabilidad.⁷²

72 PWC, Esade, Obra Social la Caixa (2013) Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis. Disponible en: <http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/>



3

Respuestas del tercer sector ante los nuevos desafíos sociales

La ley de la solidaridad entre las personas es una necesidad para la conciencia moderna.

[...]

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho

Robert Schuman

Declaración que leyó el 9 de mayo de 1950 en París y en la que proponía la creación de la Comunidad del Carbón y Acero (CECA), embrión de la UE.

Tras haber descrito las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil y haber abordado las consecuencias que los cambios en los sistemas de bienestar social tienen para las entidades sociales, en este apartado describimos algunos de los desafíos sociales de futuro y los centramos en las respuestas que las entidades pueden dar ante los mismos. Además tendremos en cuenta que dichas respuestas se producirán en un nuevo marco de relaciones entre los actores, que viene determinado por el cambio de patrones sociales.

3.1 Una evolución condicionada por cinco cambios sociales⁷³

IDEAS DESTACADAS

- Las entidades del Tercer Sector tienen que tener en cuenta que hay una serie de tendencias y cambios sociales que condicionarán su actuación en el futuro. Esto creará nuevas oportunidades y marcará retos.
- Todos estos cambios permitirán entrar en nuevos campos de actuación y exigirán también cambiar el foco en las prioridades así como en ocasiones los métodos de trabajo.

⁷³ Para la elaboración de este apartado se ha tomado como base una sección de Fresno y Chahin, "Recortes y Reformas Brecha creciente entre el norte y el sur de Europa".

Los mecanismos de aseguramiento de la sociedad se han debilitado especialmente en los últimos años y las políticas de austeridad han generado mayor vulnerabilidad de las sociedades europeas; esto está teniendo consecuencias especiales en algunos países del sur y periféricos como es el caso de España. Más aún no solamente se está debilitando la función protectora del estado de bienestar, sino que estamos derivando hacia una progresiva diferenciación ciudadana en el acceso a los recursos y los bienes básicos y crece la polarización social entre aquellos que podrán pagarse el bienestar en el mercado (los menos), quienes lo tendrán parcialmente provisto por el Estado, en función de sus contribuciones sociales o la onerosidad de éste y quienes tendrán que estar primariamente dependiendo de la iniciativa de la sociedad civil y de la solidaridad primaria en un contexto de provisión mixta de bienestar, *welfare mix*.

Distintos estudios constatan que se perciben una serie de tendencias que son comunes a los países de la UE y a las que nuestras sociedades tendrán que hacer frente en el futuro. Todos ellos afectan de modo directo a las políticas sociales y a los sistemas de protección social y requerirán nuevas respuestas de la sociedad civil y concretamente de las entidades del Tercer sector. Algunas de ellas además se darán de modo más pronunciado en los países del sur y la periferia de Europa y en concreto en España.

Hemos seleccionado cinco tendencias de las sociedades europeas para los próximos años teniendo en cuenta aquellas que tendrán especiales consecuencias en relación a las respuestas de la iniciativa cívica y el papel del Tercer Sector: el crecimiento de las desigualdades, los cambios demográficos, los efectos de la sociedad de la información y de las TIC los cambios en las formas de vida y de familia y el crecimiento de la pobreza y la exclusión social.

Actuar ante el crecimiento de las desigualdades

En términos generales, en la década previa a la crisis, el crecimiento de la economía y del empleo mejoró en general los estándares de vida en Europa y muchos países destinaron más recursos a las políticas sociales. Sin embargo, las desigualdades crecieron, de modo que la pobreza y la exclusión social pasaron a ser un tema clave en la UE. Las desigualdades también afectaron a las personas empleadas, a pesar de que los patrones de los países difieren al respecto. Tras cinco años, la crisis económica ha incrementado los problemas

económicos y sociales. Los datos más recientes reflejan niveles más altos de pobreza y formas más profundas de exclusión social.⁷⁴

El incremento de las desigualdades también agrava las distancias entre países en la Unión Europea y dentro de cada uno de ellos. En general crecen las disparidades entre estados miembros y regiones en la UE, así como el distanciamiento entre ricos y pobres, junto con un adelgazamiento de las clases medias. La estructura del mercado de trabajo cada vez se polariza más, incrementándose el desempleo, que se mantendrá en el largo plazo y precarizándose las condiciones de trabajo (empleos a tiempo parcial, empleos a jornada reducida, autónomos forzados, etc.), lo que trae como consecuencia el incremento de las desigualdades, agravadas por la limitada capacidad redistributiva del Estado.

Durante los años 1994 a 2008, España fue uno de los países con mayor crecimiento sostenido de la Unión Europea con más de tres puntos de incremento de media del PIB anual. En ese período las desigualdades se no se redujeron, sino que aumentaron. Nuestro país ha sido históricamente un país con altos niveles de desigualdad, que no se ha reducido en los años de crisis sino que se al contrario se han incrementado situándonos entre los países con tasas más altas la Unión Europea.⁷⁵

El crecimiento de las desigualdades no solo choca con los valores europeos de justicia y dignidad para todos, sino que mina las bases del estado de bienestar y los valores en los que se soporta la democracia y por ende la actuación de la sociedad civil. La desigualdad está pasando progresivamente a ser uno de los asuntos prioritarios en la agenda de los países occidentales y del mundo desarrollado, como han demostrado algunos estudiosos e instituciones (véase Josef Stiglitz, premio Nobel de Economía, Jeffrey Sachs del Banco Mundial o las declaraciones del presidente estadounidense Barak Obama).⁷⁶

El Tercer Sector tiene posibilidades de actuar también contra el crecimiento de las desigualdades por dos vías: por una parte de manera preventiva, en su acción de sensibilización social y de influencia

⁷⁴ Comisión Europea (2014) Draft Joint Employment Report, 2014. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/jer2014_en.pdf

⁷⁵ Eurostat: datos del índice GINI. Disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessi190>

⁷⁶ Sachs, J. (2005) *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: Penguin Books). Stiglitz, J. (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (W.W. Norton & Company).

política intentando influir en políticas que sean más cohesionadoras, protectoras y redistributivas. Por otra parte apoyando a las personas y capacitándoles para que puedan procurarse un futuro mejor y salir de la situación de vulnerabilidad.

Prever las consecuencias del envejecimiento de la población

La esperanza de vida de los europeos está entre las más altas del mundo y la de España se sitúa a su vez en el nivel más alto de Europa; es previsible que esta tendencia no se invierta dado que las tasas de fertilidad, con pequeños vaivenes, se han mantenido estables en las dos últimas décadas por debajo de la tasa de reposición.⁷⁷ Más bien se agudizará en los próximos años, pues cada cinco años, aumenta de media a un año la esperanza de vida. Este fenómeno, caracterizado por algunos como el *invierno demográfico europeo*, al que se añade en el caso español la inminente jubilación de la generación del *baby boom* trae consigo un rápido envejecimiento y el incremento de la dependencia en tres dimensiones de la misma:

- demográfica (número de personas que no están en edad laboral dividido por el número de personas que están en edad laboral)
- laboral (ratio entre las personas que no tienen empleo y las que lo tienen)
- necesidad de apoyos para el funcionamiento en la vida cotidiana.

Las entidades del Tercer Sector también tendrán que hacer frente a las consecuencias del envejecimiento de la población, que por otra parte tendrá consecuencias para el crecimiento económico y el mantenimiento del bienestar: en primer lugar porque con más personas dependientes y menos personas con acceso a un empleo decente será difícil financiar las políticas sociales; en segundo lugar porque con menos personas trabajando, algunas actividades económicas van a ser racionalizadas, entre ellas las del campo de los servicios sociales, salvo que se encuentren alternativas de trabajo más eficientes. Al considerar la esperanza de vida, hay que tener en cuenta las consecuencias que esto tiene en relación con la salud; siguiendo el indicador de años saludables, la diferencia entre la esperanza de vida y los años de vida saludable se encuentra actualmente en 14,3 años para las mujeres y 19,5 para los hombres.⁷⁸

⁷⁷ La fertilidad se ha estabilizado en Europa por debajo de 2 niños por mujer.

⁷⁸ Comisión Europea y OCDE (2012) *Health at a glance: Europe 2012*. Disponible en: <http://www.oecd.org/health/health-systems/HealthAtAGlanceEurope2012.pdf>

Como consecuencia del aumento de la esperanza de vida se produce un incremento de la media de edad y las personas permanecen independientes y activas más años; al mismo tiempo se incrementan las necesidades de cuidados socio-sanitarios. En la década pasada, muchos países reformaron su sistema de pensiones incluyendo la prolongación de la edad de jubilación, fruto de las políticas de envejecimiento activo.⁷⁹ Simultáneamente se incorporaron muchas mujeres al mercado de trabajo; esto unido al incremento de la migración facilitó el crecimiento económico y permitió equilibrar los efectos del envejecimiento.⁸⁰ Es menos claro en qué medida estas soluciones van a ser útiles para el futuro; al menos en los años de la crisis esta tendencia se ha invertido.

Es evidente que una sociedad envejecida y con menos tasas de población activa, planteará sin duda nuevas demandas y necesidades y requerirá respuestas de las entidades sociales. Al mismo tiempo una sociedad con más porcentaje de personas con tiempo libre supondrá un activo inestimable para la misma. La iniciativa cívica en la respuesta ante las necesidades de la vida cotidiana, la autoayuda, el apoyo mutuo, las iniciativas colectivas de autosatisfacción de las necesidades, etc., ya no serán acciones complementarias a la respuesta del Estado, sino que tendrán un peso fundamental en la respuesta al bienestar de los ciudadanos.

Tener en cuenta las consecuencias del cambio de las estructuras familiares

En la segunda parte del siglo XX, se redujo sustancialmente el tamaño medio familiar y se produjo un avance fundamental en la igualdad de las mujeres. En las últimas décadas el nivel de educación de las mujeres ha mejorado y con ello el acceso al mercado de trabajo; en la mayoría de los países, incluido España, las mujeres nacidas en la década de los sesenta tienen un nivel educativo mayor que el de los hombres. Las tasas de empleo de las mujeres han crecido en todos los segmentos de edad. Los cambios en el mercado de trabajo, el incremento de la movilidad y los cambios de valores han traído consigo la transformación de las estructuras familiares. El número de matrimonios decrece progresivamente desde los años setenta,

79 Si bien en España el término envejecimiento activo se suele usar esencialmente para las actividades de las personas una vez se jubilan, en muchos países europeos tiene un fuerte componente de orientación a la continuidad de la actividad laboral.

80 Entre 2000 y 2010, el empleo creció en torno al 1% por año en la UE-27, lo que representa la mitad del crecimiento del producto bruto.

mientras que el número de divorcios se ha duplicado.⁸¹ Simultáneamente, aumenta el número de familias monoparentales y familias recompuestas; de hecho, un tercio de los niños en Europa nacen fuera del matrimonio.

Los derechos fundamentales para las mujeres llegaron con retraso en las sociedades europeas y en algunos casos no se hicieron efectivos hasta bien entrado el siglo XX. A pesar de la alta influencia de los roles de género tradicionales, en términos generales se reduce el papel de las mujeres como cuidadoras de sus familiares mayores y decrece el papel del hombre como sustentador familiar y el modelo en el que se ha basado. Como consecuencia de todos estos cambios, se hace necesario adaptar las políticas sociales a esta nueva realidad, tanto en el campo de las pensiones, como en el de la educación, los cuidados, las políticas de mayores y de salud, al mismo tiempo que las medidas de conciliación entre el trabajo y la vida familiar.⁸²

La solidaridad y la ayuda familiar, han jugado un papel fundamental como mecanismo de apoyo y protección ante las adversidades especialmente en países mediterráneos como España y han demostrado seguir siendo una fortaleza clave en la crisis actual. Los cambios en las estructuras familiares y los cambios demográficos limitarán la capacidad de apoyo de la familia como red de solidaridad primaria, que tendrá que ser compensada por las redes de buena vecindad, de solidaridad, de proximidad y por las respuestas organizadas de las comunidades locales a través de las entidades del Tercer Sector.

Aprovechar el desarrollo de la información y las tecnologías de comunicación

Las nuevas tecnologías han supuesto un cambio radical en las formas de relación social. En 2011 el 77% de los hogares en Europa tenía un ordenador y el 73% acceso a Internet.⁸³ Se estima que en torno al 80% también usan las TIC en el trabajo.⁸⁴ A pesar de esto, el uso de las tecnologías es irregular dependiendo de la edad y del estrato so-

81 Comisión Europea (2010) *Demography report, 2010. Older More Numerous and Diverse Europeans*. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-ET-10-001/EN/KE-ET-10-001-EN.PDF

82 Consejo de Europa (2006) "Policy implications of changing family formation," *Population studies* 49.

83 Eurostat (2012) *Survey on ICT usage in households and by individuals, 2012*. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/publications

84 Council of European Professional Informatics Societies (2006) *Thinking Ahead on e-Skills for the ICT Industry in Europe, 2007*. Disponible en: http://www.aicanet.it/eventicontestuali/allegati-eventi-2007-08/thinking_ahead_on_e-skills_in_europe_ex_sum_v2_1.pdf

cioeconómico de las personas, el entorno rural o urbano o el nivel de renta familiar.⁸⁵ El uso de las tecnologías va asociado al mejor entendimiento cultural entre los ciudadanos, la innovación, la competitividad, la productividad, la respuesta a los nuevos retos sociales y las oportunidades de empleo de futuro. Al mismo tiempo son un potencial enorme de inteligencia colectiva para buscar soluciones a los retos sociales; también es un potencial inestimable para la sociedad civil, hasta el punto de que las comunidades online pueden ser definidas como nuevas formas de desarrollo de la sociedad civil.

Gracias a las posibilidades que ofrecen las TIC se desarrollan nuevas formas de trabajo, como el teletrabajo, trabajo a distancia y trabajo flexible, que permiten compatibilizar la actividad laboral con las necesidades personales y los compromisos familiares incluida la atención a los niños, personas mayores y discapacitadas. Además, las tecnologías han desarrollado el protagonismo de los individuos, su capacidad creativa y competencias transversales relacionadas con el trabajo en red y la colaboración.⁸⁶ Muchas personas mayores y muchos trabajadores, especialmente los trabajadores más mayores, tendrán que adaptarse y adquirir competencias tecnológicas y las nuevas tecnologías se pasarán a ser no solo en una herramienta esencial sino en un elemento cultural clave en el desarrollo de la sociedad civil.⁸⁷

Por el contrario la cara negativa de las nuevas tecnologías se refleja en algunas tendencias e interacciones entre jóvenes, las personas mayores y en general de aquellos que son analfabetos digitales. Entre ellas, destaca la ausencia de competencias digitales de muchas personas jóvenes para dar respuestas a las ofertas de empleo, el uso inapropiado de las tecnologías, que se concentra especialmente en las personas de estatus socioeconómico bajo o la exclusión digital de las personas con menores niveles de instrucción, debida al difícil acceso, la presión de clase, el contexto social, las actitudes personales o la brecha educativa. Las posibilidades de actuación del Tercer Sector en este ámbito, tanto de cara a contribuir a corregir la brecha digital como para aprovechar las oportunidades de las mismas en su actuación cotidiana son enormes.

85 Comisión Europea (2012) *Digital Agenda Scoreboard, Chapter 1: A vibrant digital single market*, 2012. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/KKAH12001ENN-chap2-PDFWEB-2.pdf>

86 Hoyos, M. et al. (2013) Literature Review on Employability, Inclusion and ICT, Report 2: ICT and Employability (Joint Research Centre, European Commission).

87 Comisión Europea (2009) IDC White Paper Post Crisis: e-Skills Are Needed to Drive Europe's Innovation Society, 2009. Disponible en: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/idc_wp_november_2009_en.pdf

Actuar ante el incremento de la pobreza y las nuevas formas de exclusión

La pobreza y la exclusión, especialmente tras los efectos de la crisis son un problema fundamental en nuestra sociedad, que afecta a la calidad democrática de la misma, a la cohesión social y al propio desarrollo económico. El estancamiento del crecimiento económico junto con el aumento de la tasa de desempleo y las medidas de ajuste presupuestario, están teniendo un impacto negativo en las tasas de pobreza y agravando el riesgo de exclusión social en el conjunto de la población, que en España se sitúa por encima del 28%.⁸⁸ Además, las medidas recientes están reduciendo la capacidad de los sistemas de protección social de actuar como estabilizadores automáticos, agravando la situación de la personas con mayor riesgo de exclusión y generando nuevos riesgos de pobreza que serán generacionales. A ello hay que añadir las nuevas formas de pobreza, entre otras la pobreza infantil, la pobreza juvenil y el agravamiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza agravadas por la reducción de la capacidad de cobertura de los servicios públicos, junto con la reducción de las ayudas sociales; es previsible que en el medio plazo se agraven los efectos negativos de estas tendencias.

Junto con las viejas formas de exclusión que se agudizan y hacen más intensas, aparecen otras como la exclusión residencial y la pobreza energética. Los problemas de la exclusión residencial y los servicios relacionados con la vivienda (energía y otros servicios) se han incrementado en los últimos años, trayendo como consecuencia el aumento de las personas sin hogar, especialmente desde 2008 y multiplicando las carencias en sus distintas variantes (falta de tejado, falta de hogar, alojamiento inseguro y alojamiento inadecuado). Se calcula que hay en torno a 410.000 personas que diariamente duermen en la calle en la UE y que en torno a 4.100.000 están expuestas a falta de vivienda o falta de hogar cada año durante cortos o largos períodos de tiempo.⁸⁹ Además, en la encuesta del Eurobarómetro del año 2010 más de tres millones de europeos manifestaron que estaban en riesgo de convertirse en personas sin hogar.⁹⁰

88 Fuente: Eurostat. Datos disponibles en: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps01&lang=en

89 Frazer, H. et al. (2010) A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020. Non-validated figures (Antwerp; Apeldoorn: Garant).

90 Comisión Europea (2010) Special Eurobarometer Report on Poverty and Social Exclusion.. Disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_355_en.pdf

La pobreza tendrá que ser una de las cuestiones esenciales en la agenda futura de la sociedad civil, no solo para las entidades de acción social sino para aquellas que actúan en el campo medioambiental, educativo, deportivo, de defensa de derechos humanos, de lucha contra la discriminación, etc. Cada vez más en el futuro, la palabra *social*, será un elemento transversal al conjunto de campos de actuación de la sociedad civil y en consecuencia el compromiso de las comunidades, la creación de tejido local, la ayuda mutua, la solidaridad, etc. abren campos para la expansión y fortaleza de la iniciativa social en sus múltiples formas de expresión y organización.

Ilustración 20. Cambios sociales y sus consecuencias para el Tercer Sector

Cambios sociales	Consecuencias para el Tercer Sector
Crecimiento de las desigualdades	Lucha por una sociedad más justa y cohesionada Respuestas ante grupos de población más amplios en situación vulnerable
Envejecimiento de la población	Más necesidades de apoyo en cuidados socio sanitarios Más potencial de base social de personas mayores en el Tercer Sector
Cambio de las estructuras familiares	Menos capacidad de apoyo de la familia como red de solidaridad primaria Nuevos servicios y medidas de acompañamiento especialmente con familias vulnerables
Sociedad de la información TIC	Uso y aplicación más eficiente de las TIC para el desarrollo social y para la inclusión social Actuar frente a la brecha digital y la exclusión digital
Incremento de la pobreza y la exclusión social	Intensificación de la actuación en la lucha contra la pobreza Nuevos grupos de población y grupos más amplios de población con los que será necesario trabajar

Fuente: Elaboración propia

3.2 Nuevos patrones de relación entre sociedad civil administraciones y empresas

IDEAS DESTACADAS

- El potencial de la sociedad civil es muy alto para conseguir transformaciones sociales, si es capaz de actuar más unida y aprovechar las posibilidades que ofrecen las TIC.
- Las relaciones entre ámbito público, empresas y sociedad civil, son necesariamente de cooperación y de confrontación, dependiendo de circunstancias y de las opciones estratégicas de cada entidad.
- La cooperación, la transparencia, la capacidad de focalizarse en temas clave de impacto y la autonomía en la financiación, serán elementos determinantes para una actuación más eficiente de la sociedad civil.

Mayor potencial de influencia de la sociedad civil

En el primer capítulo de este libro hemos explicado que la sociedad civil es el área que está fuera del mercado, la familia y el Estado, es decir *el espacio en que actuamos en favor de los bienes comunes*. La sociedad civil incluye una amplia gama de individuos, comunidades y entidades, que funcionan a través de organizaciones o de manera informal y que se caracterizan por su dinamismo, capacidad de movilización social y defensa de intereses colectivos. El ecosistema de la sociedad civil traspasa ampliamente al sector de las ONG, sin negar por ello que estas forman una parte sustancial de la misma, e incorpora a activistas, movimientos sociales, movimientos de base, líderes y comunidades religiosas, emprendedores sociales, iniciativas cívicas, grupos *on line*, etc.

La sociedad civil actúa en campos que abarcan temas y propósitos muy variados, normalmente relacionados con los intereses cívicos y la defensa del bien común. Sus estructuras y niveles de organización también varían, así como la composición de sus miembros y los ámbitos de actuación geográficos. Las fronteras de la sociedad civil siempre han estado difusas, por el dinamismo de esta, por su composición y por sus formas de organización. Estas fronteras hoy son aún más borrosas, especialmente si se tienen en cuenta las nuevas formas de organización y participación *on line* y las interacciones Estado-mercado-sociedad civil. Esto no excluye lógicamente que el núcleo de la misma y sus elementos esenciales estén claramente identificados y diferenciados.

La sociedad civil ha ganado protagonismo y por eso su papel hoy es más importante en la participación en la gobernanza local, nacional y global. Cada vez más, los actores demuestran su capacidad como facilitadores para movilizar a las personas e influir en empresas y gobiernos, para introducir nuevas preocupaciones en la agenda política, así como para defender causas y derechos relacionados con los más variados ámbitos: medioambientales, sociales, culturales... y también para dar respuestas parciales a las nuevas necesidades sociales; la actividad de la sociedad civil es sin duda una fuente fundamental de capital social.⁹¹

La defensa de las buenas causas, el desarrollo social y los intereses colectivos son elementos consustanciales a la sociedad civil. Este rol se ha hecho más importante si cabe en las últimas décadas en la medida en que se están produciendo cambios sociales de gran envergadura y porque aparecen nuevas formas de organización y movilización. En efecto, la tecnología con su capacidad de comunicación, las nuevas formas de movilización y de empatía social, los nuevos modelos de financiación y solidaridad, crean nuevas oportunidades que son aprovechadas más por los movimientos sociales e iniciativas cívicas emergentes, que por las ONG y otras organizaciones cívicas tradicionales más resistentes a los cambios.

En los próximos años habrá elementos que serán determinantes para la sociedad civil: entre ellos podemos destacar la capacidad de conseguir impactos colectivos, pues por el momento se trata de un entramado vibrante y muy activo, pero poco organizado. Otro reto será la capacidad que tengan de establecer relaciones con el Estado, con el mercado y con los organismos internacionales, cada uno de ellos actuando con sus lógicas y reglas de juego, pero con intereses comunes y diferenciados en los que tendrán que cooperar y competir para evitar el aislamiento. La sociedad civil se verá también confrontada a dar respuesta a las nuevas necesidades sociales, especialmente en contexto tan cambiantes como el que se está produciendo en nuestro país.

Las tecnologías de información y comunicación (TIC) han abierto nuevos espacios para el poder y la influencia de la sociedad civil, especialmente porque permiten superar las brechas geográficas, sociales y físicas y porque permiten una implicación colectiva de las personas en el apoyo a causas sociales. Uno de los elementos más innovadores, es la habilidad de pequeños grupos de personas para movilizarse a través de canales *on line* y para atraer la atención de los medios de comunicación sobre problemas específicos. Desde el año 2010 ha habido una renovación y revitalización de la energía de expresión de los ciudadanos

91 World Economic Forum (2013) The Future Role of Civil Society. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf

tanto a nivel global (Primavera Árabe, movimientos ocupa, movilizaciones anti-austeridad y anti-corrupción en Grecia, Bulgaria y otros Estados miembros, movilizaciones en Ucrania, movimientos en América Latina y reconfiguración del papel del Estado en toda la región) como a nivel nacional (15M, plataformas anti-desahucios....), en los que las tecnologías han jugado un papel fundamental.

Los roles de la sociedad civil hoy aun siendo en esencia los mismos, pueden cambiar de intensidad y de modo de ejercerse. La sociedad civil en general sigue siendo vigilante de la transparencia y de la rendición de cuentas de las instituciones, defensora de los derechos, proveedora de servicios en los más variados ámbitos (educación, salud, bienestar...), capacitadora de las comunidades, incubadora de nuevas soluciones, representante de las comunidades y voz de los marginados, promotora de valores universales, constructora de solidaridades, etc.

Lo que sí está cambiando, sin embargo, son los patrones de funcionamiento y de interrelación entre mercado, Estado y sociedad civil.

Ilustración 21. Cambios en los patrones de funcionamiento y de interrelación entre mercado, Estado y sociedad civil.

Patrones clásicos	Nuevos patrones
• Gobiernos, sociedad civil y empresas cada uno actuando en su propia esfera • Cierta grado de interacción pero limitado, cada uno de los sectores intentando influir al otro • Roles de cada sector definidos independientemente • Organizaciones claramente diferenciadas en funciones y naturaleza jurídica • Legitimidad de cada sector por su finalidad: la ausencia de lucro ONG), el lucro (empresa), el servicio público (administración)	• Mayor grado de actividad para abordar los cambios sociales entre cada sector y mayor integración en espacios compartidos • Nuevos marcos de colaboración: partenariado e innovación como resultado de la creciente interacción • Roles tradicionales menos nítidos y más borrosos • Emergencia de organizaciones híbridas (Ej. Negocios con propósitos sociales y organizaciones de la sociedad civil como actores de mercado) • Legitimidad de las instituciones por los resultados: calidad, eficiencia, respuesta a las necesidades sociales

Fuente: Elaboración propia a partir de World Economic Forum/KPMG

Las relaciones entre sociedad civil, mercado y Estado, así como los organismos internacionales, son simultáneamente de cooperación y de confrontación, dependiendo de las circunstancias. Este posicionamiento complejo plantea un dilema permanente, que es el adecuado equilibrio entre la necesaria cooperación para la contribución a los bienes comunes y la confrontación necesaria para proteger los bienes comunes cuando éstos entran en riesgo. En el nuevo escenario, se incrementan las influencias mutuas, tanto desde la perspectiva de la cooperación como de la contratación.

La sociedad civil representa un contrapeso a las fuerzas y a las lógicas del mercado: mientras la lógica del mercado está dominada preferentemente por el beneficio y la rentabilidad, en la de la sociedad civil prima el desarrollo y la defensa de los intereses comunes. Esta confrontación de intereses lleva frecuentemente al enfrentamiento. Pero también hay permanentes ocasiones en las que mercado y sociedad civil trabajan juntos en la provisión de soluciones a las necesidades sociales, confluyendo en intereses y formando coaliciones; este es el caso de los negocios en la base de la pirámide, las innovaciones para atender determinadas problemáticas sociales, la incubación de soluciones por parte de las entidades sociales que luego conducen a aplicaciones comerciales, o las iniciativas de responsabilidad social empresarial.

Gobiernos y sociedad civil mantienen relaciones complejas y ambivalentes: la sociedad civil representa una parte fundamental del sistema democrático, pone los temas de interés social en la agenda política, adopta posiciones que son controvertidas para los gobiernos, se confronta cuando es necesario, reivindica y denuncia, promueve la transparencia, representa a quienes no tienen voz, moviliza a los ciudadanos, ejerce una función de control sobre las decisiones públicas, etc. La sociedad civil participa activamente en la formulación de las políticas y sus organizaciones cooperan en la provisión de servicios públicos y con frecuencia complementan, cuando no suplen, la asistencia de atención a las personas por parte de los gobiernos, proveyendo una amplia gama de servicios a la población.

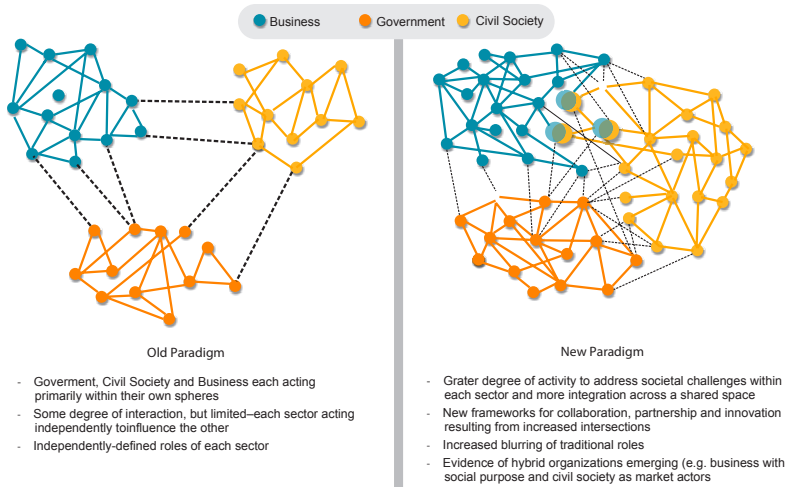
Claves para conseguir mayor impacto global

La sociedad civil hoy puede ser más amplia, contar con más energía, estar más interconectada e implicada y estas energías y redes pueden traducirse en poderosos resultados. Su evolución en el futuro y sus fortalezas y debilidades, tanto a nivel global como a nivel local, dependerán de elementos tales como:

- La capacidad de comprometerse conjuntamente para conseguir mayor impacto en el proceso de gobernanza, tanto global como local, en base a la confianza, el servicio, el desarrollo y defensa de bienes colectivos. En una sociedad más interrelacionada, se abren importantes posibilidades para influir en la toma de decisiones sobre los bienes públicos y los asuntos que auténticamente importan a los ciudadanos; los mercados como hemos visto, tienen cada vez más influencia, mientras que los estados cada vez comparten más sus decisiones, en dependencia creciente de aquellos. La influencia en el proceso de gobernanza dependerá de dos elementos clave:
 - organización de las múltiples iniciativas de la sociedad civil, por el momento confluyentes en intereses pero no en estrategia.
 - capacidad de implicación de las bases para ganar legitimidad.
- La contribución efectiva que se haga a la solución de los grandes problemas de la sociedad: medioambiente, crecimiento de la pobreza y de las desigualdades, reorganización de la democracia, avance en los derechos sociales y en los derechos civiles, etc. La micro experimentación, la puesta en marcha de iniciativas locales a pequeña escala, la innovación social, serán elementos clave que legitimen la fuerza y el poder de la sociedad civil. Ello implicará orientarse a conseguir impactos y alinear agendas con el mercado y el Estado para encontrar soluciones efectivas. Implicará también trabajar con mayor calidad, orientarse a conseguir resultados y actuar con más eficiencia.
- La capacidad de capitalizar las posibilidades que ofrece un mundo hiper-conectado; la tecnología permite hoy que con menor esfuerzo de movilización de los ciudadanos, se consiga mayor alcance e impactos. El reto está por tanto en conseguir que esa movilización espontánea se traduzca en cambios de escala con impacto efectivo.
- La capacidad de actuar con transparencia y rendir cuentas: en un mundo en el que a la vez que todo se llega a saber, empresas y gobiernos actúan cada vez más como fuerzas opacas, la transparencia y la rendición de cuentas, interna y externa, en la toma de decisiones, en la implicación de las personas, en la congruencia ética, serán elementos clave para la legitimación de las iniciativas de la sociedad civil.
- La procedencia de las fuentes de financiación que condicionará sin duda la mayor o menor independencia de las iniciativas cívicas.

cas y de los movimientos sociales. Un aspecto esencial en este sentido, es en qué medida las entidades van a confrontarse y actuar condicionadas por la competencia por la financiación; la falta de racionalización y la primacía de los intereses individuales es una barrera clave para la efectividad. De hecho, en un contexto de incertidumbre, la competición está conduciendo a la división, justamente cuando la sociedad civil se podría beneficiarse de mayor cohesión.

Ilustración 22. Cambios de paradigmas en los roles de los sectores



Fuente: “The future role of civil society”, World Economic Forum, 2013



Claves de
actuación
para el tercer
sector en el futuro

Vivimos en sociedad. Para nosotros, por lo tanto, nada es realmente bueno si no es bueno para la sociedad.

Voltaire

En este capítulo nos referiremos a algunos de los aspectos que consideramos esenciales para el trabajo de las entidades sociales en los próximos años. Haremos referencia a aquellos elementos que son constitutivos de los valores, formas y estilos con los que actúa el Tercer Sector y que se deben de reforzar, al objeto de que el mismo gane profundidad, así como a dimensiones y orientaciones de trabajo en las que se ha de poner especial atención.

En la extensión de las dimensiones de la ciudadanía y sus elementos constitutivos se pueden distinguir tres ciclos históricos de las sociedades modernas occidentales:⁹²

- Un factor civil que se refiere a las capacidad del ejercicio de las libertades fundamentales individuales (derecho a la vida, desarrollo integral de las personas, libertad de expresión, propiedad, sometimiento a la justicia...) y que se plasmaron en el siglo XVIII en los derechos individuales tras las revoluciones inglesa, francesa y norteamericana.
- Un factor político que atañe a los mecanismos de representación y de elección del poder político, que se consagró fundamentalmente en el siglo XIX con el derecho de voto y la adquisición del estatus de ciudadanía (para las mujeres en el siglo XX).
- Un factor social que tiene que ver con la aspiración a una vida digna y unos estándares de vida legítimos, que se articuló en la segunda mitad del siglo XX con la consolidación de los estados de bienestar.

La ciudadanía social se sustenta en la Unión Europea en un sistema que considera la dignidad y los derechos humanos como valores prevalentes sobre los intereses individuales; por ello siempre se espera que los estados intervengan activamente para la preser-

⁹² Marshall, T.H. (1950) Social Policy in the Twenty Century (Londres 1950)

vación y el desarrollo de esos derechos, como condición indispensable para el desarrollo de la sociedad civil. Algunas dimensiones, especialmente la política y social, pueden estar regresando en las actuales circunstancias. La sociedad civil tiene un papel primordial a la hora de preservar y desarrollar ese *bien común* que requiere unas relaciones humanas saludables basadas en la confianza, la cooperación, el aprecio, la solidaridad y la voluntad de compartir. Para ello las iniciativas y actuaciones Tercer Sector deben de inspirarse en los valores de la dignidad humana, la responsabilidad social, la sostenibilidad ecológica, la participación y las dimensiones éticas y participativas de la educación.⁹³

4.1 Ámbitos en los que reforzar el compromiso cívico

IDEAS DESTACADAS

- El Tercer Sector está llamado a recuperar un equilibrio en sus funciones profundizando especialmente aquellas que tienen que ver con la participación democrática y la generación de valores.
- Es importante impulsar las actividades que contribuyen a la dimensión comunitaria, pues es esta la que refuerza la base social de las entidades.
- La escasa vertebración del Tercer Sector (excepto en el campo social) es un límite para contribuir a la transformación de las realidades sociales.
- Reforzar la base social del Tercer Sector, pasa por trabajar más estrechamente con la iniciativas solidarias de base, especialmente aquellas que se generan en las relaciones familiares, amistosas y de buena vecindad y en general en las micro comunidades.

En el marco de la esfera pública y en la búsqueda del bien común, las entidades del Tercer Sector encuentran su espacio natural en la detección de necesidades sociales y en la provisión de respuestas a las mismas, así como en el desarrollo de marcos de participación social y de reciprocidad. La función social (satisfacción de necesidades), económica (desarrollo de la economía social) y política o cívica (desarrollo democrático), adquieren especial relevancia a la luz de la crisis actual, en un contexto de las tensiones sociales y conflictos ideológicos. La ruptura del círculo virtuoso entre empleo,

93 Felber, C. (2012) La economía del bien común (Madrid: Deusto).

seguridad de ingresos y el acceso a servicios de bienestar, genera incertidumbres e impacta en las condiciones de vida de millones de ciudadanos y pone en cuestión las reglas de la igualdad, redistribución, solidaridad.⁹⁴

Los nuevos cambios y necesidades sociales y el reposicionamiento de los actores, requieren que el Tercer Sector en el futuro siga actuando en múltiples dimensiones, como ha hecho hasta ahora, pero exigen poner especialmente el foco en algunas de ellas que están especialmente relacionadas con las nuevas dimensiones de la ciudadanía; hacemos aquí referencia a aquellas que tocan a la cohesión social, las desigualdades y la lucha contra la pobreza.

Buscar un equilibrio entre las distintas funciones

Las entidades sociales del Tercer Sector, básicamente cumplen cuatro funciones que son complementarias:⁹⁵

1. *Función de cohesión social:* Las organizaciones del Tercer Sector al igual que la sociedad civil y los grupos formales e informales que actúan en la misma ejercen, a través de su actividad, una función de cohesión entre la ciudadanía: acercan a los ciudadanos a los bienes comunes, contribuyen a su protección, fomentan el desarrollo y la participación de las personas, promocionan el altruismo y la acción voluntaria, interconectan las personas con el entorno, etc.
2. *Función de participación democrática:* La sociedad civil es un reflejo del ejercicio democrático primario, ya que implica a la ciudadanía en la solución de los problemas que le afectan y en la gestión de los asuntos públicos. Por otra parte la naturaleza de estas entidades y grupos hace que se organicen democráticamente en la toma de decisiones estratégicas, dando voz a sus miembros y socios y canalizando sus opiniones en la interlocución con los poderes políticos; son además organizaciones que implican a las personas en la toma de decisiones, en la concepción de los servicios, etc.
3. *Función de generador de valores:* Los principios democráticos, los valores que contribuyen al desarrollo de una sociedad justa y cohesionada, están en la esencia de la actuación de las enti-

94 Rodríguez Cabrero, *op.cit.*

95 Antares Consulting (2011) Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social (Madrid: Fundación Luis Vives), pp.11-12.

dades sociales. La inspiración en estos valores es lo que da a la iniciativa cívica su razón de ser, le orienta hacia una dimensión transformadora y contribuye a producir cambios en la sociedad y nuevas necesidades en su entorno.

4. *Función de prestación de servicios:* Las entidades sociales, además de denunciar, reivindicar, movilizar y fomentar la participación, ponen en marcha respuestas concretas, a veces a iniciativa propia y financiadas con sus propios recursos y a veces en colaboración con los poderes públicos o cofinanciados por estos.

Por la manera en que el Tercer Sector se ha desarrollado en España, de la mano de la expansión de los sistemas de bienestar social y especialmente de los servicios sociales, este se ha concentrado en las últimas décadas preferentemente en la función de prestación de servicios, en detrimento de las otras funciones que le son propias. En un contexto de pérdida de cohesión social, descrédito de la democracia y deterioro de los valores que han inspirado la misma, es importante que estas dimensiones sean cultivadas de modo especial, pues ello dará mayor consistencia e identidad a sus actuaciones.

Prepararse para actuar en entornos de conflicto y desigualdad

Las entidades sociales tienen que prepararse para actuar en un entorno que es crecientemente conflictivo y en el que aumenta la desestructuración de las comunidades debido a los cambios que están ocurriendo en nuestras sociedades, con sus consecuencias en la devaluación de la democracia, el incremento de las desigualdades y el empobrecimiento de la mayoría de la población. En consecuencia las funciones de resiliencia, mediación, autoayuda, acompañamiento y en definitiva orientación a las personas desde la solidaridad comunitaria, serán prioritarios para el futuro; esto implica preparar a profesionales y voluntarios para esta tarea.

En el nuevo modelo de bienestar hacia el que caminamos el Estado no puede eludir sus responsabilidades, pero al mismo tiempo es imprescindible un mayor compromiso de la comunidad. Esta responsabilidad es mutua (pero no al mismo nivel), de la ciudadanía con los asuntos públicos y del Estado con la ciudadanía, pues ayudar a las personas a participar, es ayudarles a generar sociedades más democráticas.

Las entidades voluntarias han de reforzar su papel como canales de participación y de desarrollo de la vida comunitaria y ser escuelas de entrenamiento de las personas para la vida democrática. Es más, han de contribuir de modo especial a la organización de las comunidades y a la estructuración de las mismas; por eso las acciones de fomento del voluntariado y de desarrollo y promoción del mismo, encuentran mejor encaje en las propias entidades de iniciativa social con las que la administración puede cooperar. Esto no elude el rol crucial que debe ocupar el Estado en la promoción de la justicia social y del desarrollo de los servicios públicos, que es vital para el impulso de la ciudadanía activa y de la cohesión de las comunidades.

Dar respuesta a las necesidades sociales hoy, implica no solo ayudar y poner en marcha servicios que solucionen problemas, sino sobre todo contribuir desde la acción colectiva, a que las personas recuperen sus capacidades, en muchas ocasiones anuladas o no reconocidas. El Tercer Sector tiene la oportunidad de reforzar su base social; las iniciativas de la sociedad civil han de contribuir de modo especial a la organización de las comunidades y a la estructuración de las mismas. En este sentido las iniciativas cívicas, tienen que reforzar su capacidad para dar respuestas tempranas y flexibles de acuerdo a las nuevas necesidades sociales que sean ágiles y adaptadas.

El Tercer Sector está en una posición privilegiada para aportar conocimiento de primera mano sobre las distintas realidades sociales, así como para convertirse en un laboratorio de innovación social con sus respuestas que canalizan el compromiso de las personas a favor del bien de la comunidad desde la perspectiva de la solidaridad y la gratuidad. Para ello es necesario que los grupos y organizaciones potencien y desarrollen roles que han venido haciendo pero que ahora son más necesarios:

- La resiliencia apoyando a las personas en su capacidad para afrontar las adversidades en contextos difíciles en los que está deprimida la autoestima individual y social; para mantenerse en pie de lucha, con dosis de perseverancia, tenacidad, actitud positiva y acciones, que permiten avanzar en contra de la corriente y superarse día a día.
- La autonomía de las personas, especialmente para que puedan tomar decisiones sobre su futuro y sobre los asuntos que les afectan y para promover la conciencia crítica, el empoderamiento y la capacidad para reaccionar ante las injusticias.

- La mediación en un contexto en el que las personas necesitan más apoyos y acompañamientos y las instituciones están alejadas o aparecen crecientes barreras en el acceso a las mismas. Mediación también en la resolución de conflictos sociales, que requieren posiciones en las que se acercan perspectivas y se encuentren canales para el entendimiento.
- La ayuda mutua rompiendo la clásica barrera entre los que necesitan y los que no necesitan, entre los que ayudan y son los que son ayudados y entendiendo que caminamos a un contexto en el que la reciprocidad es consustancial a nuestra evolución como sociedad, dado que un componente fundamental del desarrollo personal es la capacidad de aprender a dar y a recibir.
- La estructuración de las comunidades, creando espacios para el encuentro, la participación y el ejercicio de la democracia local en un contexto en el que se requiere pasar del individualismo como orientación dominante en las construcción de las relaciones sociales, al comunitarismo como entorno más adecuado para las seguridades individuales.
- La promoción de la participación en los asuntos comunitarios, especialmente de las personas vulnerables a través de grupos informales de iniciativas cívicas de movimientos sociales y de organizaciones de la sociedad civil, por medio de las cuales las personas puedan canalizar sus aspiraciones y reivindicaciones.

Responsabilizarse en la gestión de los bienes públicos

La orientación al crecimiento, medido en términos de aumento del PIB, orientado a la generación de más productos y más consumo, no solamente ha demostrado ser insostenible a largo plazo, sino destructivo y generador de riesgos mundiales que no resuelven, sino que agravan, los problemas de la humanidad. Vivimos en un planeta muy poblado en el que los pilares del crecimiento humano están sujetos a cuellos de botella crecientes: junto a la amenaza de un rápido cambio climático, existen 1.000 millones de personas con riesgo de desnutrición, 1.200 millones de personas no tienen acceso a agua potable, y 1.800 millones no tienen acceso a la electricidad.⁹⁶ Y estas cifras no son sino el anuncio de las crisis de seguridad alimentaria, de agua y de energía que seguiremos experimentando intermitentemente en el futuro.

⁹⁶ Sachs, J. (2005) *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: Penguin Books)

En las últimas décadas en las sociedades europeas se ha favorecido el crecimiento, pero no hemos sido tan eficientes en el fomento del bienestar y la felicidad social. De hecho, la relación entre crecimiento y bienestar se hace cada vez más tenue y la composición y la calidad del crecimiento es más importante que la cantidad. El bienestar incluye factores económicos, sociales, políticos y de medioambiente. Por eso el paradigma del crecimiento tiene que dar paso al paradigma del desarrollo, como medida de progreso y del bienestar de las sociedades,⁹⁷ en el que se tengan en cuenta la distribución de la renta, la actividad fuera de mercado, y los aspectos no económicos como la educación, la salud, la calidad de la democracia, la seguridad, y el medioambiente. Las entidades sociales pueden contribuir a materializar varios aspectos del progreso y del bienestar físico y psicológico, material, medioambiental, educativo, social y político.⁹⁸

El cambio de mentalidad de los seres humanos es esencial para la transformación de las sociedades. Debemos de esperar para el futuro un Tercer Sector dispuesto a acometer la crisis moral y de valores, de denunciar las insolidaridades sin eufemismos, combatir las injusticias con valentía y entender que la transparencia es la base de cualquier forma de hacer política y crear cohesión social. El compromiso cívico, los movimientos sociales, el voluntariado, están entre las fuerzas capaces de contribuir a enderezar la situación y hay claros indicios de que las fuerzas siguen vivas.

El Tercer Sector ha de abrirse al nuevo contexto y a las nuevas prioridades sociales: en el plano ecológico el retorno a los grandes equilibrios entre la naturaleza y la cultura; la economía cooperativa nos propone otro modelo de producción de bienes y servicios; ha surgido la tendencia internacional de regulación social de la empresa por parte de un número creciente de grupos afectados: la sostenibilidad, responsabilidad social corporativa, ciudadanía corporativa. En el plano social y cultural, los movimientos feministas se oponen a las contradicciones de un mundo que sigue dominado por los hombres. En el terreno político, los movimientos civiles nos recuerdan que, más allá del gobierno de las mayorías, se ha de respetar a las minorías.

97 Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (2010) Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España (Madrid: European Anti-Poverty Network [EAPN]-España)

98 El índice CBNA (Centro Barilla para la Nutrición Alimentaria) identifica en 41 indicadores agrupados en tres subíndices: "estilo de vida", "riqueza y sostenibilidad", y "social e interpersonal".

Mediante el uso de Internet y sus plataformas (Twitter, Facebook, Avaaz, Google, blogs, etc.), un número creciente de ciudadanos y ciudadanas de a pie, se han convertido en una poderosa fuente de reflexividad,, de creación rápida de estados de conciencia y de legitimidad, tanto para los poderes públicos como para los privados; las redes sociales se están revelando como un poderosísimo multiplicador y facilitador de la intervención masiva de la ciudadanía en la agenda pública, en un mundo cada vez más multipolar.

En un mundo más abierto son necesarias entidades sociales más abiertas y con proyección internacional. Muchas de las decisiones que se toman en el plano nacional y también en el plano local, que repercuten en la vida diaria de los ciudadanos, dependen de las instancias europeas. Es bien conocida la crítica que se suele hacer a las instituciones europeas por su pobreza democrática. El Tratado de Lisboa provee nuevas reglas de participación para mejorar la democracia y la ciudadanía efectiva y para reforzar el papel de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, entre otras a través de la Iniciativa Ciudadana Europea. Las entidades de la sociedad civil tienen que poner el acento también en la participación en los niveles europeos, en los que hasta ahora están muy ausentes salvo determinados lobbies y grupos especializados con pocos contactos con las bases sociales.

Una concepción de lo público como el bien común, es decir como lo que es asunto de todos, está vinculada a una idea dinámica de ciudadanía, orientada a la participación en los asuntos públicos, donde reside la verdadera cuota de poder social de los individuos y los grupos sociales. El compromiso de la sociedad civil en la gobernanza y en consecuencia en la gestión de los bienes públicos requiere posiciones que tienen que funcionar con lógicas especiales:⁹⁹

- La sociedad civil tiene que ser interlocutor clave en las políticas que afectan a la ciudadanía; la interlocución no se puede reducir a consultas puntuales en la fase de planificación, sino que implica un flujo de comunicación y participación permanente en todo el proceso de desarrollo de las mismas; de lo contrario el papel de la sociedad civil se quedará reducido simplemente al de un actor instrumental, que colabora subsidiariamente en el desarrollo de determinadas funciones.

99 Plataforma de ONG de Acción Social (2011) "Entrevista a Víctor Renes sobre la evaluación del Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social". 27 junio. Disponible en: <http://www.plataformaong.org/OLD/actualidad/noticias/archivo/71822.html>

- La sociedad civil juega un papel imprescindible en la producción y distribución del bienestar en nuestra sociedad, promueve y ejerce la experimentación de la participación democrática; en consecuencia, ha de compartir un espacio público en el que contribuye al interés general y el bien común, a través de la participación de las personas y del desarrollo del compromiso solidario.
- Su contribución al bien común se manifiesta identificando y dando respuesta a nuevas necesidades sociales, favoreciendo con ello la democracia participativa y creando canales para el compromiso altruista de los ciudadanos, así como de reivindicaciones sociales a favor de los grupos vulnerables.
- Las entidades de la sociedad civil deben de mostrar claramente el impacto social y económico de su actividad. El concepto de impacto incluye elementos intangibles como la riqueza social, los valores de la convivencia, de la calidad de vida y no sólo de las condiciones de vida, del desarrollo social de las personas, una sociedad acogedora, comunitaria y accesible, promocional y plena.

Fomentar y recordar la ética, los valores y la dignidad

En nuestra sociedad se está produciendo un relajamiento de los derechos, y de los valores y principios en los que aquellos están inspirados. Europa se ve confrontada hoy a la cuestión de cómo progresar en el disfrute efectivo de los derechos. La Carta de los Derechos Fundamentales ha sido un paso clave, pero la cuestión ahora es cómo esos derechos se ponen en práctica con medidas adecuadas de apoyo. La brecha entre los estándares legales y las prácticas es cada vez mayor, especialmente en relación a asuntos como la igualdad de oportunidades.

Uno de los objetivos del Tercer Sector ha de ser generar vinculación ciudadana, constituir esferas públicas de debate y liderar procesos de acción y transformación social. Las múltiples voces que emergen desde la sociedad civil han de ser capaces de movilizar ideas, acciones y argumentos en favor de la defensa de los derechos sociales y promover la democracia participativa en la construcción de un nuevo concepto y una nueva praxis de la solidaridad social.

La dimensión ética, de recuperación de los valores sociales y de defensa especialmente de las personas infra representadas en la sociedad requiere focalizarse en:

- La defensa de los derechos de las personas más vulnerables y el acompañamiento y entrenamiento en el ejercicio de los mismos.
- La promoción de la ciudadanía activa y el desarrollo del compromiso cívico con la justicia, pues los espacios de la sociedad civil son una escuela de ciudadanía.
- La defensa de una sociedad más igualitaria y de un modelo social basado en la solidaridad.
- La capacidad de movilización de las comunidades y de la sociedad en pro de los valores que son constitutivos de la misma.
- La creación de opinión social y la transmisión de valores sociales, identificando, captando y sacando a la luz pública problemas y dificultades y haciéndose eco de las inquietudes ciudadanas y de las necesidades de los más débiles.

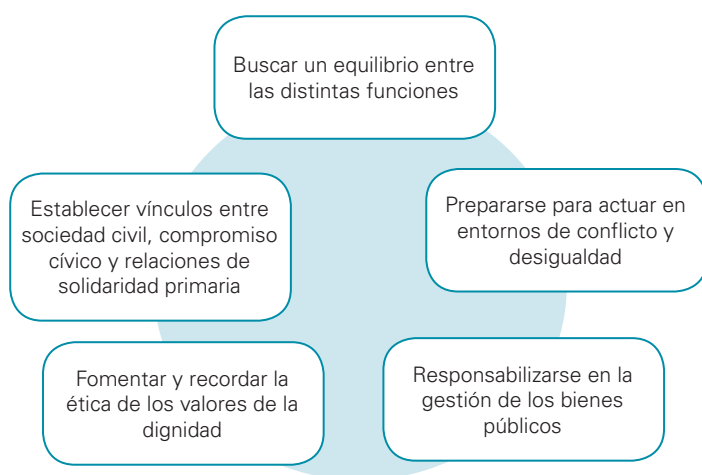
Establecer vínculos entre sociedad civil, compromiso cívico y relaciones de solidaridad primaria

Las formas de solidaridad primaria representan en muchas ocasiones el germen y el caldo de cultivo para la emergencia de la sociedad civil: relaciones familiares, amistosas, de buena vecindad, etc. En el modelo de compromiso cívico del Tercer Sector que venimos describiendo, adecuado a los nuevos tiempos y preparado para hacer frente a los retos que presentan los mismos, hemos insistido en el peso prioritario de la comunidad y de lo comunitario. Conseguir unas comunidades (cercanas, identificables, empáticas, deliberativas, etc.) que actúan en un entorno concebido también como “comunidad” (comprometidas con su entorno local, abiertas a él, cooperadoras las unas con las otras, compartiendo recursos y prácticas) es la mejor manera de reforzar la base y el capital social.

Las entidades del Tercer Sector que actúan en el campo de lo social han avanzado en los últimos años en su proceso de articulación, pero estos progresos no se han producido entre entidades de distintos ámbitos (cultural, medioambiental, etc.). El conjunto de entidades que conforman la sociedad civil están demasiado segmentadas, lo cual es explicable por su heterogeneidad y diversidad, pero además no aprovechan bien sus bases y canales de comunicación con las relaciones de solidaridad primaria. Un enfoque más comunitario permitiría:

- Que las organizaciones de la sociedad civil se orientasen a canalizar y dar fuerza a los movimientos primarios de solidaridad que normalmente se producen en las relaciones amistosas y de buena vecindad.
- Que se reforzase el papel de las comunidades vecinales y las micro comunidades como espacio emergente de desarrollo de iniciativas cívicas que pueden ser amplificadas.

Ilustración 23. Cinco ámbitos en los que reforzar el compromiso cívico



Fuente: Elaboración propia

4.2 Dimensiones de trabajo esenciales a la acción del Tercer Sector

IDEAS DESTACADAS

- Compromiso, transformación, denuncia y conciencia crítica, pedagogía, sensibilización, acompañamiento y relación, son elementos que tienen que formar parte de la impronta de las entidades del Tercer Sector y de su manera de actuar.
- En su actuación, las entidades sociales combinan necesariamente una orientación paliativa de las causas que generan los riesgos sociales y una actuación transformadora orientada a prevenir dichas causas.

Anteriormente hemos descrito cómo los cambios sociales que están acaeciendo no solamente tienen como consecuencia el incremento de la pobreza y la exclusión social, sino el deterioro de la calidad democrática y especialmente de los valores en los que se inspira la misma. Se espera de las entidades del Tercer Sector que se posicionen activamente en la defensa de estos valores y en el refuerzo de las dimensiones de trabajo que los mismos implican.¹⁰⁰

1. *La dimensión de compromiso:* pasa por trabajar en una mayor implicación de la ciudadanía reforzando los valores del compromiso, la gratuidad y la entrega desinteresada del tiempo, capacidades, conocimientos. El mayor compromiso de la comunidad en el futuro, exigirá actuar con la lógica corresponsabilidad, es decir, compromiso mutuo; es lo que Etzioni llama el rico mínimo básico para todos.¹⁰¹

Las personas tenemos la responsabilidad de atendernos y apoyarnos unas a otras, de defender los bienes comunes y de aspirar a una vida mejor. El driver de la sociedad civil ha de ser la búsqueda de

¹⁰⁰ Para un desarrollo más extenso véase Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (2011) Profundizar el Voluntariado. Los Retos hasta 2020 (Madrid: Plataforma del Voluntariado). Disponible en: <http://www.injuve.es/sites/default/files/2012/26/noticias/PROFUNDIZAR%20EN%20EL%20VOLUNTARIADO.pdf>

¹⁰¹ Etzioni, A. (2001) La tercera vía hacia una buena sociedad: propuestas desde el comunitarismo (Madrid: Editorial Trotta).

una sociedad más humana, justa y solidaria y esta aspiración debe de guiar sus actuaciones. Esto implica el seguimiento de máximas como la clara afirmación de los valores que soportan el desarrollo de las personas y de las culturas, dar preponderancia al valor de la solidaridad frente al valor del dinero, fomentar la promoción de la conciencia crítica sobre las causas de la desigualdad, reforzar el sentido de denuncia de las injusticias sociales, etc.

2. *La dimensión transformadora que tiene una doble vertiente:* la social, que persigue encontrar nuevas bases para las relaciones sociales y la individual, que persigue cambios en las personas; afecta por tanto al sujeto y del objeto de la acción voluntaria. El poder transformador está relacionado con la capacidad de superación, de pasar de la mentalidad de asistencia a la mentalidad de promoción, del acompañamiento a la autonomización, de la participación a la implicación.

La orientación transformadora requiere una posición más activa en los campos de la incidencia política y la sensibilización, que permita objetivos de cambio real con los que se puedan alinear las fuerzas de las organizaciones. Aspectos como la crisis y sus consecuencias sociales, el crecimiento de las desigualdades en nuestra sociedad, el funcionamiento, accesibilidad y eficacia de los servicios públicos, el cuidado del medio ambiente, la promoción de la salud, la cultura y todo aquello que tiene que ver con la orientación al desarrollo de las personas y de las sociedades, han de estar en el núcleo de las preocupaciones de la sociedad civil.

Para las entidades, movimientos y grupos esa dimensión transformadora tiene cuatro vertientes:¹⁰²

- Transformadora de la propia forma de hacer de la organización, de sus procesos y de sus medios de acción.
 - Transformadora de los sujetos que participan en la organización.
 - Transformadora del objeto (tanto objetivos como, sobre todo, colectivos o personas) sobre el que se actúa.
 - Transformadora del entorno o contexto en el que se actúa.
3. *La dimensión de denuncia y conciencia crítica:* la denuncia es una forma de disidencia y de indignación cívica. La conciencia

¹⁰² Inmanol Zubero en Espai Ciutadania y ONG <http://ciudadaniayong.org/images/PDF/l libre castella ciutadania y ONG.pdf>

crítica mantiene en tensión en las personas y a las sociedades y contribuye a procurar una mejora de la relación individuo - sociedad. La denuncia implica identificar y delatar a quienes tienen responsabilidades sobre las causas que ocasionan las injusticias y reforzar la defensa de los derechos advocacy. La conciencia crítica, por otra parte, contribuye a generar entre la ciudadanía actitudes de responsabilización ante los bienes públicos.

4. *La dimensión de sensibilización social:* además de abordar problemas concretos, a veces de modo intenso, a veces parcial o coyunturalmente o, incluso a veces, simbólicamente a través de gestos – la sociedad civil con sus actuaciones realiza una llamada de atención respecto a la necesidad de una sociedad más inclusiva y proclama una exigencia ética que es irrenunciable. Es la manera en que la calidad y la cercanía humana, se llevan a la práctica, priman como estilos de vida y reflejan de modo visible valores humanos fundamentales.¹⁰³ Precisamente hoy más que nunca, una tarea fundamental que debe de ejercer el Tercer Sector es recordar, educar y sensibilizar en los valores que han inspirado los derechos sociales, que no son otros que aquellos que han llevado a muchas de las personas a comprometer su vida y tiempo con las causas sociales.
5. *La dimensión pedagógica:* la mejor pedagogía es dar ejemplo, pero las entidades sociales no solamente actúan sino que proclaman, transmiten mensajes, educan, conducen el interés de otras personas. La pedagogía es una buena herramienta de sensibilización. Por eso quien se cree la defensa del medio ambiente no solo contribuye al cuidado y conservación del mismo, sino que educa y responsabiliza a las personas que tiene a su alrededor; quien cree en la importancia de los bienes culturales no solo contribuye a su conservación, sino que se interesa por su difusión; quien cree en la justicia y la solidaridad, no solo ayuda a las personas excluidas sino que reivindica un cambio social. La pedagogía está estrechamente relacionada con la sensibilización, con la transmisión de valores, con la transmisión de saberes, con la enseñanza.
6. *La dimensión de la atención y acompañamiento:* las entidades del Tercer Sector combinan en su actuación una orientación paliativa y una orientación transformadora porque son complementarias. La atención a las personas, el acompañamiento a las mismas, cuando se hace en el campo social, contribuye a paliar las

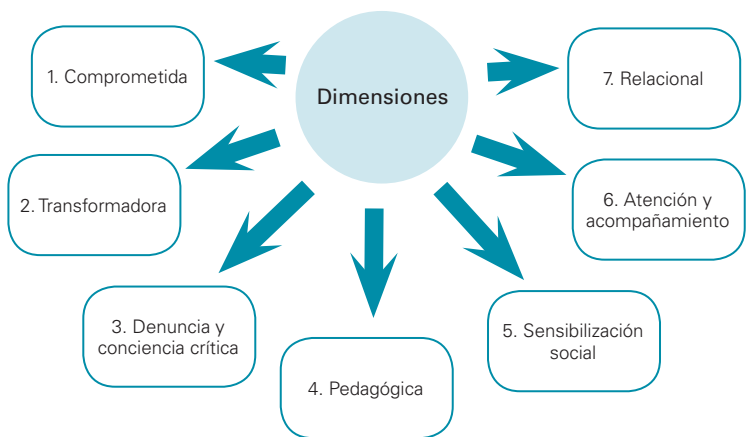
103 Gómez Serrano, P.J. (2011) "Crisis económica y voluntariado" *Documentación Social*, 160: 43-69

causas de su sufrimiento, a aliviarlo, a que los individuos puedan tomar sus propias decisiones, a mejorar sus expectativas. Cuando se hace en el campo deportivo, contribuye a que se aprecien los valores del esfuerzo y la competición, de la importancia del cuidado del cuerpo, de los hábitos saludables, etc. Cuando se hace en el campo medioambiental, se entrena a las personas en el cuidado del medio ambiente, se les enseña la riqueza de la biodiversidad, a estar en armonía con la naturaleza, etc.

La atención y el acompañamiento son complementarias en la creación de capital social porque ambas requieren tiempo, continuidad, establecen vínculos entre las personas; combinando ambas no solamente se palian problemas, sino que se crean las condiciones para que las personas con las que se trabaja cuenten con las condiciones y estrategias adecuadas para salir de los mismos, cambiar de actitudes, etc.

- 7. *La dimensión relacional:* forma parte de la esencia de las entidades sociales. La acción de la misma consiste esencialmente en relaciones humanas, interacciones entre personas y grupos y en distintas maneras de construir tejido y red social. La dimensión relacional, adquiere hoy nuevas facetas en la sociedad digital, en la que se puede multiplicar la actuación y llevarla a gran escala. La fortaleza de la dimensión relacional, es que desde el punto de vista de las gratificaciones, las satisfacciones y los resultados son recíprocos.

Ilustración 24. Dimensiones de trabajo esenciales a la acción del Tercer Sector



Fuente: Elaboración propia



5

Preparando
las condiciones
para el cambio

Los sentimientos y las ideas no se renuevan, el corazón no se engrandece, ni el espíritu humano se desarrolla, sino (es) por la acción recíproca de unos seres humanos con otros. Esto sólo las asociaciones pueden lograrlo.

Alexis de Tocqueville

A lo largo del libro hemos ido analizando las consecuencias de los cambios sociales para el Tercer Sector. Hemos descrito la alteración del relativo equilibrio entre las esferas del Estado, el mercado y la sociedad civil, las consecuencias de los cambios en los sistemas de bienestar social, las respuestas que las entidades pueden dar ante los nuevos desafíos sociales y algunas de las claves que de actuación de las entidades para el futuro.

En el último capítulo vamos a centrarnos en cómo el Tercer Sector se puede preparar mejor para esos cambios y cómo las organizaciones pueden orientar su actuación operativa para hacer frente de manera más eficaz a los nuevos retos sociales. Haremos referencia a aspectos como la cooperación entre las entidades, la orientación a resultados, el trabajo en red, las alianzas estratégicas, el posicionamiento social o la orientación proactiva.

5.1 Los efectos de los cambios sociales

Ruptura del frágil equilibrio Estado, mercado sociedad civil

En el último cuarto del siglo XX y especialmente en lo que llevamos del siglo XXI, se ha roto el frágil equilibrio entre Estado, mercado y sociedad civil, al que se había llegado en los países europeos a mediados del siglo pasado tras la implantación de los modelos de bienestar social. En esta descompensación ha jugado un papel esencial la “re-comodificación” o “re-mercantilización” de varios servicios y bienes de interés general (educación, sanidad, transporte, energía, agua, prestaciones sociales etc.), que se encuentran cada vez más sujetos a las leyes del mercado y la extensión de la cultura de la rentabilidad y el lucro a la gestión de los asuntos que son de interés general.

Primacía de las lógicas del mercado

La crisis económica y las políticas de la Unión Europea, han impulsado aún más esas lógicas mercantilizadoras. La UE, parece actuar con dos *almas* difícilmente reconciliables: mientras que por un lado se refuerzan los principios inspiradores del modelo social europeo, por ejemplo a través de los Tratados, la carta de Derechos Fundamentales o los Objetivos Europa 2020, por otro se potencia la entrada activa del mercado en los asuntos públicos, de la mano de la gobernanza económica, la apertura del mercado interno o el desarrollo de fórmulas de gestión mixta como las *Public Private Partnerships*. A pesar de los contundentes datos que demuestran lo contrario (Informe PIQUE), el dogma de que lo público es caro e ineficiente y lo privado es barato y eficiente se convierte en fuente de inspiración de las decisiones políticas. Los ajustes fiscales a los que se han tenido que someter muchos países recientemente, especialmente aquellos que han sido objeto de ayuda económica y están sujetos a *Memorandum de Entendimiento*, han sido el argumento cuando no la coartada para impulsar el poder del mercado.

¿Dar más poder a los ciudadanos?

Algunos gobiernos (*Big Society en Reino Unido*) han entendido que el adelgazamiento del Estado tiene que tener también como

objetivo devolver el poder a los ciudadanos y potenciar el desarrollo de la sociedad civil, así como su protagonismo en la gestión de los asuntos públicos. No obstante, las experiencias han demostrado que no es posible un florecimiento de la sociedad civil si no se propician las condiciones adecuadas y que la participación social, no puede ser a costa de la des-responsabilización y elusión de las obligaciones públicas. De lo contrario el riesgo para la sociedad civil, es ser reducida a una función meramente paliativa en la compensación de las desigualdades y de la exclusión; esto llevaría a una discordancia entre los principios y valores en los que se ha forjado buena parte de la sociedad civil (justicia, derechos, bienes comunes, reducción de las desigualdades, etc.) y su actuación práctica centrada en la atención a las personas, pero no orientada a la transformación de la sociedad.

La promoción del bienestar ha de estar fuera de las lógicas del mercado

La concepción tradicional del estado de bienestar entiende que es una función pública proteger el interés común y, en consecuencia, deja fuera de las lógicas del mercado áreas que están relacionadas con la promoción y el bienestar de los ciudadanos, la reducción de las desigualdades y el desarrollo de sociedades más justas e igualitarias. La colaboración de la sociedad civil con el Estado en la procura del bienestar se inserta en estas lógicas, que se complementan con la autoayuda, la solidaridad primaria, la defensa de los intereses comunes y la mejora de las condiciones de vida de las personas.

Más espacio para las entidades sociales no necesariamente significa más protección social

En los países desarrollados en los que los gobiernos intervienen menos en los ámbitos de la protección social y de los servicios sociales (por ejemplo en Estados Unidos), hay más espacio para la actuación de la iniciativa cívica y la acción filantrópica y en consecuencia para el florecimiento y expansión de las entidades de acción social. De este modo estas entidades prestan apoyos y servicios a iniciativa propia, especialmente dirigidos a los grupos más vulnerables de la población, compensando las carencias de las administraciones públicas en su función de proteger a las personas.

Más acento en la promoción que en la protección

El re-direccionamiento de las políticas sociales y económicas ha llevado a los gobiernos a “re-calibrar” los sistemas de bienestar. Es generalizada la tendencia a poner el acento en la promoción social en lugar de en la protección social, es decir, un estado social menos *protector* y más *activador*. Esta perspectiva tiene sin duda sus ambivalencias para las posiciones de la sociedad civil, pues por una parte pierde peso la idea de la defensa de los derechos, elemento en el que se basa la orientación de muchas entidades y, por otra, en la lógica de un modelo activador hay más espacio para el protagonismo e implicación de la sociedad civil (procesos de acompañamiento, itinerarios, seguimiento de casos, etc.).

Respuesta a viejos y nuevos riesgos sociales

Todos los modelos de bienestar europeos, se enfrentan al reto de hacer frente a *viejos riesgos sociales* (analfabetismo, invalidad, jubilación, enfermedad, etc.) y a *nuevos riesgos sociales* relacionados con los cambios demográficos y las nuevas formas de exclusión; además tienen que hacerlo con menores recursos económicos en un contexto de restricciones presupuestarias.

Hacia un sistema mixto de bienestar *welfare mix* con más protagonismo de la iniciativa social y la solidaridad primaria

Todo parece indicar que la provisión del bienestar en el futuro camina hacia un sistema mixto *welfare mix*, en el que el espacio para la respuesta de la sociedad civil será mucho más amplio. En el futuro habrá servicios que se comprarán en el mercado (cada vez más, aunque solo accesibles a quienes puedan pagarlos); servicios que serán provistos directa o indirectamente por el ámbito público (en unos países más y en otros como en el caso español menos, pues dependerá de la fortaleza económica y resistencia de los sistemas); y cada vez más servicios que tendrán que ser provistos por la iniciativa cívica, a través de sus entidades sociales, de la solidaridad primaria y del apoyo familiar (especialmente aquellos servicios que han de hacer frente a los nuevos riesgos sociales y especialmente en los países con menos fortaleza en la protección social). Estos últimos crecerán en particular en ámbitos como la atención personal, la infancia, las personas mayores y las personas dependientes.

Justicia y solidaridad como valores cívicos

A pesar de los cambios descritos, la mayoría de la ciudadanía atribuye confianza al modelo social europeo y espera que el mismo siga operando sobre las bases de la justicia y la solidaridad. En la UE la ciudadanía social se sustenta en un sistema que considera la dignidad y los derechos humanos como valores prevalentes sobre los intereses individuales; por ello siempre se espera que los Estados intervengan activamente para la preservación y el desarrollo de esos derechos, como condición indispensable para el desarrollo de la sociedad civil.

Atentos a las tendencias sociales

Las tendencias de las sociedades europeas para los próximos años (crecimiento de las desigualdades, cambios demográficos, los efectos de la sociedad de la información y de las TIC, los cambios en las formas de vida y de familia y el crecimiento de la pobreza y la exclusión social), tendrán claras consecuencias para la agenda de las entidades del Tercer Sector y requerirán nuevas respuestas de la iniciativa cívica.

Activación ciudadana y de los movimientos sociales

Los ciudadanos han entendido que las nuevas tendencias sociales requieren nuevas respuestas cívicas; por eso especialmente desde 2010, tanto en España como en Europa se está produciendo una reactivación de movimientos sociales de todo tipo, que cuentan con gran apoyo popular y que están focalizados en la protesta y el cuestionamiento de las medidas que se están tomando. Simultáneamente se han revitalizado las iniciativas cívicas de autoayuda y solidaridad primaria, especialmente orientadas a socorrer a las situaciones más extremas de exclusión; en muchos barrios y zonas emerge el tejido social que había estado adormecido. Unas y otras iniciativas, las de protesta y las de solidaridad primaria, representan una ventana de esperanza para la revitalización de la sociedad civil, e introducen aire fresco en la misma; dejemos constancia también de que estas iniciativas se han ido desarrollando al margen de las entidades del Tercer Sector y con escaso apoyo del mismo.

Mayor capacidad de impacto del Tercer Sector

La tecnología con su capacidad de comunicación, las nuevas formas de movilización y de empatía social, los nuevos modelos de financiación y solidaridad, crean oportunidades y abren nuevos espacios

para el poder y la influencia de la sociedad civil y permiten superar las brechas geográficas, sociales y físicas, facilitando una implicación colectiva de las personas en el apoyo a causas sociales. Estas oportunidades son aprovechadas en mayor medida por los movimientos sociales e iniciativas cívicas emergentes que por las ONG y otras organizaciones tradicionales más resistentes a los cambios.

Un número creciente de ciudadanos y ciudadanas de a pie se han convertido en una poderosa fuente de reflexividad, de creación rápida de estados de conciencia y de legitimidad, tanto para los poderes públicos como para los privados. No cabe duda de que las redes sociales se están revelando como un poderosísimo multiplicador y facilitador de la intervención masiva de la ciudadanía en la agenda pública, en un mundo cada vez más multipolar y en consecuencia como un arma muy poderosa para el desarrollo de la sociedad civil.

La necesidad de aunar fuerzas

La sociedad civil hoy puede ser más amplia, contar con más energía, estar más interconectada e implicada, y estas energías y redes pueden traducirse en poderosos resultados para el progreso y desarrollo. Pero su capacidad de influencia depende de la capacidad de aunar fuerzas. El reto está, por tanto, en conseguir que esa movilización espontánea se traduzca en cambios de escala con impacto efectivo.

Cooperación-confrontación entre mercado, Estado y sociedad civil

En un escenario crecientemente complejo, las relaciones entre sociedad civil, Estado y mercado son simultáneamente de cooperación-confrontación y se incrementan las influencias mutuas. Este posicionamiento complejo plantea un dilema permanente, a saber, el adecuado equilibrio entre la necesaria cooperación para la contribución a los bienes comunes y la confrontación necesaria para protegerlos cuando estos entran en riesgo. En términos generales, la sociedad civil representa un contrapeso a las fuerzas y a las lógicas del mercado: mientras la lógica del mercado está dominada preferentemente por el beneficio y la rentabilidad, en la lógica de la sociedad civil prima el desarrollo y la defensa de los intereses comunes.

La gestión colectiva de los riesgos sociales

En las relaciones con el Estado, un predominio de la gestión colectiva de los riesgos sociales permite a la sociedad civil actuar de

manera complementaria con la acción pública en los ámbitos de prevención y atención a las necesidades sociales; por el contrario, un modelo de gestión individual le sitúa en una posición supletoria y asistencial y hasta cierto punto residual. El debilitamiento de la función protectora del Estado y la progresiva diferenciación ciudadana en el acceso a los recursos y los bienes básicos que resulta en mayor polarización social sitúa de nuevo las relaciones de la sociedad civil con el ámbito público en la lógica de la vigilancia, la reivindicación y, a veces, la confrontación social.

Guardianes de la ética y de los valores

Las entidades del Tercer Sector en el futuro tendrá que actuar en un entorno crecientemente conflictivo, desestructurado y desigual y potenciar los bienes colectivos corresponsabilizándose más activamente en la gestión de los bienes públicos; para ello tendrán que convertirse en guardianas de la ética y los valores en los que se inspiren los derechos fundamentales y en defensoras de la dignidad de los infra representados. El compromiso cívico requerirá intensificar los apoyos y el capital relacional entre entidades del Tercer Sector, movimientos sociales, iniciativas cívicas y relaciones de solidaridad primaria (familiares, amistosas y de buena vecindad), que son la base y germen de la base social.

5.2 La adaptación de las entidades a los cambios

Tras más de tres décadas de crecimiento continuado, las entidades del Tercer Sector se han visto en España impactadas por los efectos de la crisis; como hemos explicado previamente estos efectos han tenido consecuencias en dos direcciones: por una parte han aumentado las necesidades sociales y en consecuencia las demandas a las que tienen que atender las entidades (hacer frente a los viejos y nuevos riesgos sociales derivados de las desigualdades y de la exclusión); por otra parte los recursos económicos disponibles se han reducido, pues las administraciones han reducido sus presupuestos sociales, la financiación privada es más escasa y los recursos propios también.

Ante esta situación las entidades han hecho todos los esfuerzos posibles para hacer más por menos, es decir, dar respuestas a las necesidades con menos recursos y muchas han aplicado las reformas y reestructuraciones internas necesarias, para poder se-

guir funcionando y ajustarse a los nuevos tiempos de estrecheces. Como hemos descrito, estos cambios y esta nueva circunstancia no serán pasajeros, pues afectan a las reglas del juego con las que han venido funcionando hasta ahora los patrones del bienestar y, en consecuencia, al papel que va a tocar jugar a los distintos actores en el futuro.

Hechos los reajustes necesarios y tomadas las medidas urgentes, ahora toca prepararse para el futuro, de modo que el Tercer Sector sea sostenible en el tiempo y sus organizaciones ganen en eficiencia y calidad. Precisamente la misión fundamental del ICONG es contribuir a la sostenibilidad de las ONG, de modo que estas actúen con los valores que les son propios, respondan a las necesidades de las personas y gestionen sus recursos de modo eficiente; su trabajo de formación, de apoyo a la mejora de la calidad de las ONG, de producción de herramientas técnicas, etc., puede contribuir y contribuye activamente a afrontar estos retos. Nos referimos a continuación a cinco cuestiones a las que habrá que prestar especial atención y en las que se ha de trabajar de modo intenso para preparar el futuro.

De la actuación corporativa a la actuación cooperativa

En el primer capítulo de este libro hemos explicado que mercado, Estado y sociedad civil ocupan distintos espacios y funciones en la sociedad y que las lógicas de actuación no son siempre coincidentes; el mercado se orienta preferentemente a la rentabilidad, el Estado a la protección y el Tercer Sector a las personas (atención y promoción). Esto hace que en no pocas ocasiones las relaciones sean tensas, especialmente cuando se confluye en los mismos espacios.

Pero en muchas ocasiones mercado, Estado y sociedad civil intentan dar soluciones a problemas similares. La defensa de los intereses corporativos es legítima, pero no se puede perder de vista que estamos ante problemas complejos que requieren soluciones continuadas y que es muy difícil que las entidades, sean estas públicas, empresas o entidades sin ánimo de lucro, den de modo individualizado. Se requiere por tanto una actitud mucho más cooperativa en el futuro, que pasa por cambios en las expectativas, en las formas de trabajo, en la superación de recelos mutuos y que se ha de orientar a la puesta en marcha de iniciativas conjuntas que tengan mayor impacto en las personas.

Los cambios, la superación de los recelos mutuos, desconfianzas y temores, han de venir de todos los actores pero, en lo que toca a las entidades del Tercer Sector, son ellas las que deben de dar pasos al menos en dos direcciones:

- En cuando a la relación con las administraciones públicas se han de superar las orientaciones instrumentales por ambas partes (las administraciones viendo a las ONG como instrumentos que están a su servicio para llegar donde ellas no llegan y las ONG viendo a las administraciones como financiadoras de sus servicios) para trabajar más desde la perspectiva de la participación en la gobernanza de los asuntos públicos; esto implica poner en marcha medidas e iniciativas conjuntas y acciones complementarias en la defensa de los bienes comunes y de la promoción de las personas. Las Asociaciones Público Privadas (PPP) no deberían de promoverse solo entre administraciones y empresas sino también entre administraciones y Tercer Sector.
- En la relación con las empresas, uno de los requisitos para mejorar la colaboración, es superar las suspicacias y la desconfianza mutua; por parte de las ONG hay que dejar de percibir las solo como potenciales entidades a las que se puede sacar dinero. Desde el mutuo respecto es necesario entender que las empresas hacen grandes contribuciones al desarrollo y al bienestar social y que la colaboración con las ONG tiene grandes posibilidades. El Tercer Sector ha de enfocar la relación con la empresas desde otras perspectivas tales como: buscar que estas puedan dimensionar proyectos que las ONG han iniciado, poner en marcha iniciativas orientadas a la innovación social, buscar apoyos para las aplicaciones de los avances tecnológicos a las necesidades sociales, desarrollar iniciativas híbridas que generen rentabilidad y cumplan fines sociales, etc.

Las ONG no pueden quedarse pasivas ante la injusticia social y las dinámicas de exclusión de personas o colectivos sociales. Por ello, se esfuerzan en buscar soluciones a los nuevos problemas que la sociedad genera; además son conscientes de que es un sistema abierto que puede y debe influir en el entorno. Por ello, incluyen en sus fines y en su planificación la cooperación y la relación continua con otros estamentos sociales y políticos y con otras organizaciones trabajando en red, participando en el debate social, construyendo el cambio y el equilibrio social, solidarizándose con los colectivos más necesitados y aportando nuevos valores.

Norma ONG con calidad

De las alianzas y el trabajo en red a la cooperación operativa

En las dos últimas décadas y especialmente en los últimos años, se han producido avances muy importantes en la articulación del Tercer Sector en redes, plataformas y entidades de segundo nivel, así como a través de la puesta en marcha de iniciativas conjuntas como el ICONG. Junto con la articulación sectorial en federaciones y confederaciones por ámbitos de actuación (discapacidad, género, infancia, toxicomanías, etc.) se han creado plataformas como la POAS, la EAPN y recientemente la Plataforma del Tercer Sector como intento de articulación del conjunto de entidades de acción social.

Sin embargo la cooperación en el plano operativo sigue siendo un reto para las entidades sociales. Es evidente que un análisis desde la perspectiva de la eficacia identifica muchas debilidades en el sector: entidades trabajando en el mismo lugar y con los mismos objetivos, proyectos similares atomizados que tienen poca posibilidad de conseguir impactos, herramientas, sistemas de gestión, acciones formativas etc., que no se comparten, escasez de fusiones, pocas uniones temporales de empresas (UTES) para acceder a la prestación de servicios públicos, escasas iniciativas orientadas a abaratar los costes fijos y de gestión (centrales de compra, externalización de servicios, etc.).

En el nuevo contexto es necesario orientarse a una inversión más eficiente de los recursos y, en consecuencia, que las entidades den pasos para una cooperación operativa al menos en las siguientes direcciones:

- Iniciativas de entidades para desarrollar y aplicar de modo conjunto herramientas de gestión, externalizar procesos, etc.
- Puesta en marcha de proyectos conjuntos entre varias entidades, así como unión de proyectos que desarrollan procesos similares.
- Procesos de fusiones en aquellos casos en los que las entidades no aporten valor diferencial.
- Proyectos de escala que pueden tener cobertura más amplia, en los que las entidades actúen de modo complementario en distintos momentos del proceso de atención a las personas.

- Sistemas de transferencia de conocimientos, herramientas, procesos o métodos de trabajo, que han demostrado resultados positivos con procedimientos formalizados, etc.

También se podrán definir, siempre que sea apropiado, fórmulas de colaboración en red, aprendizaje conjunto, cooperación en proyectos comunes y otras posibles alianzas entre las distintas partes interesadas.

Norma ONG con calidad

De la legitimación por las causas a la legitimación por los resultados

Las entidades no gubernamentales se han legitimado históricamente en la sociedad por el hecho de que defienden causas nobles y porque no tienen ánimo de lucro, es decir, el uso de los beneficios si los hay se reinvierte en el objeto social de las mismas. En la sociedad actual y especialmente a partir de los efectos de la crisis, dado que los recursos económicos son escasos, se pide a todas las entidades mayor eficiencia en el uso de los mismos. Esto implica en la práctica entender que las ONG no son buenas *per se* o simplemente por el hecho de que defiendan causas nobles sino que son apreciadas por la sociedad en función de los resultados que consiguen; el ser sin ánimo de lucro y defender causas nobles son requisitos que se presuponen, pero no son razones suficientes para ganar credibilidad social.

La orientación a resultados implica que hay que gestionar de modo más eficiente los recursos y, sobre todo, que hay que demostrar la eficiencia de los mismos; esto en la práctica se traduce en que hay que cambiar la cultura de reporte de *inputs* y *outputs* (acciones llevadas a cabo y alcance de las mismas) por la orientación a los *outcomes* y a los *impacts* (es decir, resultados que conseguimos con lo que hacemos e impacto que alcanzamos en el medio plazo).

La orientación a resultados implica también cambiar la cultura de medición que tienen las entidades y pasa por demostrar los retornos económicos que se obtienen con los recursos que se invierten. De este modo no solamente se puede conseguir más apoyo social, sino que crearemos las bases para que los financiadores, individuos, empresas, administraciones, puedan decidir con más criterio sobre el destino que dan a sus recursos.

Tal y como nos enseñan los sistemas de calidad, el concepto de resultados, además de centrarse en las personas tiene otras dimensiones y está estrechamente relacionado con una aplicación adecuada de los principios de la buena gobernanza.

Ilustración 25. Los principios de la buena gobernanza y sus implicaciones

Apertura	- Se espera un funcionamiento “abierto” de las organizaciones, una comunicación activa y eficaz de las decisiones y el empleo de un lenguaje accesible al público en general y a los beneficiarios en particular. - Las decisiones y medidas deben ser hechas públicas y comunicadas del modo más adecuado para que sean conocidas por sus beneficiarios. - Los ciudadanos han de conocer cuáles son los derechos que les amparan, los recursos que están a su disposición y la manera de acceder a los mismos.
Participación	- Se apela al reforzamiento y la efectividad de la intervención de los beneficiarios en todas las fases del ciclo de los proyectos, como vía idónea para conseguir el robustecimiento de la confianza de aquellos en las organizaciones y la legitimación de éstas por los resultados obtenidos. - La intervención de los ciudadanos es orientada al enfoque integrador que ha de darse en la concepción y aplicación de las políticas.
Responsabilidad	- Se ha de explicar el papel y las responsabilidades que tienen las organizaciones. - Las organizaciones asumen y explican las decisiones que toman y el compromiso de las otras partes interesadas con las mismas.
Eficacia	- Se asegura la oportunidad y efectividad de las políticas y las medidas. - Efectividad conlleva consecución de los resultados perseguidos sobre la base de objetivos claros y evaluación del impacto de la ejecución. - Los proyectos han de ser medidos y evaluados de acuerdo a los objetivos que persiguen y contar con indicadores claros que demuestren los resultados conseguidos.
Coherencia	- Se refiere al sentido que tienen las políticas y las acciones, así como la fácil comprensión de unas y otras. - El enfoque coherente de la acción comporta coherencia organizativa, liderazgo y compromiso. - Implica una correcta adecuación entre los objetivos perseguidos y los medios y competencias de que se dispone para alcanzar los mismos.

Fuente: Elaboración propia

De la retórica a las evidencias

El discurso habitual de las entidades sociales suele insistir en que son más eficientes en la atención a las personas, desarrollando respuestas más adaptadas, que tienen menos costes y que obtienen mejores resultados. Desde la perspectiva externa hay muchos ciudadanos que comparten este punto de vista (otros no), así como muchas administraciones; pero este no es el caso de otras muchas administraciones, así como de actores del mundo empresarial, que consideran que los recursos que invierten estas entidades no están bien rentabilizados.

Hay una necesidad imperante de pasar de las palabras a los datos y demostrar y verificar aquellos elementos que forman parte del discurso del Tercer Sector, en los que las organizaciones dicen que son mejores y que obtienen buenos resultados. Señalamos a continuación aquellas afirmaciones de las ONG que necesitan evidencias:

- La defensa de los derechos de las personas más vulnerables y el acompañamiento y entrenamiento en el ejercicio de los mismos.
- La promoción de la ciudadanía activa y el desarrollo del compromiso cívico con la justicia y la solidaridad. Las ONG son una escuela de ciudadanía.
- La estructuración de las comunidades creando espacios para el encuentro, la participación y el ejercicio de la democracia.
- La defensa de una sociedad más igualitaria y de un modelo social basado en la solidaridad.
- La capacidad de dar respuestas tempranas y ágiles a las necesidades sociales y convertirse en laboratorio de innovación social.
- La posición privilegiada para aportar conocimiento de primera mano sobre las realidades de la exclusión y sus múltiples facetas.
- La promoción de la participación social de las personas vulnerables y de las entidades a través de las que canalizan sus aspiraciones y reivindicaciones.
- El fomento de la autonomía de las personas, que promueve la conciencia crítica, el empoderamiento y la capacidad para reaccionar ante las injusticias.

- La capacidad de movilización de las comunidades y de la sociedad en pro de una sociedad más justa.
- La canalización del compromiso de las personas a favor del bien de la comunidad desde la perspectiva de la solidaridad y la gratitud.
- El compromiso de las entidades en la gobernanza y, en consecuencia, en la gestión de los bienes públicos.
- La creación de opinión social y la transmisión de valores sociales, identificando, captando y sacando a la luz pública problemas y dificultades sociales, haciéndose eco de las inquietudes ciudadanas y de los problemas de los más débiles.
- La capacidad para dar respuestas ágiles y adaptadas, especialmente a los colectivos más vulnerables, poniendo en marcha servicios, eficaces, transparentes, orientados a las necesidades de las personas y a precios competitivos.

De la defensa de las posiciones a la búsqueda de nuevas posiciones

En los momentos de crisis y de dificultades normalmente todas las organizaciones suelen tender a tomar actitudes protectoras que eviten regresiones sobre las cuotas de poder o los espacios que tanto esfuerzo ha costado conseguir. Esta orientación a protegerse, que es esencial, ha de complementarse con la disposición a buscar nuevas oportunidades que pueden surgir con los cambios. Si tal y como hemos descrito, ya no volveremos al pasado, es decir, la sociedad en el futuro no será como la hemos conocido en el pasado, las relaciones Estado – mercado – sociedad civil están cambiando y hay nuevos riesgos sociales a los que tenemos que dar respuesta, es necesario que las organizaciones piensen en clave de oportunidades y no solo en clave de mantener lo que hoy se tiene.

Esta orientación prospectiva, más que retrospectiva, implica explorar nuevos campos, ensayar iniciativas aun a riesgo de equivocarse pensando en clave de:

- Orientación siempre a las necesidades de las personas
- Satisfacción e nuevas necesidades sociales
- Actuaciones que sean transformadoras y consigan impactos

- Búsqueda de sinergias y desarrollo de alianzas con el ámbito público y el privado lucrativo
- Innovación y mejora continua
- Exploración de las posibilidades que ofrece la sociedad e la información y las TIC
- Refuerzo de la base social en cooperación estrecha con las iniciativas cívicas, los movimientos sociales y las agrupaciones de solidaridad primaria.

La mejora continua debe ser un valor intrínseco de toda la organización. La idea de que hay que querer mejorar siempre nos ayudará a afrontar los continuos retos del entorno y nuestra misión, así como a gestionar correctamente los cambios.

Norma ONG con calidad

Bibliografía

- Antares Consulting (2011) Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social (Madrid: Fundación Luis Vives).
- Bank for International Settlements (2013) "Table 19: Amounts outstanding of over-the-counter (OTC) derivatives" y "Table 20A: Amounts outstanding of OTC foreign exchange derivatives". Disponibles en: <http://www.bis.org/statistics/dt1920a.pdf>
- Battilana, J., Lee, M., Walker, J. y Dorsey, C. (2012) "In Search of the Hybrid Ideal", *Stanford Social Innovation Review*, Verano. Disponible en: http://www.ssireview.org/articles/entry/in_search_of_the_hybrid_ideal
- Beiner, R. (1995) *Theorizing Citizenship*. (Albany: State University of New York).
- Brauning, D. y Steimer, H. (2011) 'Revenue, Competition, Growth'. Deutsche Bank Research EU Monitor 87. Disponible en: http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000281545___Competition,+growth%3A+Potential+for+privatisation+in+the+euro+area.pdf
- Bugg-Levine, A. y Emerson, J. (2011) *Impact Investing: Transforming How We Make Money While Making a Difference* (Jossey-Bass). Disponible en: www.blendvalue.org
- Comisión Europea (2004a) Libro Blanco sobre los servicios de interés general. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0374es01.pdf
- Comisión Europea (2004b) Libro Verde sobre la colaboración público-privada. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/l22012_en.htm
- Comisión Europea (2009) IDC White Paper Post Crisis: e-Skills Are Needed to Drive Europe's Innovation Society, 2009. Disponible en: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/idc_wp_november_2009_en.pdf
- Comisión Europea (2010a) *Special Eurobarometer Report on Poverty and Social Exclusion*. Disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_355_en.pdf
- Comisión Europea (2010b) *Demography report, 2010. Older More Numerous and Diverse Europeans*. Disponible en: <http://epp.eurostat>

ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-ET-10-001/EN/KE-ET-10-001-EN.PDF

- Comisión Europea (2012a) *Communication from the Commission, A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/>
- Comisión Europea (2012b) *Annual Growth Survey 2013*. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf
- Comisión Europea (2012c) *Digital Agenda Scoreboard, Chapter 1: A vibrant digital single market*, 2012. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/KKAH12001ENN-chap2-PDFWEB-2.pdf>
- Comisión Europea (2013a) *Annual Growth Survey 2014*. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf
- Comisión Europea (2013b) *Communication from the Commission. Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>. Documentos asociados disponibles en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&>
- Comisión Europea (2013) “Social protection budgets in the crisis in the EU” *Working Paper 1/2013*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7575>
- Comisión Europea (2014) *Draft Joint Employment Report*, 2014. Disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/jer2014_en.pdf
- Comisión Europea y OCDE (2012) *Health at a glance: Europe 2012*. Disponible en: <http://www.oecd.org/health/health-systems/HealthAtAGlanceEurope2012.pdf>
- Consejo de Europa (2006) “Policy implications of changing family formation”, *Population Studies* 49.
- Council of European Professional Informatics Societies (2006) *Thinking Ahead on e-Skills for the ICT Industry in Europe*, 2007. Disponible en: http://www.aicanet.it/eventicontestuali/allegati-eventi-2007-08/thinking_ahead_on_e-skills_in_europe_ex_sum_v2_1.pdf
- Delors, J. (2004) *Mémoires* (Paris: Plon).
- EDIS (2010) *Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2010* (Madrid: Fundación Luis Vives).

- EDIS (2012) Anuario del Tercer Sector de Acción Social en España 2012 (Madrid: Fundación Luis Vives).
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton NJ: Princeton University Press).
- Etzioni, A. (2001) *La tercera vía hacia una buena sociedad: propuestas desde el comunitarismo* (Madrid: Editorial Trotta).
- Eurostat (2012) Survey on ICT usage in households and by individuals, 2012. Disponible en: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/publications
- Felber, C. (2012) *La economía del bien común* (Madrid: Deusto).
- Flinders, M. y Buller, J. (2006) "Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools," *British Politics* 1 (3): 293-318.
- Foster, W. y Bradach, J. (2005) "Should Nonprofit Seek Profits?" *Harvard Business Review*, 83, Febrero.
- Frazer, H. et al. (2010) *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020. Non-validated figures* (Antwerp; Apeldoorn: Garant).
- Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (2010) *Propuestas del Tercer Sector de Acción Social para una Estrategia de Inclusión Social 2020 en España* (Madrid: European Anti-Poverty Network [EAPN]-España).
- Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (2011a) *Profundizar en el voluntariado: los retos hasta 2020* (Madrid: Plataforma del Voluntariado). Disponible en: <http://www.injuve.es/sites/default/files/2012/26/noticias/PROFUNDI-ZAR%20EN%20EL%20VOLUNTARIADO.pdf>
- Fresno, J.M. y Tsolakis, A. (2011b) *Propuestas para mejorar la financiación pública del Tercer Sector de Acción Social* (Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social).
- Fresno, J.M. y Chahin, A. (2013) "Recortes y reformas, brecha creciente entre el norte y el sur de Europa," *Documentación Social* 166.
- Giving USA Foundation (2011) *Giving USA 2011: The Annual Report on Philanthropy for the year 2010* (Chicago: Giving USA Foundation).
- Gómez Serrano, P.J. (2011) "Crisis económica y voluntariado," *Documentación Social*, 160: 43-69.
- González, F. (2010) *Mi idea de Europa* (Madrid: RBA Libros).
- Guainazzi, M. (2012) 'Las consecuencias de la privatización en la UE', en Comisión de Servicios Públicos y Comercio Internacional de ATTAC-

España (coord.) *La Privatización de los Servicios Públicos en España*. Disponible en: http://www.attac.es/wp-content/uploads/2013/01/Web_v1.0.pdf

- Hall, D. (2008) "Critique of PPPs", *Public Services International Research Unit (PSIRU)*. Disponible en: <http://www.epsu.org/IMG/pdf/PPPs-crit-finalLAYOUT-2.pdf>.
- Hebert, Y. M. (2002) *Citizenship in transformation in Canada* (Toronto: University of Toronto Press).
- Hemerijk, A.C. et al. (2013) "*Changing European Welfare States and the Evolution of Migrant Incorporation Regimes. Background paper reviewing welfare state structures and reform dynamics in a comparative perspective*" (VU Amsterdam: Amsterdam). Disponible en: https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Research_projects/Welfare/IMPACIM/IMPACIM_Changing_European_Welfare_States.pdf
- Hermann, C. y Flecker, J. (2009) *Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity (PIQUE) – Final Report*. Disponible en: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/122489371EN6.pdf>
- HM Treasury, Reino Unido (2004) "Exploring the role of the third sector in public service delivery and reform". A discussion document accompanying the 2004 Spending Review.
- Hoyos, M. et al. (2013) *Literature Review on Employability, Inclusion and ICT, Report 2: ICT and Employability* (Joint Research Centre, European Commission).
- Il Sole 24 Ore (2011) 'Il testo della lettera della BCE al Governo italiano', 29 settembre. Disponible en: <http://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D>
- Kostakopoulou, D. (1994) *The Future Governance of Citizenship* (United States and Canada: Cambridge University Press).
- Krugman, P. (2008) *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008* (Nueva York: W.W. Norton & Company).
- Marshall, T.H. (1950) *Social Policy in the Twenty Century* (Londres 1950).
- McKinsey and Company (2011) 'Mapping global capital markets 2011'. Disponible en: http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/mapping_global_capital_markets_2011
- Miranda, C. (2010) "Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience." *OECD Jour-*

nal on Budgeting 2010 (1). Disponible en: <http://www.oecd.org/portugal/48168959.pdf>.

- Moreno, L. (2013) *La Europa asocial* (Madrid: Península).
- Moreno, L. y Rodríguez Cabrero, G. (2007) “Políticas sociales y estado de bienestar”, en Pérez Yruela, M. (ed.) *Sociología en España* (Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Federación Española de Sociología).
- Nousios, P., Overbeek, H. y Tsolakis, A. (2012) *Globalisation and European Integration. Critical Approaches to Regional Order and International Relations* (Londres: Routledge).
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2006) *Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:es:PDF>
- Pearce, J. (2003) *Social Enterprise in Anytown* (Lisboa: Calouste Gulbenkian Foundation).
- Peña-López, I; Zubero, I; Giménez, C. y Arnanz, E. (2013) *Ciudadanía y ONG. El nuevo papel del Tercer Sector ante el cambio de época* (Barcelona: Fundación Esplai). Disponible en: http://ciudadaniayong.org/imagenes/PDF/libre_castella_ciudadania_y_ONG.pdf
- Plataforma de ONG de Acción Social (2011) “Entrevista a Víctor Renes sobre la evaluación del Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social”. 27 junio. Disponible en: <http://www.plataformaong.org/OLD/actualidad/noticias/archivo/71822.html>
- Plataforma de ONG de Acción Social (2013) *Diagnóstico del Tercer Sector de Acción Social*. Disponible en: http://www.plataformaong.org/planestrategico/documentos/15/Diagnostico_del_Tercer_Sector_de_Accion_Social
- Plataforma de ONG de Acción Social (2013) *II Plan Estratégico de la Plataforma de ONG de Acción Social 2013-2016* (Madrid: Plataforma de ONG de Acción Social). Disponible en: <http://www.plataformaong.org/fichaBiblioteca.php?id=30&p=1&tb=&cb=0>
- Prime Minister’s Office, Reino Unido (2010) “Government launches Big Society programme”, 18 de mayo. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/news/government-launches-big-society-programme-2>
- PWC, Esade, Obra Social la Caixa (2013) *Estudio sobre el presente y futuro del Tercer Sector social en un entorno de crisis*. Disponible en:

http://itemsweb.esade.es/wi/research/iis/publicaciones/2013-04_InformeTercerSector_final.pdf

- Rieger, E. y Leibfried, S. (1998) "Welfare State Limits to Globalisation", *Politics & Society* 26 (3).
- Risse-Kappen, T. (1994) "Ideas do not float freely: The end of the Cold War and theories of international relations", *International Organization*, 48: 185-214.
- Rodríguez Cabrero, G. (2013) Crisis Estructural y Tercer Sector de Acción Social, *Revista Española del Tercer Sector* 23. Disponible en: http://www.luisvivescos.org/rets/23/articulos/crisis_estructural_y_tercer_sector_de_accion_social/index.html
- Roeger, K., Blackwood, A. y Pettijohn, S. (2013) *The Nonprofit Almanac 2012* (Washington DC: Urban Institute Press).
- Sachs, J. (2005) *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York: Penguin Books)
- Sivy, M. (2013) "Why Derivatives May Be the Biggest Risk for the Global Economy", *Business Times*, 27 de marzo. Disponible en: <http://business.time.com/2013/03/27/why-derivatives-may-be-the-biggest-risk-for-the-global-economy/>
- Sotelo, I. (2010) *El Estado Social: antecedentes, origen, desarrollo y declive* (Madrid: Trotta).
- Stiglitz, J. (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (W.W. Norton & Company).
- Taylor, D., Turner, B. y Hamilton, P. (1994) *Citizenship: Critical Concepts* (United States and Canada: Routledge).
- Tocqueville, A. (1840 [2002]) *La democracia en América* (Madrid: Ed. Alianza).
- Travers, T. (2012) "Engaging London's communities - the 'big society' and 'localism'". Disponible en: <http://www.cityoflondon.gov.uk/business/economic-research-and-information/research-publications/Pages/engaging-londons-communities-the-big-society-and-localism.aspx>
- Tsouvalis, J. y Waterton, C. (2011) Connected Communities Public participation as a process of de-politicization. Lancaster University Connected Communities. Disponible en: <http://www.ahrc.ac.uk/Funding-Opportunities/Research-funding/Connected-Communities/Scoping-studies-and-reviews/Documents/Public%20participation%20as%20a%20process%20of%20de-politicization.pdf>

- Urbé, R. (2010) The Future of The Welfare State (Freiburg: Caritas Europa and Lambertus).
- Weber, Max (1919) «Politics as a Vocation». Disponible en: <http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf>
- World Economic Forum (2013) The Future Role of Civil Society. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_FutureRoleCivilSociety_Report_2013.pdf
- Zacune, J. (2013) «Privatising Europe» (Amsterdam : Transnational Institute) Disponible en : http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/privatising_europe.pdf
- <http://www.robert-schuman.eu/fr/>

Nota final

Sabemos cómo ha sido el Tercer Sector en el pasado y los grandes éxitos que se han conseguido en su desarrollo e implantación en los últimos treinta años. Sabemos de las dificultades y estrecheces por las que pasan hoy muchas entidades y de los ajustes que ha habido que hacer, en ocasiones prescindiendo de cosas que eran prescindibles, y en otras de cosas que eran realmente necesarias. No sabemos cómo será el Tercer Sector en el futuro, pero sí que somos conscientes de que dependerá no solo de la evolución de la sociedad y sus instituciones, sino de los esfuerzos de cambio que hagan las propias entidades.

Es en esos esfuerzos en los que hemos querido poner el acento en este libro, con la convicción de que hay que mirar adelante, porque hay nuevos caminos que explorar; el futuro será de quien sea capaz de identificar esas oportunidades y traducirlas en iniciativas concretas que den respuesta a las personas. Para ello se exige pensar en nuevas claves, sin olvidar los principios y valores que son consustanciales a las entidades (la justicia, la reducción de las desigualdades, la solidaridad, la lucha contra la pobreza, la orientación a las personas); pero entendiendo que la realización práctica de esos valores requiere encontrar hoy nuevas fórmulas, adaptadas a los tiempos modernos, rentabilizar las oportunidades que ofrece la sociedad de la información y las TIC, establecer nuevas alianzas y trabajar más unidos para conseguir impactos sociales que redunden en el desarrollo y bienestar de las personas.

Sobre el autor

José Manuel Fresno,

Fundador y Director de Fresno *the right link*.

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y tiene un Máster internacional en Dirección de Empresas por ESADE Business School.

Cuenta con amplia experiencia de trabajo en el Tercer Sector de Acción Social. Ha sido Promotor y Director de la Fundación Secretariado Gitano y Director de la Fundación Luis Vives. Ha sido copromotor de varias redes e iniciativas del Tercer Sector entre ellas la European Anti Poverty Network (EAPN). Asesora a distintas ONG españolas e internacionales.

Trabaja para organismos internacionales, entre ellos el Consejo de Europa, el Banco Mundial, la Organización de Estados Iberoamericanos y diversas Agencias de Naciones Unidas. Es experto en varias direcciones generales de la Comisión Europea (DG Empleo, asuntos sociales e inclusión, DG Justicia y DG Regio), en temas relacionados con la Estrategia 2020, las políticas de cohesión, las políticas sociales, los fondos estructurales y de inversión, la igualdad, la pobreza, la exclusión social, las minorías étnicas, etc.

Ha participado activamente en el asesoramiento técnico a distintos países de la Unión Europea en los procesos de preadhesión y ampliación; entre otros Eslovaquia, Hungría, Rumanía, la República Checa, Turquía y varios países de los Balcanes. Participa como experto de referencia en distintos proyectos del Gobierno Español relacionados con la Unión Europea y apoyados con fondos comunitarios. Asesora a distintas administraciones y ONG en sus políticas, programas y estrategias de actuación.

Entre otros cargos ha sido Miembro de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa - ECRI (2004-2007) y Presidente del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico (2009-2013). Actualmente forma parte de Team Europe de la Comi-

sión Europea y es miembro del Comité Científico de la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE.

Ha realizado, coordinado y asesorado numerosos estudios e investigaciones sobre políticas sociales, Tercer Sector y Unión Europea en español y en inglés, que se pueden consultar en la web de Fresno, the right link.



Colección Nuevas Ideas

Cambios sociales y Tercer Sector: Actuar en nuevo contexto es el tercer título de la colección “Nuevas Ideas” de ICONG.

El libro analiza el contexto actual en que desarrollan su trabajo las organizaciones del Tercer Sector desde una perspectiva nacional y europea. Los cambios globales del entorno obligan a un reposicionamiento de los distintos actores sociales, lo que también afecta a la cultura y modo de operar de las organizaciones de acción social.

Este contexto, especialmente adverso como consecuencia de la crisis, es también un momento de revitalización y emergencia de nuevos movimientos sociales.

A partir del análisis de la situación actual se aventura, a futuro, un mayor protagonismo de la gestión colectiva de los riesgos sociales y se apuntan las perspectivas de trabajo que **deben** guiar la actuación de las organizaciones del Tercer Sector.

La colección “Nuevas Ideas” reúne obras relacionadas con tendencias de pensamiento, reflexión y opinión sobre aspectos de interés en el desarrollo del Tercer Sector.

El Instituto para la calidad de las ONG-ICONG es una organización cuya misión es la mejora de la calidad de vida de las personas, mediante el fomento de los sistemas de gestión en las organizaciones de acción social, la innovación y la difusión del conocimiento en el Tercer Sector. **Compromiso con las personas, innovación en las organizaciones.**

ICONG gestiona la Norma ONG Calidad y certifica la conformidad de las organizaciones que implanten este estándar de calidad.



MINISTERIO
DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD

SECRETARÍA DE ESTADO
DE SERVICIOS SOCIALES
E IGUALDAD

DIRECCIÓN GENERAL
DE SERVICIOS PARA LA FAMILIA
Y LA INFANCIA