

## **EL TERCER SECTOR Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS** **Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles** **regional y local**

### **THIRD SECTOR AND PUBLIC ADMINISTRATIONS** **Relationships at the Regional and Local Level**

JOSÉ LUIS IZQUIETA ETULAIN, JOSÉ JAVIER CALLEJO GONZÁLEZ Y JUAN M<sup>a</sup> PRIETO LOBATO  
izquieta@soc.uva.es javierc@soc.uva.es juanmp@soc.uva.es  
*Universidad de Valladolid. España*

#### **RESUMEN**

Las organizaciones del Tercer Sector han experimentado en los últimos años una gran expansión y han alcanzado un notable reconocimiento social. Las administraciones públicas consideran a menudo a estas entidades como interlocutoras y fomentan su expansión como un bien social. El presente trabajo se centra en las relaciones que se establecen entre ellas y la Administración en un ámbito específico, pero relevante, como es el de la atención social. A partir de una investigación sobre las organizaciones que operan en Castilla y León se analiza y contrasta la heterogeneidad de las organizaciones presentes en el ámbito de la atención social, el modo y el alcance de las relaciones que establecen con los servicios sociales públicos y el papel que desempeñan en el bienestar y en la participación de los ciudadanos

#### **PALABRAS CLAVE ADICIONALES**

España, Estado de Bienestar, Voluntariado, Servicios Sociales.

#### **ABSTRACT**

The organizations of the Third Sector have experienced in the last years a great expansion and have reached a notable social recognition. Public administrations consider often these entities as interlocutors and foment their expansion as a social good. The present work centres on the relations that are established between them and the Administration in a specific, but relevant area, since it is that of the social attention. From an investigation on the organizations that operate in Castile and León is analyzed and confirmed the heterogeneity of the organizations in the area of social attention, the way and the scope of the relations that they establish with the social public services and the role that they play in the well-being and in the participation of the citizens.

#### **ADDITIONAL KEYWORDS**

Welfare State, Volunteering, Social Services, Spain.

## INTRODUCCIÓN

Las organizaciones del Tercer Sector (voluntarias y sin ánimo de lucro) han dejado de ser un fenómeno residual y constituyen actualmente una fuerza social. Durante las últimas décadas han crecido cuantitativa y cualitativamente, ha aumentado igualmente el número de voluntarios y se ha incrementado notablemente su reconocimiento y valoración social. Esta eclosión ha sido de tal magnitud que algunos autores no han dudado en calificarla de una revolución asociativa global (James, 1988; Salamon y Anheier, 2001; OCDE, 2003; Pérez Díaz y López, 2003:27-34).

Esta expansión ha tenido lugar en conexión con el sector público. A lo largo de los últimos años las administraciones públicas han reconocido a dichas entidades como interlocutoras y han impulsado decididamente su presencia. Por su parte, las organizaciones han ampliado sus vínculos con las administraciones y se han insertado activamente en sus planes y programas (Gidron, Kramer y Salamon, 1992). En el caso de España el desarrollo de los Servicios Sociales públicos ha impulsado la aproximación de las administraciones públicas a las entidades del Tercer Sector. Estas entidades han ido ganando prestigio y cada vez más son consideradas como un recurso muy valioso por los poderes públicos (Sarasa, 1999: 117-143).

La visibilidad y la relevancia de este proceso no han pasado inadvertidas y han dado pie a numerosos estudios. La mayor parte de ellos fija su atención en el análisis de las relaciones que la Administración central establece con las grandes organizaciones del Tercer Sector (las que se benefician de las subvenciones correspondientes al 0,52 del IRPF). Tales estudios dan prioridad a los planteamientos seguidos por las administraciones públicas, dejan en un segundo plano las disposiciones que adoptan las organizaciones y apenas se interesan por la forma y la expresión que estas relaciones alcanzan en el ámbito regional y local (Sarasa, 1995; Herrera, 1988; CIMOP, 1998; Madrid, 2001: 20-29; Salinas, 2001: 85-89).

El trabajo que presentamos se centra en el análisis de las relaciones que mantienen las organizaciones del Tercer Sector y las administraciones públicas en un ámbito concreto. Recoge una síntesis de un estudio más extenso acerca de las interacciones existentes entre las entidades de atención social y las administraciones públicas que operan en Castilla y León.

Los objetivos perseguidos en dicha investigación fueron básicamente dos: por un lado, conocer y delimitar las causas y los motivos que provocan la aproximación y la colaboración del sector voluntario con el sector público; por otro, identificar y definir el modo, las condiciones y el alcance de esas relaciones. El artículo se divide en tres apartados. En el primero de ellos exponemos la dinámica seguida por dichas relaciones en España y las valoraciones que de ellas realizan distintos autores. En el segundo, identificamos las organizaciones que operan en el espacio regional y local y delimitamos las pautas que adoptan en su aproximación a las administraciones públicas. Finalmente, extraemos unas conclusiones en las que resumimos los aspectos más relevantes del estudio y matizamos algunas de las opiniones expuestas en los últimos años sobre esta cuestión.

## TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS DE SUS INTERACCIONES

La constatación de la vitalidad y de la expansión reciente de las organizaciones del Tercer Sector no quiere decir que estas organizaciones hayan surgido en los últimos años ni implica aceptar que hasta hoy no hayan mantenido relaciones con el sector público. Tal como muestran distintos autores, estas organizaciones hunden sus raíces en el pasado y han establecido desde antiguo contactos con las administraciones públicas (Madrid, 2001: 19-27; Ascoli, 1987). Este hecho permite entender que tanto su expresión como el alcance de sus relaciones con el sector público hayan variado a lo largo del tiempo y presenten diferencias significativas entre unos países y otros (Abrahanson, 1995: 119-126; Ascoli y Pavolini, 2000: 838-841)<sup>1</sup>.

Estas variaciones no impiden, sin embargo, reconocer el predominio, durante un largo período (1950-1970), de un diseño bisectorial del bienestar fundado en la interacción ajustada del Estado y el mercado y en el que el sector voluntario tenía un cometido secundario. En este diseño las instituciones básicas del bienestar (Estado, mercado y Tercer Sector) estaban articuladas en torno a la centralidad del Estado o de las administraciones públicas bajo formas de intervencionismo estatal activo (modelo socialdemócrata nórdico) o corporativo (modelos continentales) o, incluso, bajo los modelos denominados de ciudadanía subordinada (modelos latinos) (Pérez Díaz y López, 2003: 28-30).

Este diseño permanece vigente hasta los años setenta del pasado siglo, momento en que se inicia un proceso de revisión y de reestructuración del Estado de Bienestar. Dicho proceso conduce a un cambio de sus objetivos y a una remodelación de su gestión. Esa remodelación provoca la aparición de nuevos sistemas de gestión basados en la descentralización. Por un lado, la administración central transfiere parte de su responsabilidad a regiones y entes locales (Stoker, 1988; Brugé y Gomá, 1998). Por otro, genera la cooperación institucionalizada de las entidades no lucrativas en la política social y un incremento de la presencia del mercado en las políticas sociales. Los sectores públicos se adelgazan y crean nuevas formas indirectas de intervención en política social con la participación del mercado y del Tercer Sector. Se produce, en definitiva, un cambio en el que surgen sistemas mixtos de bienestar más descentralizados, más privatizados y abiertos a la colaboración institucional con el sector voluntario (Johnson, 1990; Herrera y Castón, 2003). El fortalecimiento del sector voluntario en el bienestar social convierte

---

<sup>1</sup> La identificación de estas variantes se realiza siguiendo distintos caminos. El más rico y concreto es el que atiende al modo en que se plantean en los distintos sistemas de bienestar. Los autores que siguen esta estrategia construyen distintas tipologías y establecen cuatro familias o modelos de bienestar en los que se aprecian diferencias y variaciones entre unos países y otros: modelo anglosajón o liberal (protagonismo del mercado y la sociedad civil en la producción del bienestar); modelo o sistema escandinavo (régimen socialdemócrata; el Estado es el agente estratégico); modelo continental (régimen conservador; importante peso estatal compatible con la integración del sector voluntario); modelo latino (países mediterráneos; énfasis institucional en la sociedad civil y el voluntariado).

a las entidades en interlocutoras de las administraciones y les hace ganar protagonismo en la producción del bienestar social como portadoras de servicios (Madrid, 2002: 370). Todos estos cambios y el nuevo papel que a partir de ese momento asumen las entidades de voluntariado en los sistemas de bienestar suscitan el interés por definir la forma y las características que adquieren sus relaciones con las administraciones. Esta preocupación se traduce en distintas teorías cuyo centro de atención se fija en las siguientes cuestiones: ¿Por qué se plantea la colaboración entre las organizaciones y las administraciones? ¿Cuáles son las razones que animan a las organizaciones a colaborar con las administraciones y qué es lo que mueve a las administraciones a relacionarse con las organizaciones? ¿De qué modo se plantea la relación entre ambos sectores? ¿Qué papel desempeñan las organizaciones en los sistemas de bienestar? ¿Qué efectos o qué consecuencias se derivan de la colaboración? (Kramer, 1987; Salamon, 1987; Cabra Luna, 1999: 86-89; Johnson, 1990).

Al igual que sucede en otros contextos, las organizaciones del Tercer Sector existen en nuestro país desde antiguo (Ruiz de Olabuénaga, 2000: 45-78; Casado, 2003) pero ha sido en los últimos años cuando han cobrado protagonismo y cuando han intensificado su colaboración con las administraciones públicas. La forma y la dinámica de sus interacciones en el pasado es la propia del modelo latino de bienestar, es decir la de un país con un tardío Estado de Bienestar, con escasa sociedad civil y con una fuerte dependencia de las entidades sociales de las administraciones públicas (Sarasa, 1995; Ruiz de Olabuénaga, 2000: 263; Mota, 1999).

Esta situación varía a partir de la década de los setenta del pasado siglo. El cambio político y la nueva coyuntura económica que se plantean en esos años conducen al despegue de las organizaciones no lucrativas y generan una nueva dinámica en sus relaciones con las administraciones. La trayectoria seguida por las organizaciones desde entonces hasta hoy es dispar, pudiendo distinguirse cuatro etapas: la emergente (1970-1980); la de consolidación o reconstitución (1980-1990); la de expansión (1990-2000) y la de institucionalización (2000) (Rodríguez Cabrero, 2003: 361-369).

La fase en la que nos encontramos actualmente se inicia a finales de los años noventa y se caracteriza por la juridificación y regulación, la diversificación y la complejización de las organizaciones, así como por el predominio de una orientación favorable a la profesionalización y a la especialización. La evolución del Tercer Sector ha transitado, en los últimos años, desde un asociacionismo voluntario reivindicativo, de tutela y de defensa de los derechos, hacia otro más profesionalizado y productivo. Muchas organizaciones tienden a convertirse en empresas de servicios sin abandonar su estatus de no lucrativas, incrementando la contratación de trabajadores asalariados frente a la presencia de voluntarios y concediendo mayor importancia a la cualificación profesional de sus miembros (Subirats, 1999: 142-144; Madrid, 2001: 41-42; Salinas, 2001: 87-92; Rodríguez Cabrero, 2003: 351-374).

Se confirma igualmente que la fuente más importante de financiación de las organizaciones del Tercer Sector de acción social continúa siendo las subvenciones públicas (Codorníu, 2003: 182-188; Pérez Díaz y López, 2003: 256-259; Gómez, 2005: 61-74). Las administraciones tienden, cada vez más, a externalizar la producción y/o gestión de

parte de sus servicios, acuden para ello a las organizaciones del Tercer Sector y utilizan las subvenciones como un medio para lograr su colaboración, convirtiéndose, por ello, en su principal fuente de recursos financieros.

Estos procesos repercuten en su estructura y en su configuración interna e influyen en el modo de relacionarse con las administraciones públicas. La profesionalización y empresarialización les lleva a asumir modelos de gestión y de funcionamiento similares a los de las empresas privadas. La dependencia económica de las administraciones les obliga a convertir parte de sus actividades en una extensión del sector público y a adoptar las pautas de la cultura burocrática de las administraciones. Todo ello provoca la contracción de sus fines y funciones originarias (denuncia, participación política), provocando el paso de la realización de funciones relacionadas con la reivindicación, defensa de derechos sociales y tutela de colectivos (funciones de *advocacy*) a la de producción y/o gestión de bienes y servicios de bienestar colectivo (funciones productivas) (Revilla, 2002: 59 – 67; Salinas, 2001: 125-128).

Esta dinámica suscita el recelo y la crítica de distintos autores que cuestionan tanto los planteamientos seguidos por las organizaciones como la posición adoptada por las administraciones. Algunos advierten que el motivo por el que las organizaciones se aproximan a las administraciones es preferentemente el de conseguir su apoyo económico y reconocen que la razón por la que las administraciones se acercan a las organizaciones es la de apropiarse de la fuerza del voluntariado con el objeto de completar la red de Servicios Sociales (Giner y Sarasa, 1995: 17; Gutiérrez Resa, 1997: 142). Otros consideran que la dependencia económica de las administraciones les obliga a plegarse y a acomodarse a sus dictados y exigencias (Vinyes, 1996: 100). Son las administraciones las que les marcan los destinatarios y los objetivos a cubrir, forzándoles a convertirse en “el brazo ejecutor” de la política social de la Administración (Ruiz de Olabuénaga, 2000). En algún caso se matiza esta opinión y se advierte que las entidades del Tercer Sector no renuncian del todo a su lógica organizativa, siguen siendo un medio de participación, una plataforma de reivindicación, pero constituyen, también, y cada vez más un medio de prestación de servicios, un canal de legitimación de las políticas estatales y un agente estabilizador del orden social (Revilla, 2002: 59-60). Sus relaciones con las administraciones no son, en consecuencia, de cooperación, no existe complementariedad o fortalecimiento recíproco entre ellas, sino que, por el contrario, las organizaciones se pliegan y someten a los dictados de las administraciones y las administraciones imponen su control sobre las organizaciones, tienden a instrumentalizarlas y colonizarlas (Herrera, 1998: 316-317; Madrid, 2001; Zurdo, 2003: 265).

## EXPRESIÓN Y ALCANCE DE SUS INTERACCIONES

Las consideraciones anteriores se refieren, en la mayor parte de los casos, a la dinámica de las relaciones que se plantean entre las grandes organizaciones que operan en el ámbito estatal y el gobierno central. Algunos autores matizan y reconocen que en el Tercer Sector pueden diferenciarse dos extremos: uno constituido por un segmento de

organizaciones con capacidad de gestión y con amplios recursos económicos y humanos; otro formado por las organizaciones de base, con mayor presencia del voluntariado, pero pequeñas y poco relevantes desde el punto de vista económico y político (Ascoli y Pavolini, 2000: 827-858). Señalan igualmente que las relaciones entre las organizaciones del Tercer Sector y las administraciones públicas difieren según los espacios en los que se producen. Advierten, por ejemplo, que en Andalucía las relaciones se rigen por criterios de movilización política, mientras que en Cataluña las políticas públicas orientan a las entidades a la prestación de servicios bajo criterios de cuasi-mercado (Rodríguez Cabrero, 2003: 370-371; Navarro, 2001). Ahora bien, hasta el momento son pocos los que han prestado atención y se han adentrado en el análisis de la dinámica de las relaciones entre las organizaciones del Tercer Sector de acción social y las administraciones públicas tal como se dan en el ámbito autonómico y local.

La constatación de este vacío y el hecho de que la mayor parte de las organizaciones que operan en nuestro país tengan una proyección eminentemente local (únicamente el 9 % de las asociaciones y el 14 de las fundaciones son de ámbito nacional) (Mota, 1999: 49-50; Fundación Tomillo, 2001), nos animó a realizar una investigación con el objetivo de conocer el modo y las circunstancias en las que las organizaciones no lucrativas de acción social que operan en un ámbito específico (la atención social primaria) se relacionan con las administraciones públicas<sup>2</sup>.

En la planificación y en el diseño del estudio partimos de la siguiente premisa: asumimos, tal y como advierten distintos autores (Ariño y Cuco, 2001; Ruiz de Olabuénaga, 2000) que el sector voluntario es muy heterogéneo. En consecuencia, planteamos como hipótesis básica de la investigación que las conexiones de las entidades con las administraciones autonómica y local serían también diversas, variando en función de las especificidades de las distintas organizaciones y asociaciones. Concretamente, pensamos que el campo de atención social al que se dirigen, la composición social de sus miembros e incluso su tamaño, determinarían en gran medida el tipo de relaciones que establecen con las administraciones públicas.

El contraste de esta hipótesis nos llevó a dividir la investigación en dos fases: en una primera nos interesamos por la identificación y la diferenciación de las organizaciones que operan en dicho contexto. Con esta intención se pasó un cuestionario a una muestra representativa de 400 organizaciones que actúan en el ámbito de la atención social primaria<sup>3</sup>. A través de esta encuesta identificamos tres tipos de organizaciones que

---

<sup>2</sup> Esta investigación fue financiada por la Junta de Castilla y León dentro del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación. Convocatoria del año 2000-2003.

<sup>3</sup> La prestación de los Servicios Sociales básicos (atención social primaria) en Castilla y León se realiza a través de 186 Zonas de Acción Social que cubren la totalidad del territorio. En cada una de estas Zonas existe un Centro de Acción Social (CEAS) desde el que se atiende y gestiona la prestación de los Servicios Sociales a la población. De esos 186 CEAS se extrajo una muestra significativa de 32 atendiendo a las distintas provincias de la Comunidad y al tipo de hábitat (rural o urbano) en el que se ubican. A continuación pedimos a los responsables de cada CEAS seleccionado que elaborasen un listado con las asociaciones existentes

presentaban diferencias significativas en cuanto a la cantidad de contactos que mantienen con las administraciones locales y los contenidos de los mismos. En una segunda, con una intención más analítica y explicativa, nos centramos en la consideración y valoración que los responsables de las organizaciones de voluntariado hacen de las relaciones que sus organizaciones establecen las administraciones públicas. Para ello optamos por una metodología cualitativa y la entrevista abierta como técnica de investigación. En concreto, entrevistamos a los responsables de una muestra significativa de 16 organizaciones que actúan en el ámbito de la atención social primaria. La selección de estos responsables la realizamos atendiendo a los tres tipos de organizaciones identificados en la fase anterior y al tamaño de las mismas, en un intento por captar toda la variedad de situaciones y condiciones en las que éstas establecen su relación con la Administración Pública.

### **Las organizaciones del Tercer Sector. Identidad y condiciones de su colaboración con la administración regional y local**

El término “organizaciones del Tercer Sector” abarca una gran variedad de entidades con rasgos y características diversas. Dicha heterogeneidad explica la necesidad de clasificar y establecer las distintas variantes. Los referentes que se siguen en este cometido son diversos y las tipologías resultantes son también dispares (Cabra Luna, 1999: 89-94; Herrera y Caston, 2003: 151; Rodríguez Cabrero, 2003: 367-368). En nuestro caso optamos por fijarnos únicamente en las organizaciones de bienestar social u organizaciones no lucrativas de acción social y nos inclinamos por diferenciar a estas organizaciones atendiendo a tres criterios: los destinatarios de su acción, las personas que las componen y las actividades que realizan. Partiendo de esta premisa constatamos la presencia de tres tipos de organizaciones que, como se ha dicho, presentan diferencias importantes en cuanto a la

Tabla 1.  
*Tipos de organizaciones que operan en el ámbito de la acción social*

Tipo de organización	Frecuencia	Porcentaje
Animación social	323	80,0
Autoayuda	24	6,0
Ayuda a terceros	33	8,3
Otras	20	5,0
Total	400	100

Fuente: Informe de investigación (2004), “Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León”.

en su Zona de Acción Social. Así, se obtuvo un listado de 1400 asociaciones, del que se extrajo una muestra aleatoria de 400 a las que se paso un cuestionario.

cantidad y al contenido de las relaciones que mantienen con el Centro de Acción Social (CEAS), primer nivel de la administración pública en la prestación de los Servicios Sociales.

En la tabla 1 aparecen los tres tipos de organizaciones identificadas y el peso relativo de cada una de ellas en el conjunto de la muestra estudiada.

#### A) Organizaciones de Animación Social

Comprobamos, en primer lugar, la existencia de un grupo mayoritario de asociaciones (el 80,8 %) con una orientación convivencial endocéntrica, en la terminología de Ariño (2004: 91), cuyo cometido es la realización de actividades que benefician preferentemente a sus propios miembros o a las personas del entorno inmediato en el que operan. Su ámbito de actuación es generalmente el medio rural. De hecho, la mayoría de ellas se ubican en pequeños pueblos, aunque también pueden aparecer como asociaciones de barrio en poblaciones grandes (Tabla 2).

Se trata de organizaciones compuestas preferentemente por mujeres, jubilados, jóvenes, padres y madres de alumnos o vecinos preocupados por la atención y la promoción de estos colectivos. Esa circunstancia explica que se constituyan y operen en la mayoría de los casos, como asociaciones locales de “mujeres”, de “jubilados”, de “jóvenes”, de “padres”, de “vecinos” o simplemente como asociaciones “culturales” y/o “recreativas”.

Las actividades que realizan se centran, fundamentalmente, en el ocio y en el tiempo libre (fiestas, excursiones, “semanas culturales”...). Estas tareas absorben el 75% de sus actividades, como puede comprobarse en la siguiente tabla. Organizan, también, cursos de educación de adultos, de manualidades, charlas informativas o actividades relacionadas con la salud (gimnasia de mantenimiento, yoga...), pero estas actividades “de mantenimiento y de formación” únicamente constituyen el 20% de sus tareas (Tabla 3).

Tabla 2.  
*Habitat//Organizaciones de “animación social”*

Habitantes	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Menos de 500	164	51,1	51,1
501-1000	50	15,6	66,7
1001-2000	24	7,5	74,1
2001-5000	6	1,9	76,0
5001-10.000	40	12,5	88,5
Más de 10.000	37	11,5	100,0
Total	321	100,0	-

Fuente: Informe de investigación (2004), “Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León”.



Los miembros que componen estas organizaciones son principalmente sus propios socios. Sólo un número reducido (el 5%) cuenta con colaboradores externos (voluntarios en sentido estricto). Por ello, la mayoría no tienen programas específicos de voluntariado ni se hallan inscritas en los registros de las organizaciones de voluntariado creados por las administraciones en los últimos años.

La mayor parte financia sus actividades con las cuotas de sus socios, pero habitualmente reciben subvenciones de las administraciones públicas y de entidades privadas (Cajas de Ahorro). Los recursos económicos que gestionan son reducidos: el 79% de estas organizaciones reconoce que su presupuesto anual no llega a los 3.000 Euros (Tabla 4).

Tabla 3.  
*Tipo de actividades realizadas por las organizaciones de animación social*

	Frecuencia	Porcentaje
Actividades lúdicas	831	75,5
Act. De mantenimiento y formación	238	21,6
Atención social	31	2,8
Total	1100	100,0

Fuente: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

Tabla 4.  
*Presupuesto anual de las organizaciones de animación social*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Menos de 600 €	63	19,5	20,9	20,9
Entre 600 y 1200 €	71	22,0	23,5	44,4
Entre 1201 y 1800 €	56	17,3	18,5	62,9
Entre 1801 y 2400 €	30	9,3	9,9	72,8
Entre 2401 y 3000 €	18	5,6	6,0	78,8
Entre 3001 y 6000 €	36	11,1	11,9	90,7
Entre 6001 y 30.000 €	24	7,4	7,9	98,7
Entre 30.001 y 60.000 €	3	0,9	1,0	99,7
Más de 60.000 €	1	0,3	0,3	100,0
Total	302	93,5	100,0	-
Ns/hc	21	6,5	-	-
Total	323	100,0	-	-

Fuente: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

Este tipo de organizaciones siguen unas pautas de relación con las administraciones diferentes, tanto en cantidad como en cualidad, a las que mantienen las otras. Cuantitativamente se observa que su tasa de relación o contacto con las administraciones es sensiblemente inferior. Sólo el 62,8% de las asociaciones de animación social mantiene contactos con los profesionales de la administración local, frente a los otros dos tipos de organizaciones identificados que mantienen este tipo de contactos en el 92 y 88% de los casos (Tabla 5).

Se distinguen también del resto por el contenido de sus relaciones. El motivo o la razón por la que se acercan a las administraciones es, en la mayoría de los casos, para solicitar información y asesoramiento. En cambio, realizan actividades conjuntamente con los profesionales de las administraciones en mayor medida que las otras organizaciones. Además, son prácticamente inexistentes los casos en los que los profesionales de la administración solicitan su colaboración (Tabla 6).

Tabla 5.  
*Organizaciones que mantienen en la actualidad algún tipo de relación con el CEAS*

Tipo de asociaciones	Nº de asociaciones	Porcentaje sobre el total de cada tipo
Animación sociocultural	203	62,8
Autoayuda	22	91,7
Ayuda a terceros	29	87,9
Otras	11	55,0

Fuente: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

Tabla 6.  
*Contenido de las relaciones que mantienen con el CEAS los distintos tipos de organizaciones*

	Animación sociocultural		Autoayuda		Ayuda a terceros	
	Nº org	%	Nº org	%	Nº org	%
Demanda de información	155	76,4	12	54,5	11	37,9
Realización conjunta de actividades	47	23,2	7	31,8	12	41,4
El CEAS les demanda colaboración para prestar algunos servicios	4	2,0	4	18,2	8	27,6
El CEAS les demanda información sobre colectivos	3	1,5	10	45,5	3	10,3
El CEAS capta usuarios a través de la organización	6	3,0	5	22,7	7	24,1

Fuente: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

## B) Organizaciones de Autoayuda

Existe, así mismo, un grupo reducido de organizaciones (6%) (Tabla 1) centradas en la realización de actividades cuyos beneficiarios son los miembros de la propia organización. Se trata, en este caso, de organizaciones dedicadas fundamentalmente al cuidado y a la asistencia de personas con problemas de salud o con algún grado de discapacidad, de ahí que la mayor parte de las actividades que realizan se enmarquen en la atención social o sanitaria especializada.

A diferencia de las de animación social, estas organizaciones se hallan asentadas exclusivamente en un entorno urbano o semiurbano (núcleos de población superiores a los 10.000 habitantes).

Tabla 7.  
*Tipo de actividades realizadas por las organizaciones de autoayuda*

	Frecuencia	Porcentaje
Actividades lúdicas	17	16,7
Act. de mantenimiento y formación	4	3,9
Atención social	81	79,4
Total	102	100,0

Tabla: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

Tabla 8.  
*Habitat//Organizaciones de autoayuda*

Habitantes	Frecuencia	Porcentaje
Menos de 500	1	4,5
501-10.000	2	9,1
Más de 10.000	19	86,4
Total	22	100,0

Fuente: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

Los miembros que componen estas organizaciones son principalmente personas afectadas por alguna discapacidad, enfermos y familiares de éstos. En muchas de ellas colaboran también personas que no son socios de la organización ni buscan un beneficio directo con su ayuda. El 60% cuenta con este tipo de voluntarios, aunque el número de voluntarios por organización es reducido, oscila entre 1 y 10 voluntarios.

Estas organizaciones se distinguen entre sí por el tamaño y por los recursos (económicos y humanos) de que disponen: un grupo reducido, las grandes organizaciones de este sector, cuenta con personal contratado y con voluntarios, mientras que el resto lo componen organizaciones de pequeño tamaño, con pocos socios y sin voluntarios, ni personal contratado. No obstante, su volumen de actividad y el presupuesto con el que cuentan es sensiblemente superior al de las organizaciones de animación social. En el 66% de los casos su presupuesto anual supera los 6.000 € y un tercio de ellas supera los 60.000 € (Tabla 9).

La inmensa mayoría (91,7%), como se ha visto en la tabla 5, mantiene algún tipo de contacto con los profesionales del CEAS. Los contenidos de esas relaciones son más variados y más ricos que los de las organizaciones de animación social. Les piden, en menos casos, información, pero, en cambio, colaboran y participan con ellos en la prestación de servicios en una mayor proporción que las de animación social. El 31,8 % realiza actividades conjuntamente y al 45,5% de ellas los profesionales les demandan información de los colectivos a los que atienden (Tabla 6).

Tabla 9.  
*Presupuesto anual de las organizaciones de autoayuda*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Entre 600 y 1200 €	1	4,8	4,8
Entre 1201 y 1800 €	1	4,8	9,5
Entre 1801 y 2400 €	1	4,8	14,3
Entre 3001 y 6000 €	4	19,0	33,3
Entre 6001 y 30.000 €	6	28,6	61,9
Entre 30.001 y 60.000 €	1	4,8	66,7
Más de 60.000 €	7	33,3	100,0

Fuente: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

## C) Organizaciones de Ayuda a Terceros

Existe un tercer grupo de organizaciones, también minoritario (8%) (Tabla 1) preocupadas por la atención y el acompañamiento de personas y de colectivos con dificultades de inserción social (inmigrantes, toxicómanos, minorías étnicas, ancianos en situación de abandono y precariedad ...) e interesadas por la sensibilización social y el fomento de la solidaridad en el entorno en el que operan y cuyo espacio de actuación es también el entorno urbano.

Al igual que las organizaciones de autoayuda disponen de personas (voluntarios) que participan en las actividades de la organización sin beneficiarse directamente de ellas. Pero su composición social es muy heterogénea. Predominan las mujeres (65%) sobre los hombres y las amas de casa (38%) sobre el resto de las situaciones ocupacionales. Por otro lado, la selección de sus voluntarios no se realiza atendiendo a su cualificación profesional sino a su disponibilidad y a su actitud de entrega.

La atención social es el objetivo prioritario de sus actividades, pero éste se contempla de forma más abierta y generalista que en el caso de las organizaciones de "autoayuda", de ahí, que casi un tercio de las actividades que realizan tengan un carácter lúdico, a través del cual se pretende alcanzar los mismos objetivos de apoyo y de ayuda a la inserción que las actividades específicamente orientadas a la atención social.

Tabla 10.  
*Habitat//Organizaciones de ayuda a terceros*

Habitantes	Frecuencia	Porcentaje
Menos de 500	1	3,0
5001-10.000	4	12,1
Más de 10.000	28	84,8
Total	33	100,0

Fuente: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

Tabla 11.  
*Tipo de actividades realizadas por las organizaciones de ayudas a terceros*

	Frecuencia	Porcentaje
Actividades lúdicas	45	29,6
Act. de mantenimiento y formación	14	9,2
Atención social	93	61,2
Total	152	100,0

Fuente: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

Un tercio de estas organizaciones reconocen abiertamente su carácter confesional y/o su vinculación con diversas instituciones religiosas. Por el contrario el resto de las organizaciones entrevistadas nunca o, casi nunca, reconocen vínculos con instituciones políticas, sindicales, religiosas o de otra índole.

Al igual que las organizaciones de autoayuda se distinguen tanto por su tamaño, como por los recursos humanos y económicos de que disponen. Un grupo reducido cuenta con un número amplio de voluntarios, aunque la mayoría de ellas no supera los quince miembros y apenas un 15% tiene personal contratado. En consecuencia, los presupuestos que manejan son dispares: una quinta parte supera los 60.000 €, y el 70% supera los 6.000 €, pero casi el 20% tiene un presupuesto anual inferior a los 3.000 €.

Al igual que las organizaciones de autoayuda, la mayoría de ellas mantiene un relación fluida con los profesionales de las administraciones públicas (Tabla 5). Los contenidos de sus relaciones son, también, más variados y más ricos que los que mantienen las organizaciones de animación social. El 41,4% de estas organizaciones realizan actividades conjuntamente con los profesionales y el 27,6% recibe algún tipo de demanda para colaborar en determinados servicios. En cambio, reciben menos solicitudes de información sobre los colectivos con los que trabajan que las organizaciones de autoayuda: el 10,3% frente al 45,5% de las organizaciones de autoayuda (Tabla 6).

En conjunto, los datos recogidos (tabla 6) sobre los contenidos de las relaciones que mantienen los distintos tipos de asociación con los profesionales de las administraciones, ponen de manifiesto que existen importantes diferencias en cuanto a las pautas de relación y a los contenidos de las mismas. Del análisis de estas diferencias se ocupa el siguiente apartado.

Tabla 12.  
*Presupuesto anual de las organizaciones de ayuda a terceros*

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Menos de 600 €	1	3,7	3,7
Entre 600 y 1200 €	2	7,4	11,1
Entre 1201 y 1800 €	1	3,7	14,8
Entre 1801 y 2400 €	1	3,7	18,5
Entre 3001 y 6000 €	3	11,1	29,6
Entre 6001 y 30.000 €	10	37,0	66,7
Entre 30.001 y 60.000 €	3	11,1	77,8
Más de 60.000 €	6	22,2	100,0
Total	27	100,0	-

Fuente: Informe de investigación (2004), "Las asociaciones voluntarias y los Servicios Sociales básicos en Castilla y León".

## Las entidades del Tercer Sector ante las administraciones públicas. Causas, contenido y alcance de sus interacciones

Identificadas las organizaciones no lucrativas que operan en el ámbito de los Servicios Sociales y comprobada la existencia de diferencias importantes en las pautas de relación que estas organizaciones mantienen con los agentes de las administraciones nos adentramos en la delimitación y en el análisis del modo en que, en cada caso, plantean y expresan sus conexiones. Para ello nos basamos en las consideraciones que al respecto realizan una muestra significativa de los responsables de los tres tipos organizaciones.

### A) Las organizaciones de animación social

Los datos expuestos en el apartado anterior confirman que sólo el 62,8% de las organizaciones de animación social mantienen relaciones con las administraciones públicas. Esta constatación puede hacernos pensar que operan con más independencia o más autonomía que el resto de las organizaciones. Ahora bien, las entrevistas mantenidas con los responsables o presidentes de estas entidades ponen de manifiesto que su menor colaboración se debe a que las actividades que realizan son más reducidas y a que la mayoría de ellas se concentran en un período de tiempo limitado (un día o una semana).

Los contactos que mantienen los establecen preferentemente y casi exclusivamente con los profesionales de los Centros de Atención Social de las Diputaciones y con los técnicos de los Ayuntamientos de los pueblos en los que se encuentran ubicadas. Estos profesionales les facilitan información y asesoramiento acerca de algunos programas, o les orientan en la solicitud de ayuda o de servicios: *“Nosotros colaboramos con los trabajadores sociales, no acudimos a otras instancias. Es el trabajador social el que nos dice: ¡Oye! que ha salido este programa o esta ayuda, ¿por qué no la pedís?”* (Entr. 3) Sus relaciones con estos profesionales suelen ser satisfactorias. *“Con el CEAS, dice uno de los entrevistados, hemos tenido un trato alucinante, nos han ayudado muchísimo”* (Entr. 3). El contacto con estos técnicos constituye, para la mayoría, el único nivel administrativo al que tienen acceso directo. El Centro de Atención Social aparece en sus discursos como un organismo dinamizador del asociacionismo en la zona, alentando y fomentando la constitución de grupos y asociaciones: *Fue el profesional del CEAS el que nos informó de lo que teníamos que hacer para fundar la organización, de cómo funcionaban las de otros pueblos de por aquí* (Ent. 16).

Pero son sobre todo estos profesionales los que les proporcionan la mayor parte de los servicios que prestan a sus afiliados o a los colectivos a los que se dirigen. Los Servicios Sociales de la Diputación o, en su caso, de los ayuntamientos que por su tamaño tienen transferidas estas competencias, generan programas, cursos y servicios que los CEAS distribuyen en sus zonas. Una parte de estos servicios se prestan a través de estas asociaciones, de ahí el interés que los técnicos tienen en fomentar este tipo de asociacionismo. *“Los Trabajadores Sociales venían a informarnos y nos decían: va a ver*

*escuela de padres, manualidades, pintura..., si puedo os lo traigo para que os apuntéis y animéis a la gente*" (Entr. 14). Estas asociaciones son incapaces de crear y de poner en marcha tales servicios, pues les faltan recursos económicos y humanos. Su cometido consiste en solicitar a la Diputación o a la Junta, a través de los técnicos, dichos servicios y en organizar a los afiliados para recibirlos. En esto radica la colaboración que, desde su perspectiva, mantienen con los técnicos de las administraciones.

Todo ello refleja, por tanto, que este tipo de organizaciones son las destinatarias de una parte de la atención social que dispensan las administraciones públicas. Confirma, asimismo, que en la mayoría de los casos estas entidades no participan, ni toman la iniciativa en la prestación de Servicios Sociales, sino que constituyen únicamente un cauce a través del cual la atención social pública se dirige y extiende a los individuos y a los colectivos que las constituyen.

## B) Las entidades de autoayuda

Las relaciones que las organizaciones de autoayuda mantienen con las administraciones públicas difieren, según vimos más arriba, de las que sostienen las organizaciones de animación social. Prácticamente todas mantienen contactos con los profesionales de los CEAS en el momento en que se realizó la encuesta. Esta diferencia se explica, en gran medida, porque su actividad es constante a lo largo de todo el año lo que obliga a estas organizaciones a mantener abiertos los canales de comunicación con dichos profesionales y con otras administraciones.

El análisis de las entrevistas abiertas mantenidas con algunos de los responsables de estas organizaciones nos permite profundizar algo más en el carácter y en el alcance de sus relaciones. Su presencia responde a la existencia de importantes lagunas en la atención social y sanitaria de los colectivos que las conforman. Así lo refleja el fragmento de una entrevista: "*Nuestra organización surgió por el empeño de cuatro o cinco padres de niños con síndrome de Down. Ante el vacío tremendo que hay [en la atención social y educativa] decidimos fundar esta asociación*" (Ent.6). Se constituyen por ello, como grupos de reivindicación de derechos y de atención urgidos por carencias y por el estado de abandono que sufren los colectivos a los que atienden. Al mismo tiempo, tratan de resolver esas necesidades creando y prestando por sí mismas los programas y servicios que necesitan sus socios y que la administración pública no oferta. Esta circunstancia explica el tipo de relación que establecen con las administraciones públicas. No obstante, dependiendo de su tamaño, del grado de consolidación y del reconocimiento alcanzado en sus reivindicaciones existen diferencias en su relación con las administraciones.

Las grandes organizaciones, con muchos años de existencia y que han alcanzado un importante grado de reconocimiento por parte de la administración, tanto de las necesidades que presentan sus socios, como del trabajo que realizan, se muestran relativamente satisfechas del modo y de los contenidos de sus relaciones. Consideran, en concreto, que la financiación que reciben de la administración "*podría o debería ser mayor*", pero piensan que "*es suficiente*" (Entr. 8). Suelen establecer regularmente convenios de financiación



bilaterales en el ámbito autonómico con la Consejería de Bienestar Social mediante los cuales garantizan la prestación de unos servicios especializados a sus socios. En cambio, con las administraciones locales mantienen relaciones de forma puntual y esporádica, como se refleja en la siguiente cita: *“Nos financiamos gracias al convenio que tenemos con la Junta de Castilla y León. Con ellos sí tenemos relaciones (...). En cambio, con la diputación o el ayuntamiento no hay programas establecidos, sino puntuales y más bien escasos. No dependemos en absoluto de estas instituciones, sus aportaciones son poco significativas y puntuales”* (Entr. 7). Se comprueba, por ello, que la administración autonómica delega, en cierta forma, la prestación de algunos servicios específicos a estas organizaciones y establece con ellas una clara relación de complementariedad.

En cambio, las organizaciones pequeñas, con menos recursos y con un grado de reconocimiento social y administrativo menor, presentan unas pautas de relación con las administraciones más precarias y claramente insatisfactorias. Estas organizaciones tienen dificultades para mantener o ampliar sus servicios y culpan de ello al escaso apoyo económico que reciben de la Administración: *“resolvemos un problema que debían atender las administraciones, pues cubrimos parcelas [de atención social] que ellos no cubren, pero su ayuda económica es muy reducida y nos hacen poco caso”* (Entr. 11).

Su precariedad económica les lleva a demandar apoyos y ayudas de todas las administraciones (Diputación, Ayuntamiento, Gerencia de Servicios Sociales), aunque son conscientes de que estas instituciones no son las más adecuadas para plantear sus demandas: *“Los convenios, dice uno de sus responsables, deberíamos tenerlos con Sanidad, porque nosotros prácticamente pertenecemos a Sanidad. Pero nuestra relación con ella es nula. Y Sanidad con nosotros se ahorra muchísimos millones, porque ella en este tema no se gasta un duro”* (Entr. 8).

No obstante, tanto las grandes como las pequeñas, participan y colaboran con las administraciones en aquellas iniciativas que contribuyen a la prevención o al reconocimiento social de las necesidades de sus asociados: *“Tenemos, advierte uno de los responsables entrevistados, convenios con la Diputación, con los CEAS y con el Ayuntamiento para dar charlas sobre este tema. En esto sí nos ayudan”* (Entr. 8).

### C) Las organizaciones de ayuda a Terceros

Las organizaciones de ayuda a terceros coinciden en algunos aspectos con las de autoayuda, pero manifiestan, como veíamos anteriormente, también algunas diferencias (Tabla 6). Estas entidades demandan en menos ocasiones información a los profesionales de los CEAS y realizan, en cambio, en más ocasiones “actividades conjuntamente” o en “colaboración” que las otras organizaciones. Ese dato confirma que las organizaciones de “ayuda a terceros” desempeñan un papel diferente en la atención social al que ejercen los otros tipos de organizaciones.

La explicación de esas diferencias se encuentra, en parte, en su origen y en sus vínculos institucionales. El papel que estas organizaciones desempeñan en la atención social enlaza con una larga tradición de solidaridad que se plantea desde criterios

éticos o religiosos, de donde se deriva su especial orientación hacia las labores de apoyo y de acompañamiento a personas y colectivos excluidos y su menor interés en la prestación de servicios especializados: “Somos —dice uno de sus responsables—, una organización vinculada a una Congregación Religiosa que nos dedicamos a los enfermos incurables (...). Nuestra labor es la de estar con ellos, atenderles, acompañarles...” (Ent.9).

Su acción, en las últimas décadas se viene solapando con la de la Administración a medida que ésta ha ido desarrollando y ampliando el Sistema Público de Atención Social. Ello les obliga a una readaptación de sus fines y cometidos dando a los servicios que prestan un carácter suplementario a los que presta la Administración. De este modo plantean un pacto tácito con la Administración mediante el cual pretenden cubrir los huecos que no cubre ésta, abandonar los servicios que ésta va asumiendo y especializarse en aquellas facetas de la atención social que la administración no aborda: “Nuestra pretensión es la de llegar a donde no llega la administración... Ofrecemos un trato a los necesitados que no está al alcance y es diferente al que prestan los técnicos y los profesionales que trabajan en la Administración” (Entr. 9).

Al igual que ocurre en las organizaciones de autoayuda los planteamientos que adoptan ante la administración varían en función de su tamaño. Las grandes organizaciones gozan de convenios de financiación y de colaboración con la Administración autonómica y local de los que depende en gran medida la atención social que prestan. La valoración que hacen de esta colaboración es positiva: “No hemos obtenido todo el dinero que hemos pedido, pero nos tratan bien y estamos satisfechos” (Ent. 2)

Sus contactos y encuentros los mantienen preferentemente con los gestores de la administración regional. La colaboración, en estos casos, es mutua: “Hemos llegado al compromiso de que tiene que haber una coordinación real y que ésta se tiene que realizar conjuntamente entre nuestros técnicos y los técnicos de la Gerencia” (Entr. 4). Reconocen, además, que “a veces, son los gestores de las administraciones los que acuden a nosotros para plantearnos alguna demanda y nos derivan a personas que ellos no pueden atender” (Entr. 2). Las administraciones actúan por ello como demandantes de determinados servicios, y en cierto modo, como usuarios de las organizaciones de voluntariado.

En cambio, las pequeñas organizaciones, mantienen relaciones distantes y escasas. Se quejan de que los gestores de la administración no conocen ni apoyan su trabajo: “Los que mandan no nos hacen caso, ni tienen en cuenta los servicios que prestamos” (Entr. 11). Por ello, realizan su cometido al margen de las administraciones, al amparo de la parroquia o de algunas congregaciones religiosas.

## CONCLUSIONES

Los resultados obtenidos en nuestra investigación descubren las constantes más representativas de las organizaciones de atención social que operan en Castilla y León; muestran los rasgos de sus relaciones con la Administración regional y local y permiten,

al mismo tiempo, contrastar algunas de las consideraciones que en los últimos años se plantean sobre esta cuestión.

Confirman, en primer lugar, la presencia de distintas organizaciones diferenciadas por su origen, ubicación, estructura, cometido y proyección social. Constatamos, en concreto, que las organizaciones de “promoción social” surgen y actúan en el ámbito rural o en determinados barrios de las ciudades y entre colectivos con carencias en su integración social (mujeres, ancianos, jóvenes). Su finalidad y justificación es la de satisfacer demandas de carácter lúdico o cultural y la de hacer llegar a los socios, con el apoyo de los agentes de las administraciones, algunos servicios personales que el mercado no provee. Las asociaciones de autoayuda, en cambio, aparecen en espacios urbanos y ámbitos específicos de atención social donde las administraciones no están presentes. Su impulso procede del sentimiento de abandono e impotencia que padecen sus socios al enfrentarse a situaciones y a necesidades que las administraciones ignoran o no son plenamente conscientes del trastorno que de ellas se deriva para la calidad de vida de los afectados. En consecuencia, su cometido se dirige a paliar el vacío existente pero, sobre todo, a reclamar a las administraciones el reconocimiento de sus carencias socio-sanitarias. Las asociaciones de ayuda a terceros aparecen también en el entorno urbano, pero se orientan a la atención de colectivos que sufren algún tipo de exclusión. Surgen por el impulso y la continuidad de tradiciones e inquietudes solidarias que trascienden las coyunturas históricas en las que el Estado se compromete en la atención social. Por ello, en la actualidad, comparten con la Administración Pública la preocupación y la atención a estos colectivos.

Esa disparidad de situaciones explica que las pautas de su relación con la Administración pública, así como el papel que desempeñan en la atención social, sean también diversas. Si nos atenemos a lo indicado a lo largo del artículo se observa que en el caso de las organizaciones de animación social las relaciones surgen por iniciativa de la Administración: son los profesionales de las administraciones los que animan la constitución de estas organizaciones, los que estimulan la realización de actividades y ofertan Servicios Sociales para sus socios y los entornos en los que se ubican. Las relaciones que estas organizaciones mantienen con la Administración se limitan, como se ha visto, a los contactos que mantienen con los profesionales de los CEAS. De este modo, las entidades de “animación social” se configuran esencialmente como usuarias de los servicios que diseña, financia y presta la Administración autonómica y local a través de los CEAS. Se puede decir, en este sentido, que estas organizaciones desempeñan un papel instrumental en la atención social, en la medida en que se configuran como un cauce o una vía a través de la cual las administraciones distribuyen determinados servicios entre la población.

Las organizaciones de autoayuda, surgen, en cambio, para reclamar a la Administración servicios y atenciones. Son dichas organizaciones las que toman la iniciativa en la relación, forzando y presionando a la Administración para que se ocupe y atienda a las necesidades de los colectivos a los que representan. En este cometido, las organizaciones “pequeñas” aparecen muy activas y beligerantes en el ámbito de la denuncia,

reivindicación y concienciación social, al tiempo que se esfuerzan, con los escasos recursos que poseen, en atender a sus socios. Ello explica la pluralidad de contactos que mantienen con las diferentes administraciones (CEAS, ayuntamientos, diputaciones, consejerías), el nivel administrativo en el que se producen y la insatisfacción general que muestran ante la atención que les presta la Administración. Las “grandes”, en cambio, parecen haber conseguido ya un amplio reconocimiento social de sus reivindicaciones logrando que la administración atienda a sus socios a través de ellas y se orientan, en consecuencia, hacia la prestación de servicios especializados. Algo que, como se ha visto, se plasma en convenios de financiación que se establecen en los niveles más altos de la Administración autonómica. Mediante estos convenios la Administración delega en ellas tácitamente la atención de los colectivos a los que representan. Se puede decir por ello, que las organizaciones de autoayuda, ejercen una función de complementariedad, en la medida que prestan servicios y atienden a colectivos que los Servicios Sociales de las Administraciones públicas no contemplan entre sus actuaciones directas, bien porque ignoran o no consideran preocupante la situación de dichos colectivos, como parece suceder en el caso de los colectivos que representan las pequeñas organizaciones, o bien porque delegan su atención a las grandes organizaciones.

Las organizaciones de “ayuda a terceros” surgen e incluso actúan al margen de la Administración siguiendo, como se ha dicho, el impulso de tradiciones solidarias. No obstante, en la actualidad y en el contexto del “modelo de bienestar latino” su acción confluye y se encuentra con las administraciones a través de una doble vía. Por un lado, en un contexto donde el Estado es percibido como responsable o al menos subsidiario de todo lo que les pasa a los individuos, estas organizaciones se dirigen a la Administración en busca de financiación y apoyo. Por otro lado, las Administraciones públicas, a medida que han ido ampliando los Servicios Sociales se han encontrado con organizaciones que venían tradicionalmente prestando servicios similares, lo que, una vez superados los primeros recelos, plantea la necesidad de coordinarse con estas organizaciones y de aprovechar las redes y recursos asistenciales de las mismas. Esta coordinación y cooperación es efectiva, como se ha podido comprobar en el caso de las grandes organizaciones (Cáritas o Cruz Roja). Las pequeñas, en cambio, funcionan al margen de la Administración, en la medida en que ésta las ignora: ni las apoya económicamente, ni trata de coordinarse con ellas porque considera que su acción es irrelevante. En virtud de esta confluencia con la administración, las organizaciones de ayuda a terceros se adaptan a la expansión o contracción de los Servicios Sociales públicos reorientando su acción hacia nuevas necesidades sociales o hacia aspectos de la atención social en los que el compromiso personal con los necesitados es clave frente a la “frialdad” o “deshumanización” que se supone conlleva la especialización y profesionalización de los agentes públicos. En definitiva, la dinámica de las relaciones que estas organizaciones mantienen con la Administración autonómica y local pone de manifiesto el carácter suplementario de su acción social en relación con los servicios que prestan las administraciones públicas: atienden a los mismos colectivos y prestan servicios similares, pero tratan de cubrir las deficiencias y los huecos de los servicios públicos, coordinándose con éstos, prestando

especial atención a la emergencia de nuevas necesidades y abordando facetas de la atención social en las que el trabajo voluntario está especialmente indicado.

Estas constantes nos permiten, también, matizar algunas de las consideraciones que en los últimos años se han expresado sobre las causas, el alcance y la proyección de las relaciones que en la actualidad mantienen el sector voluntario y el sector público. A la vista de los resultados alcanzados pensamos que las valoraciones que se realizan sobre esas relaciones no tienen suficientemente en cuenta los distintos espacios en los que se plantean, ni tienen presente la pluralidad de las organizaciones y de las administraciones que participan en ellas.

A juzgar por los resultados de nuestro estudio no es generalizable la idea planteada por algunos autores en los últimos años de que las entidades de voluntariado se hallan inmersas en un proceso de especialización y de profesionalización en el que se prima la eficiencia en la prestación de servicios y el trabajo de profesionales contratados, al tiempo que abandonan otros aspectos de sus acción como la participación social de sus socios, la reivindicación de derechos o el talante humanitario que se deriva de la identificación y solidaridad con los necesitados. Esto es aplicable, en cierto modo, al caso de las grandes organizaciones tanto de autoayuda como de ayuda a terceros; pero en el caso de las pequeñas, que son muchas, persiste la voluntad de estar al lado de los excluidos, y el esfuerzo y dedicación de personas voluntarias.

Por otra parte, los resultados de nuestro estudio coinciden con otras investigaciones en señalar que la principal fuente de financiación de las entidades de atención social es la Administración pública. Pero de ello no se deriva automáticamente, como algunos interpretan, que todas ellas se plieguen a los dictados y a las directrices de las Administraciones convirtiéndose simplemente en el "brazo ejecutor" de la política social de la Administración. Ciertamente, las organizaciones de promoción social, responden, en gran medida, a este pronóstico ya que como se ha visto son en realidad usuarias /consumidoras de servicios que presta la Administración. Su reducido tamaño, el entorno en el que surgen, los escasos recursos humanos que poseen y lo limitado de sus fines las hace muy dependientes de la Administración e incluso manipulables política y socialmente. Pero esta realidad no es extensible en absoluto a todas las organizaciones. Las grandes organizaciones de autoayuda y de ayuda a terceros, dependen en gran medida de la financiación pública, pero poseen capacidad de negociación para orientar su acción y para defender e implementar iniciativas propias. Su capacidad de negociación y de resistencia frente a las Administraciones procede de su tamaño y especialización en la prestación de determinados servicios, de su articulación en grandes federaciones en el ámbito autonómico y nacional, de la cualificación y experiencia de los profesionales que trabajan en ellas y del amplio respaldo social con que cuenta su trabajo y cometido.

Las pequeñas organizaciones de autoayuda y de ayuda a terceros sobreviven al margen de las subvenciones y de las ayudas de la Administración pública gracias al trabajo, a la dedicación de sus voluntarios y al apoyo de otras instituciones, especialmente instituciones religiosas. Ello les mantiene inevitablemente en una situación de precariedad, que compromete su continuidad y limita el alcance de la atención social que prestan, pero

precisamente por eso actúan con independencia de la Administración y reivindican un espacio propio en la atención social. Con ello, logran mantener una red de solidaridad al margen de la Administración, proporcionan atención, asesoramiento y apoyo a inmigrantes y personas sin hogar, ofrecen orientación y acompañamiento a personas desvalidas o consiguen reunir a grupos de afectados con problemáticas muy específicas facilitándoles el apoyo mutuo o demandando su atención de la Administración .

Por último, ha ido aflorando en los últimos años, la idea de que la deriva de las organizaciones de voluntariado hacia la profesionalización y especialización, junto con su dependencia de la financiación pública ha generado una contracción de sus funciones tradicionales (denuncia y participación política). Es posible que esto sea así en otros ámbitos de la sociedad civil, pero en el campo de la atención social, a juzgar por los resultados de nuestra investigación, es arriesgado afirmar tal extremo. Tal como hemos visto, las asociaciones de promoción social, a pesar de su dependencia de los CEAS y el escaso dinamismo que presentan, constituyen indudablemente una forma de participación y desarrollo de la sociedad civil en entornos y contextos deprimidos caracterizados precisamente por la desmovilización y la apatía asociativa.

Las organizaciones de autoayuda constituyen, también, un caso peculiar y en gran medida desconocido de contribución efectiva al fortalecimiento de la sociedad civil. Estas organizaciones, tanto las pequeñas como las grandes, muestran en la actualidad un gran dinamismo en la articulación de intereses privados y en la producción y gestión de servicios colectivos, realizando una labor importante en la expansión de la atención social a colectivos tradicionalmente desatendidos y en la denuncia de sus carencias, la reivindicación de sus derechos y la prestación de servicios. Tampoco debe obviarse la aportación que realizan algunas organizaciones de ayuda a terceros en la denuncia de situaciones de exclusión y en la concienciación de los ciudadanos sobre los problemas que padecen ciertos colectivos que se hallan en situación de vulnerabilidad.

Todo ello nos permite extraer una última conclusión. Al hilo de lo indicado parece evidente que para entender en toda su amplitud y en toda su complejidad la dinámica reciente de las interacciones entre el tercer sector y el sector público no es suficiente con analizar los planteamientos de la administración central y de las grandes organizaciones. Es preciso, igualmente, tener en cuenta los planteamientos y las disposiciones que asumen los distintos tipos de organizaciones que operan en el ámbito autonómico y local. Pensamos, asimismo, que para alcanzar una comprensión amplia del alcance que tienen y de las condiciones en las que se producen esas interacciones no basta con analizar los factores estructurales que envuelven o condicionan a dichas relaciones; es necesario, igualmente, prestar atención a los planteamientos y a las consideraciones que expresan los agentes que protagonizan y participan en ellas. Éstos han sido los referentes y los marcos seguidos en nuestro estudio y desde ellos se explican los resultados obtenidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAMSON, P. (1995), "Regímenes europeos de bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de sociedades?", en S. Sarasa y L. Moreno (comp.), *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ARIÑO, A. y J. CUCO (2001), "Las organizaciones solidarias", *Revista Internacional de Sociología*, nº 29, pp. 7-34.
- ARIÑO, A. (dir.) (2004), *La ciudadanía solidaria. El voluntariado y las organizaciones de voluntariado en la Comunidad Valenciana*, Valencia, Fundación Bancaixa.
- ASCOLI, U. (1987), "Estado de Bienestar y acción voluntaria", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 38, pp. 119-162.
- ASCOLI, U. y E. PAVOLINI (2000), "Las organizaciones del Tercer Sector en las políticas socioasistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades", en AA. VV., *Las estructuras de Bienestar en Europa*, Madrid, Civitas, pp. 827-858.
- BRUGUÉ, Q. y R. GOMÁ (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- CABRA LUNA, M. A. (1999), "El Tercer Sector", en M. Carpio, *El sector no lucrativo en España*, Madrid, Pirámide, pp. 75-112.
- CASADO, (2003), *Imagen y realidad de la acción voluntaria*, Barcelona, Hacer.
- CIMOP (1998), *Iniciativa privada y Servicios Sociales*, Madrid, MTAS.
- CODORNÍU, J. M. (2003), "Balance económico consolidado de la Acción Social", en G. Rodríguez Cabrero (coord.), *Las entidades voluntarias de acción social en España*, Madrid, Foessa-Cáritas, pp. 153-212.
- FUNDACIÓN TOMILLO (2001), *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- GIDRON, B., R. KRAMER y L. SALAMON (1992), *Government and the Third Sector. Emergin Relationships in Welfare States*, San Francisco, Jossey Bass.
- GINER, S. y S. SARASA (1995), *Altruismo cívico y político social*, Barcelona, Universidad Pompeu Fabra.
- GÓMEZ, C. (2005), *Las ONG en España*, Madrid, La Catarata.
- GUTIERREZ RESA, A. (1997), *Acción Social pro gubernamental*, Valencia, Tirant lo Blanc.
- JAMES, E. (ED.) (1988), *The Nonprofit Sector in Intenational Perspective: Studies in comparative culture and Policy*, New York, Oxford University Press.
- JOHNSON, N. (1990), *El Estado de Bienestar en transición*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- HERRERA, M. (1988): *El Tercer Sector en los Sistemas de Bienestar*, Valencia Tirant lo Blanc.

- HERRERA, M. y CASTON, P. (2003), *Las políticas sociales en las sociedades complejas*, Barcelona, Ariel.
- KRAMER, R. (1981), *Voluntary agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press.
- (1987), "Voluntarie Agencies and the Personal Social Services", en W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press, pp. 240-257.
- MADRID, A. (2001), *La institución del voluntariado*, Madrid, Trotta.
- (2002), "El bienestar del voluntariado. Reflexiones entorno a la institucionalización de la colaboración social gratuita" en J.M. Robles (comp.), *El reto de la participación*, Madrid, Mínimo Transito, pp. 365-390).
- MOTA, F. (1999), *Las estructuras del Bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Madrid, Civitas, pp. 709-789.
- (1999), "La realidad asociativa en España. Madrid", en J. Subirats: *¿Existe sociedad civil en España?*, Madrid, Fundación Encuentro, pp. 37-64.
- NAVARRO, C. J. (2001), *La calidad del Pluralismo de Bienestar. Tercer Sector y agencias gubernamentales en Andalucía*, Córdoba, Universidad de Córdoba.
- OCDE (2003), *El sector no lucrativo frente al cambio económico*, París, OCDE.
- PÉREZ DÍAZ, V. y J.P. LOPEZ (2003), *El Tercer Sector social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales.
- REVILLA, M. (2002), *Las ONG y la política*, Madrid, Istmo, pp.15-65.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coordinador) (2003), *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe general*, Madrid, FOESSA-CARITAS.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, J. I. (dir.) (2000), *El sector no lucrativo en España*, Bilbao, Fundación BBV.
- SALAMON, L. (1987), "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government Nonprofit Sector Relations", en W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press.
- SALAMON, L. M. y H.K. ANHEIER y COLS (2001), *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Bilbao, Fundación BBV.
- SALINAS, F. (Coord.) (2001), *La evolución del Tercer Sector hacia la empresa social*, Madrid, Plataforma para la Promoción del Voluntariado.
- SARASA, S. (1995): "La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre el Estado y asociaciones", en S. Sarasa, L. Moreno (comp.), *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC.
- (1999), "El papel de la sociedad civil en los Servicios Sociales", en J. SUBIRATS (ed.), *¿Existe Sociedad Civil en España?*, Madrid, F. Encuentro, pp. 117-143.



STOKER, G. (ED.) (1988), *The Politics of Local Government*, Londres, Macmillan.

VINYES, R. (1996), "Aproximación histórica a las asociaciones de carácter no lucrativo en el ámbito de los Servicios Sociales", en G. Rodríguez Cabrero – M. CORDONÍU (dirs.), *Las Entidades voluntarias en España*, Madrid, MAS, 85-115.

ZURDO, A. (2003), "Voluntariado y estructura social: funciones sociales y límites", en G. Rodríguez Cabrero (Coordinador), *Las entidades voluntarias de acción social en España*, Madrid, Foessa-Cáritas, pp. 215-285.

**RECIBIDO: 20/06/06**  
**ACEPTADO: 05/10/06**