

Tercer sector, Estado de Bienestar y política social¹

Third Sector, Welfare State and Social Policy

Vicente MARBÁN GALLEGO

Universidad de Alcalá

Recibido: 20.03.07

Aceptado: 10.05.07

RESUMEN

La emergencia de nuevos riesgos sociales como el envejecimiento, los movimientos migratorios, la desigualdad de género, los cambios en la estructura familiar o la deslocalización productiva, junto a un contexto de constricción financiera y descentralización administrativa del Estado de Bienestar, son factores que han marcado un mayor protagonismo del Tercer Sector en el ámbito de la política social y, con ello, el debate sobre el tipo de colaboración entre ambos.

En este texto se analiza tal debate y el papel y posicionamiento del Tercer Sector, tanto en distintos escenarios de universalización –asistencialización de los servicios sociales–, como en diferentes ámbitos de la política social como son la inmigración, la atención a las personas dependientes y la exclusión social.

PALABRAS CLAVE: Tercer Sector, Estado de Bienestar, política social, servicios sociales, inmigración, dependencia, exclusión social, nuevos riesgos sociales.

ABSTRACT

New social risks as the aging, the migratory movements, the inequality of gender, the changes in the familiar structure or the productive relocation, in a context of financial constriction and administrative decentralization of the Welfare state, have lead to an increasing role of the Third Sector in the area of the social policy as well as the debate on the type of collaboration between both.

In this text, we have analyzed such a debate and the role of the Third Sector in different stages of social services and in different areas of the social policy as the immigration, the attention to dependent people and the social exclusion.

KEY WORDS: Third Sector, Welfare State, social policy, social services, immigration, dependency, social exclusion, new social risks

¹ Este texto es en parte deudor de las reflexiones surgidas del curso de verano de El Escorial en el 2005 sobre los nuevos retos de las políticas de bienestar social y se ha elaborado durante la ejecución del proyecto de investigación NURSOPOB desarrollado por el CSIC-UPC dentro del Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Educación y Ciencia, SEJ2005-06599. (plazo de ejecución 31-12-2005 a 31-12-2008). Agradecer también los comentarios al borrador de este texto de Gregorio Rodríguez Cabrero (UA) y de Jose Luís Ramos Gorostiza (UCM).

SUMARIO

1. Introducción. 2. La entropía y polisemia del tercer sector. 3. La relación histórico-institucional del tercer sector con el Estado de Bienestar en España. 3.1. La azarosa relación histórico-institucional entre el estado y el tercer sector de acción social en España. 3.2. El tercer sector de acción social: ¿caballo de Troya del asistencialismo o paladín del Estado de Bienestar? 4. La contribución del tercer sector de acción social a la política social. 4.1. Tercer sector de acción social e inmigración. 4.2. El tercer sector de acción social y la atención a la dependencia. 4.3. El tercer sector de acción social y la exclusión social. 5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La emergencia y extensión de nuevos riesgos sociales cada vez más acuciantes e inminentes (envejecimiento de la población, la desigualdad de género, la inmigración, la dualización social provocada por la globalización o los cambios en la estructura familiar), unido a la política de ajuste presupuestario de la que es objeto el Estado de Bienestar desde hace varios años, han desbordado la capacidad y alcance de éste para atender las necesidades de los colectivos más precarios. El resultado es una gestión mixta de la política social en la que el Tercer Sector de acción social, aún con sus propias limitaciones, está adquiriendo cada vez más protagonismo. Por un lado, porque con su participación está mostrando la incapacidad del Estado para hacer visibles por sí mismo dichas necesidades. Por el otro, porque está contribuyendo a reducir los costes de transacción que le supondría al Estado detectarlas, actuando como sensores de detección de necesidades básicas y colectivos necesitados, afianzando la democracia participativa, extendiendo los derechos sociales a dichos colectivos y contribuyendo a crear compromisos intergeneracionales de solidaridad a través del voluntariado.

Este creciente protagonismo del Tercer Sector no está exento de debate en lo relativo al tipo de colaboración que mantiene con el Estado. En particular, nos referimos al debate sobre si el posicionamiento y la colaboración del Tercer Sector con el Estado de Bienestar puede ser considerada como una asistencialización encubierta de ciertos aspectos de la política social, o como una nueva forma de provisión privada de la cosa pública que apenas causa perjuicio para la igualdad y universalidad en el acceso a los programas de bienestar social.

En el texto que presentamos no rehuímos este debate, al que pretendemos dar respuesta tanto desde un enfoque relacional como sectorial. Para ello el texto está estructurado en tres bloques claramente diferenciados. Empezamos con un apartado de carácter más conceptual y aclaratorio en el que analizamos el carácter polisémico del Tercer Sector. En este apartado acotamos dicho concepto a fin de convenir el ámbito sobre el que centraremos nuestra atención, en concreto, el Tercer Sector de acción social (TSAS en adelante). A continuación, analiza-

mos sucintamente su relación histórico-institucional con el Estado, centrándonos tanto en su azarosa relación histórica en España como en el posicionamiento del TSAS en el debate sobre la asistencialización-universalización de los servicios sociales.

Por último, nos detenemos en el análisis de la contribución del TSAS a la política social y en su relación con el Estado desde una perspectiva sectorial. Para ello nos centraremos en tres ámbitos específicos de la acción social como son la inmigración, la atención a las personas dependientes y la exclusión social.

2. LA ENTROPÍA Y POLISEMIA DEL TERCER SECTOR

Cuando afrontamos el análisis de la relación entre el Estado de Bienestar y el Tercer Sector solemos partir de cierta asimetría en el conocimiento de ambos conceptos. En particular, el concepto de Estado (de bienestar) es ampliamente reconocido, no así el de Tercer Sector, razón por la cual nos resulta ineludible detenernos en éste último.

La polisemia del Tercer Sector se hace palpable cuando consultamos sobre ello a nuestro entorno familiar, laboral, o de amistades más próximas. Esa misma pregunta se la llevamos haciendo varios años a alumnos universitarios de primer curso y raro es el que conoce sucintamente el concepto de Tercer Sector como un sector con identidad propia, si es que no lo confunden con el “sector terciario”.

Lo cierto es que este muestreo tan simple y heterodoxo puede no resultarnos convincente pero, en puridad, no dista mucho de lo ya puesto de manifiesto tanto por el Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social como por algunas investigaciones (Fundación ONCE) en la que se analiza la imagen pública del Tercer Sector. En concreto, en el Plan Estratégico se constata su “imagen social difuminada y fragmentada” y “la débil conciencia de pertenencia de las entidades que conforman el tercer sector de acción social” (Plataforma de ONG de Acción Social, 2006: 55). En la investigación de la Fundación ONCE se concluye que existe entre la población española una percepción desestructurada y poco nítida del TS (sólo un tercio de los encuestados le confieren una identidad diferenciada) (López Pintor, 2004).

A tenor de todo ello, cabría preguntarse: ¿Qué esperábamos de una definición residual como la de Tercer Sector?

Efectivamente el Tercer Sector es un término polisémico, residual y poco eficaz para la comunicación social habitual y, como tal, no es de extrañar que también lo sea su conocimiento más allá del ámbito académico, investigador, o de aquellos que están relacionados con el mal llamado ámbito de las ONG.

Obviamente, su desconocimiento para el público en general no se debe únicamente al término utilizado, pero éste tampoco ayuda. Otros factores que han podido contribuir de una u otra forma a su desconocimiento son su invisibilidad estadística, la confusión con términos como Sector No Lucrativo o Economía Social, la denominación de ONG a todo lo relacionado con el Tercer Sector, su reciente institucionalización, su legitimación residual como una respuesta a los fallos del mercado y el Estado, o la “falta de autorregulación... y la competencia tanto interna como en el marco del mercado” (Plataforma de ONG de Acción Social, 2006: 60)².

Incluso en el ámbito académico tampoco es de extrañar que cuando se escribe algún artículo sobre el Tercer Sector, o se asiste a algún congreso, todavía haya que dedicar unos minutos a precisar, no ya lo que se entiende por TS, sino cómo lo define y clasifica el articulista o ponente en particular.

En nuestro caso, aún a sabiendas de que en la “frontera” del término hay entidades que bien podrían no incluirse en éste ámbito³, nos decantamos por considerar como el núcleo del Tercer Sector a las asociaciones y fundaciones no lucrativas que persiguen fines de interés general (educativos, sociales, culturales, deportivos, ambientales, etc.), a las denominadas como “Entidades Singulares” (Cruz Roja, Cáritas, ONCE), y a entidades de la Economía Social como Cooperativas, Mutualidades y Sociedades Laborales, (Marbán 2006).

Sírvanos esta caracterización del Tercer Sector para convenir que, de este amplio elenco de entidades, en el texto nos centraremos sólo en el ámbito específico de la acción social (TSAS en adelante) fundamentalmente por su mayor visibilidad y proximidad a la política social. Un TSAS que, en el Plan Estratégico (del Tercer Sector de Acción Social), se define como “el ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de manera 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 queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar” (Plataforma de ONG de Acción Social, 2006: 13).

² Incluso podríamos añadir la escasa significación que ha tenido el Tercer Sector hasta principios de los 90 en la extensa literatura histórica, sociológica y política sobre los desarrollos históricos y comparativos de los Estados de Bienestar europeos. Concretamente, si revisamos los modelos teóricos más reconocidos del Estado de Bienestar (Wilsensky y Lebeux, Titmuss, Leibfried, o la célebre clasificación de Esping-Andersen) comprobamos como las organizaciones voluntarias han recibido poca o nula atención, ya que, si se incluyera a estas entidades, probablemente resultarían diferentes agrupamientos de países en cada modelo (Kuhnle y Selle, 1992).

A principios de los 90 empieza a prestarse una mayor atención a los modelos que relacionan el Estado de Bienestar y el Tercer Sector (Gidron, Kramer, y Salamon, 1992; Kuhnle y Selle, 1992; Abrahamson, 1995; Sarasa, 1994; Salamon y Anheier, 1998; Kendall, 2001...). En conclusión, estos modelos, además de su valor didáctico y descriptivo, resultan de gran utilidad ya que nos permiten contemplar, bajo distintas ópticas, los distintos perfiles y grados de institucionalización de los “terceros sectores” europeos. No obstante, cabría hacerles dos objeciones: en primer lugar, tales modelos suelen ser tan estáticos que no siempre resisten la dinamicidad y el constante cambio y crecimiento que está teniendo el Tercer Sector, lo cual exigiría reelaborar constantemente la definición de cada modelo. En segundo lugar, se da el caso de que otros regímenes como el de Salamon y Anheier (1998) adolecen de virtud explicativa para clasificar determinados modelos de Tercer Sector en la medida en la que son meras readaptaciones de los conocidos regímenes de Estados de Bienestar de Esping-Andersen al ámbito de lo no lucrativo. En concreto, estos autores diferencian cuatro modelos de desarrollo del Tercer Sector en función del poder de influencia de las clases sociales dominantes: Estatalista –caso de Japón; Liberal, Reino Unido o EEUU–; Socialdemócrata –Suecia– y Corporativista –Alemania, Francia–. Como puede observarse, estos modelos no alcanzan a explicar el Tercer Sector de los países del Este, o de países de democratización tardía como el portugués, el griego o el español, en los que las clases sociales que más presionaron por el desarrollo del TS en otros países europeos, en estos, han estado adormecidas por los Estados dictatoriales.

³ Sirva de ejemplo como en el trabajo sobre el Sector No lucrativo de Ruiz Olabuénaga (2000) se incluyen dentro del Tercer Sector a centros privados de enseñanza de la Iglesia Católica, además de a hospitales no lucrativos y clubes deportivos que no son S.A., mientras que la investigación sobre Economía Social de García Delgado (2004) incluye a lo que podía considerarse como una Fundación –empresa, concretamente al amplio grupo de empresas integradas en la Corporación empresarial ONCE (CEOSA), y excluye a las actividades sociales de las confesiones religiosas, incluidas las de la Iglesia Católica y a las mutuas patronales de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

3. LA RELACIÓN HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DEL TERCER SECTOR CON EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA

3.1. LA AZAROSA RELACIÓN HISTÓRICO-INSTITUCIONAL ENTRE EL ESTADO Y EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

El debate sobre el modelo relacional Estado y Tercer Sector es un aspecto relativamente reciente al que se le ha empezado a prestar mayor atención, desde mediados de los 90 del siglo pasado, como consecuencia de una relación institucional interesadamente más intensa entre ambos.

Esta colaboración es relativamente fructífera si la comparamos con unas raíces históricas del TSAS español ciertamente azarosas en su relación con el Estado. Tal relación ha transitado desde un asistencialismo eclesiástico, caritativo y gremial durante el medioevo, el cual fue dismantelado y sustituido con el liberalismo por una beneficencia pública desamortizadora e invasiva, hasta nuevas formas de previsión social más intervencionistas a finales del siglo XIX que relegaron al Tercer Sector a un papel residual y subalterno (López Castellano, 2004).

Tras la represión franquista del movimiento asociativo, el advenimiento de la democracia permitió que se fueran sentando las bases del Tercer Sector. Así, en la primera fase de la transición política (1976-1982) el desarrollo del Tercer Sector fue cualitativamente muy importante pero cuantitativamente discreto. En primer lugar, porque las prioridades ciudadanas apuntaban hacia el Estado como precursor de una protección social de carácter público y de amplia cobertura y no hacia los movimientos asociativos. En segundo lugar, porque las formas de participación giraban en torno a los partidos políticos y a las elecciones, dejando un margen muy limitado a otras vías de participación (Subirats, 1999). Por último, porque buena parte de los movimientos asociativos se quedaron huérfanos de liderazgo ya que sus principales líderes se dispersaron entre la Administración Pública y los partidos políticos.

Bien entrados los años 80, el Tercer Sector entra en una fase de crecimiento, progresiva profesionalización, y de reorientación ideológica hacia una filosofía cada vez más prestacional

y menos reivindicativa. Todo ello coincidiendo con un contexto de dificultades del Estado de Bienestar para alcanzar unas crecientes demandas ciudadanas, asentadas sobre unas expectativas aún por cubrir, en el que va tomando fuerza la necesidad de un mayor pluralismo en la política social y un clima social favorable hacia una mayor responsabilidad de la sociedad civil en la provisión del bienestar.

Desde los años 90, podemos hablar de un Tercer Sector que crece exponencialmente, si bien, a principios del siglo XXI tal crecimiento parece estar afectando más al tamaño de las organizaciones que a la creación de otras nuevas. En concreto, en estos años la consolidación del TSAS y su relación con el EB se escribe sobre una serie de factores y hechos concretos.

Entre los principales factores podrían apuntarse, la institucionalización del TS y su creciente (aunque todavía insuficiente) visibilidad social como un sector relativamente cohesionado, el acomodamiento de la sociedad civil a una libertad asociativa sin precedentes en nuestra historia, la terciarización de la economía (González Moreno, 2005; Kendall, 2001), la reestructuración del EB (Rodríguez Cabrero, 2005), la propia estructura del mercado con su capacidad para crear riqueza y desigualdad a la vez, la emergencia de nuevos riesgos sociales y la globalización económica (Marbán y Rodríguez Cabrero, 2006a), o la secularización de la sociedad (Fantova, 2005).

Por otro lado, como nos recuerda Casado (2003a), la construcción del “ámbito de lo social” también se produce en España a partir de hechos concretos que bien podrían marcar la institucionalización de las relaciones de colaboración entre el TSAS y el Estado.

En concreto, se destacan particularmente: 1) la incorporación de las entidades voluntarias a las tareas desarrolladas por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas creada en 1985, en la que además se creó un órgano consultivo como la Coordinadora de ONG de Intervención en Drogodependencias; 2) las subvenciones del 0,52% del IRPF (0,7% en próximas convocatorias) para fines de interés social creadas a finales de los 80 y, 3) la elaboración de un “Informe para el Presidente del Gobierno” en 1999.

En particular, este informe incluía propuestas para la Mejora del Tercer Sector de Ámbito Social en España como la elaboración de un

Libro Blanco sobre el TSAS, reformas legislativas fiscales, impulsar un Plan Estratégico del TSAS y garantizar la participación del sector en el desarrollo de las políticas públicas del ámbito social. Esta participación finalmente fue concretada con la creación, a finales de 1999, del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social como un órgano de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento en las políticas públicas de acción social.

3.2. EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL: ¿CABALLO DE TROYA DEL ASISTENCIALISMO O PALADÍN DEL ESTADO DE BIENESTAR?

En términos de economía política, el Tercer Sector de acción social está siendo considerado como una “tercera vía” conciliadora de las posiciones neoliberales y keynesianas más moderadas en la medida en la que combina financiación y fines de interés público con una gestión privada.

No obstante, aunque esta vía intermedia parece complacer a ambas posiciones, no las contenta del todo: desde el neoliberalismo se sigue recelando de la dependencia financiera del Estado con el temor de que el TS se convierta en una extensión o un paladín del mismo, mientras que desde el keynesianismo se cuestiona si el TS no será un “Caballo de Troya” hacia la privatización y asistencialización de la política social o un mero parche a la creciente fragilidad de los pilares sobre los que se sustenta el Estado de Bienestar.

En el campo de los servicios sociales, la respuesta a la pregunta planteada parece resolverse desde la lógica del pragmatismo por ambas partes en distintos escenarios:

- En el escenario de la *asistencialización sostenida* de los servicios sociales es donde el TSAS se ha ido consolidando en los últimos años como consecuencia de que al propio Estado le resulta más eficaz delegar en el Tercer Sector que universalizar dicho ámbito. En este escenario, el TSAS está contribuyendo, a modo de Caballo de

Troya, a una “lenta y silenciosa deriva asistencial del Estado de Bienestar” (Rodríguez Cabrero, 2004) complementándole y supliéndole⁴ en la provisión de servicios sociales. De hecho, de la definición utilizada de TSAS se desprende, como no puede ser de otra forma, la lógica asistencial de este sector en la medida en la que procura “evitar que *determinados colectivos sociales* queden excluidos de unos *niveles suficientes* de bienestar”. De esta forma, podría suceder que, cuanto más delegue el Estado en el TSAS la provisión de servicios sociales y más eficaces sean las entidades que lo componen en tal cometido, mayor pueda ser la legitimación social y el riesgo de que se cronifique la asistencialización de los servicios sociales. El principal aspecto a tener en cuenta es si esta delegación del Estado en el TSAS queda suficientemente auspiciada por los principios de no exclusión, no rivalidad y de igualdad para todos los ciudadanos, independientemente de si están o no en la órbita del TSAS.

- El segundo escenario a contemplar es el de la *universalización selectiva* de los servicios sociales, a raíz de la consideración de la atención a la dependencia como un derecho subjetivo y universal en la recientemente aprobada Ley de Dependencia.

En este escenario, en lo que concierne a la atención a la dependencia, las organizaciones del TS de personas mayores y discapacidad han colaborado activamente en su universalización debido, no sólo a su tradicional capacidad de influencia, sino también a su implantación en la red de servicios disponibles para estos colectivos. Esto, sin duda, ha supuesto una garantía para ganarse un espacio como proveedor en un contexto de universalización de esta contingencia.

No obstante, en este escenario el TSAS corre el riesgo de asistir a una fragmentación en la medida en la que no todos los colectivos precarios serán atendidos de manera universal. De esta manera, el TS próximo

⁴ Al igual que hace Casado (2003), con el término “suplir” no nos estamos refiriendo específicamente a “sustituir” sino a la acepción “disimular uno un defecto de otro” utilizada en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua.

al ámbito de los servicios sociales a universalizar (mayores y personas con capacidades diferentes) puede pasar a ser “socio preferente” del Estado de Bienestar con buenas expectativas de crecimiento.

Por el contrario, en los ámbitos en los que la presencia e influencia del TS es algo menor (drogodependencia, SIDA, inclusión social...) la respuesta es más compleja. Por un lado, podría suceder que estas entidades pierdan capacidad de presión como conjunto de TSAS para reivindicar la universalización de estos ámbitos, ya que una parte importante de éste ya ha visto satisfechas sus demandas de universalización. En segundo lugar, puede que prefieran el escenario anterior de asistencialización sostenida porque es el que les ha permitido desarrollar su actividad ya que, de universalizarse alguno de sus espacios de acción, correrían el riesgo de verse desplazados en su provisión dada su menor presencia institucional e influencia histórica. Una tercera posibilidad, la más deseable, es que el TSAS rehuya de corporativismos y actúe cohesionado en la defensa de una universalización extensiva de los servicios sociales en la que su presencia esté garantizada.

- Por último, el escenario de *universalización extensiva* de los servicios sociales no implicaría necesariamente que el Tercer Sector tendiera a retroceder en el camino andado. Por una parte, porque en este escenario el EB debería garantizar un determinado nivel de provisión de servicios sociales pero no necesariamente tendría porqué proveerlos todos directamente, ni probablemente lo haría, tratándose de un contexto de ofertas impositivas a la baja como el actual. En esta situación, el TSAS (sin olvidar tampoco al mercado) podría tener más espacios de acción como proveedor “privado de la cosa pública” (Giner y Montagut, 2005). Por otra parte, es probable que el Estado de Bienestar no alcance a determinados colectivos precarios porque los costes de transacción son muy altos resultando más eficiente y flexible, y menos burocrático e intervencionista colaborar con las entidades del Tercer Sector (Anheier, 2005). De hecho, incluso hay autores que

consideran que esta colaboración podría haberse producido años antes en la medida en la que la crisis de legitimación del Estado de Bienestar y del pacto keynesiano de finales de los setenta podría haberse evitado, o al menos atenuado, si se hubiera concedido una mayor importancia a estas “organizaciones de intermediación” (Anisi, 1995: 58).

En definitiva, a falta de un análisis cualitativo profundo, es probable que el posicionamiento del TSAS en el debate asistencialismo-universalización de los servicios sociales dependa de la posición de partida, el alcance institucional y las expectativas de “ser tenidos en cuenta” en la provisión de los servicios sociales de cada ámbito particular en el caso de que estos fuesen a universalizarse. No obstante, parece probable que en cualquiera de los tres escenarios, el papel del Tercer Sector de acción social no será meramente testimonial y probablemente irá más allá de una simple colaboración financiera, una frágil colaboración programática, y de una contenida cooperación institucional con el Estado de Bienestar como sucede en la actualidad.

4. LA CONTRIBUCIÓN DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL A LA POLÍTICA SOCIAL

La emergencia de nuevos riesgos sociales como el envejecimiento, la desigualdad de género, los cambios en la estructura familiar, o la estigmatización sociocultural de determinados colectivos (inmigrantes, gitanos, ex drogadictos, ex reclusos, enfermos de SIDA...) han propiciado que la participación del TSAS en la política social sea cada vez más recurrente. Las entidades que conforman este sector parten con algunas ventajas comparativas, aparte de su flexibilidad y cercanía, como son su multisectorialidad, al abarcar un amplio diámetro de colectivos como son los jóvenes, infancia y familia, mujeres, personas mayores, personas con discapacidad, drogodependientes y personas afectadas por el VIH/SIDA, gitanos, migrantes, refugiados y desplazados, personas reclusas y colectivos en riesgo de exclusión.

Por razones de espacio no podemos centrarnos en todos ellos aunque si querríamos detenernos brevemente en tres ámbitos específicos como son la inmigración, la atención a la de-

pendencia y la exclusión social. El ámbito de la inmigración nos resulta de interés ya que la significativa entrada de inmigrantes en nuestro país en los últimos años ha propiciado que el fenómeno migratorio se haya convertido en una prioridad en la agenda de la política social. En el caso de la atención a la dependencia, no podemos obviar el peso de las organizaciones de personas mayores y de discapacitados y su papel, tanto como proveedor tradicional de servicios como de poderoso lobby, a favor de la universalización de la atención a la dependencia. Por último, también es ineludible referirnos a la exclusión social en la medida en la que ésta lleva varios años convirtiéndose en una prioridad para las entidades voluntarias de acción social, en especial de las de mayor tamaño y transversalidad en su ámbitos de acción.

4.1. TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL E INMIGRACIÓN

La globalización ha diversificado los motivos subyacentes a los movimientos migratorios más allá de condicionantes fronterizos. A la vez ha contribuido a difuminar las posibles diferencias cuantitativas existentes en Europa entre los países receptores de los movimientos migratorios de mediados y finales del siglo XX (Aja y Díez, 2005). De hecho, nuestro país ha pasado, en un corto pero intenso periodo de tiempo, de ser un país emisor de migrantes a converger en porcentajes de residentes extranjeros con los países europeos receptores de las “primeras oleadas” migratorias: según datos del Padrón continuo del INE, los extranjeros residentes en España han pasado de 1,98 millones en el 2002 a 3,88 millones en el 2006, lo que equivale al 8,7 % del total de residentes en España.

A esta convergencia han contribuido, además de factores propios de los países de origen como la recesión de sus economías, factores domésticos como nuestro crecimiento económico, la situación geográfica, la demanda de empleos de baja cualificación en un mercado laboral en expansión, o los vínculos históricos, culturales y lingüísticos con Latinoamérica.

El fenómeno está siendo de tal magnitud que ha desbordado la capacidad del Estado de Bienestar y ha hecho necesario reforzar los nexos de colaboración con el TS en el ámbito de la provisión de servicios. Una colaboración que no está

exenta de tensiones en aspectos puntuales como la gestión de la inmigración irregular, las expulsiones de menores, los desarrollos reglamentarios, los procesos de regularización o la extensión de derechos políticos a los inmigrantes.

La masiva e inminente llegada de inmigrantes también parece haber desbordado las capacidades de unas organizaciones de inmigrantes de antemano saturadas. En el ámbito prestacional, han reaccionado potenciando la prestación de servicios a medida que iban incrementándose los recursos públicos destinados a tal fin. En el ámbito reivindicativo el “efecto llegada” ha sido ambivalente: por un lado, la urgente y necesaria atención requerida en el ámbito prestacional ha podido relegar a un segundo plano a aspectos que, en otras circunstancias, habrían reclamado mayores protestas por parte de las entidades de acción social. Por el contrario, tanto el número de inmigrantes como sus carencias se han hecho más visibles, lo cual supone una mayor legitimación, si cabe, del espacio reivindicativo de estas entidades en la medida en la que hay más personas susceptibles de verse afectadas por las decisiones del gobierno. Unas decisiones que, por lo general, suelen ser tomadas atendiendo a las preferencias de un “votante mediano” en el que el colectivo inmigrante tiene cuantitativamente cada vez mayor peso.

En cualquier caso, las asociaciones de inmigrantes son algo más que entidades caritativas ante situaciones sobrevenidas de emergencia social. Son organizaciones con un complejo entramado de espacios de actuación en los que, en su relación con el Estado, coexisten situaciones de conflicto, suplencia y cooperación. En concreto, podríamos destacar tres espacios de acción preferentes entre las entidades del TSAS en el ámbito de la inmigración (Cuadro I).

En el espacio consultivo, las organizaciones de inmigrantes están siendo cada vez más tenidas en cuenta a través de órganos de participación en los distintos niveles y foros territoriales de las administraciones públicas. No obstante, en la práctica, su participación suele ser preceptiva o está condicionada y restringida sólo a cuestiones relacionadas específicamente con la integración social. Un ejemplo a tener en cuenta, además de los foros autonómicos y municipales, es el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, creado en 1994 y dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este foro contempla, a partir del año 2006, la

Cuadro I
Espacios de acción del TSAS en el ámbito de la inmigración y su relación con el Estado

Relación con el Estado	Espacio TSAS en Inmigración		
	Espacio Consultivo	Espacio prestacional	Espacio promocional/reivindicativo
CONFLICTO LATENTE		<ul style="list-style-type: none"> Defensa jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> Cambios normativos. Extensión de derechos sociales.
COMPLEMENTARIEDAD Y COOPERACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Integración social de los inmigrantes Foros Nacionales, Autonómicos y Municipales 	<ul style="list-style-type: none"> Acogida y repatriaciones voluntarias. Información sobre acceso a servicios sociales y a servicios públicos. Gestión de proyectos y programas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción del asociacionismo de inmigrantes Sensibilización ciudadana
SUPLENCIA(ver nota 4)		<ul style="list-style-type: none"> Acompañamiento sociosanitario a inmigrantes. Acercamiento al idioma y costumbres. Servicio de intérpretes. Intermediación y dignificación laboral de inmigrantes indocumentados. 	

Fuente: Elaboración propia.

posibilidad de consultar preceptivamente a las organizaciones de inmigrantes cuando se traten planes, programas y disposiciones normativas de ámbito estatal relacionados con la integración de los inmigrantes, pero no contempla ningún tipo de obligatoriedad en aspectos relacionados con la política de inmigración en su conjunto (Solanes, 2006).

En el espacio prestacional las entidades del TSAS están desarrollando multitud de funciones. Algunas en colaboración con el Estado, tales como la primera acogida y las repatriaciones voluntarias de los inmigrantes, proporcionar información sobre el acceso a servicios públicos como la educación o la sanidad, o la gestión de determinados proyectos y programas sociales (integración para menores inmigrantes en centros de preescolar, pisos tutelados, formación de

adultos, asistencia a emigrantes retornados y a menores inmigrantes...). Otras en conflicto con el, tal es el caso de las labores de abogacía corporativa estableciendo redes de defensa jurídica de los inmigrantes (por ejemplo, solicitando revocaciones de órdenes de expulsión), y otras en relación de suplencia al Estado, con programas de acompañamiento sociosanitario a inmigrantes y a menores no acompañados, o servicios de traducción e intérpretes.

En los últimos años, son cada vez más frecuentes tareas como la gestión de bolsas de empleo y la intermediación laboral entre los inmigrantes (muchos de ellos indocumentados) y los empleadores, en especial en lo relacionado con el servicio doméstico y la atención a personas mayores (Martínez Buján, 2006). Se convierten así en verdaderas agencias informales de media-

ción y en avalistas para inmigrantes indocumentados que necesitan encontrar un empleo que no se atreven a buscar por los medios o canales convencionales. En tal cometido, algunas entidades llegan a controlar el proceso de selección, a realizar un seguimiento del inmigrante, y a definir unas condiciones laborales y unas normas de trabajo más dignas⁵, mientras que otras tan sólo les ponen en contacto con las familias. Abarcan incluso aspectos como la formación en los hábitos y la cultura de trabajo en el hogar español, lo cual, en el caso de algunas entidades religiosas entraña no pocos riesgos para la plena integración de la mujer inmigrante en la medida en la que les forman desde la óptica de aceptación de su rol femenino tradicional.

Por último, en el espacio promocional/ reivindicativo las entidades voluntarias de acción social siguen desarrollando una importante labor de promoción del asociacionismo de inmigrantes y de sensibilización ciudadana. En el espacio más reivindicativo están tratando de contrarrestar la negación política del inmigrante, reivindicando cambios normativos y la extensión de derechos sociales como el sufragio, o la igualdad de acceso a la sanidad y educación públicas. Un espacio no exento de algunos logros que aventuran la creciente capacidad de influencia del TSAS en el ámbito de la inmigración en los próximos años, tales como haber conseguido el reconocimiento en la Ley 4/2000 de una mayor cobertura sanitaria para los inmigrantes indocumentados (Moreno, Arriba y Moreno, 2006).

4.2. EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL Y LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

La atención a las personas mayores y con discapacidad, colectivos más susceptibles de verse afectados por situaciones de dependencia, es uno de los ámbitos con mayor solera dentro del Tercer Sector de acción social. En este campo, viene desempeñando tradicionalmente una importante labor de una manera informal y delegada, tanto desde la vertiente prestacional como de

la de expresión colectiva, contribuyendo sustancialmente a superar su tradicional estigmatización y aislamiento en España (Casado, 2003b).

Como hemos señalado recientemente (Marbán, 2006), en la actualidad las actuaciones del TSAS en el ámbito de la dependencia giran en torno a 4 ejes de actuación caracterizados por su competencia con el mercado y por la cooperación y la complementariedad, más que por el conflicto, en su relación con el Estado. En concreto, nos referimos a la información y asesoramiento sobre recursos y ayudas disponibles, la diversificación de la oferta de servicios y de alternativas terapéuticas existentes, proporcionar servicios de respiro y de apoyo temporal, así como una importante labor preventiva.

En la práctica, la red de servicios ofertados a los colectivos susceptibles de verse más afectados por situaciones de dependencia no es meramente testimonial, como tampoco lo son los recursos destinados a ellos desde y para el Tercer Sector. Baste decir, que los programas destinados a mayores y discapacitados dentro del 0,52 del IRPF son los que reciben los importes más altos, abarcando prácticamente el 40% de las subvenciones (en la convocatoria 2004 de la asignación tributaria a fines de interés social del IRPF se destinaron 20.358.451 euros para mayores y 16.134.987 personas con discapacidad).

Otros ejemplos a mencionar podrían ser los de entidades singulares como Cáritas y Cruz Roja en las que los fondos destinados a tales fines tampoco son nada despreciables: según la Memoria 2004 de Cáritas, se invirtieron más de 21,3 millones de euros en programas para mayores y 1,5 millones de euros en programas de atención a personas con discapacidad, cubriendo a cerca de 30.000 mayores y 8.000 discapacitados con servicios como la ayuda a domicilio, 64 centros de día y 63 residencias. Por parte de Cruz Roja, en el año 2004 se dió cobertura a más de 147.000 personas mayores y 16.000 discapacitados a través de sus programas de teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y transporte adaptado, a los que dedicaron casi 40 millones de euros (memoria 2004, Cruz Roja Española).

⁵ Fundamentalmente en lo relativo a tiempos de descanso y a unas tablas salariales más dignas que las establecidas en el Régimen Especial de Empleados del Hogar. Por ejemplo, según Martínez Buján (2006), para las cuidadoras que no trabajen como internas, desde Cáritas, ANAFE y la Congregación María Inmaculada de La Coruña y Pamplona se estipulan como mínimo 420 euros mensuales (Seguridad social incluida) y desde Cruz Roja 480 euros (Seguridad Social aparte) por 30 horas de trabajo semanales mientras que el Régimen Especial tan sólo contempla 451 euros por una jornada de 40 horas semanales.

En el ámbito de la dependencia, el papel del TSAS, aunque no exento de tensiones, viene marcado por una relación de colaboración e incipiente coordinación con el Estado. Esto, de una forma u otra, se ha visto reflejado en la elaboración y tramitación de la recientemente aprobada Ley de Dependencia, en la que las organizaciones del TSAS, junto a otros agentes sociales como los sindicatos, han dejado su “huella” tanto en aspectos de la ley que podrían resultar simbólicos como son su propia denominación⁶, como en otros de mayor enjundia que afectan a situaciones, colectivos y a su representatividad y posicionamiento en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En concreto, es muy reseñable el esfuerzo realizado desde las entidades de acción social del ámbito de las personas mayores y la discapacidad, especialmente desde el CERMI, FEAPS, CEOMA, Foro de Vida Independiente, UDP o la Plataforma de ONG de Acción Social, para que se reconocieran en la ley dos situaciones nucleares diferenciadas como son la dependencia y la autonomía personal. En concreto, las necesidades de apoyo para la autonomía personal aparecen expresamente reflejadas en la ley mediante la regulación del servicio para la promoción de la autonomía personal, así como con el reconocimiento del asistente personal y la mejora de una prestación económica para tal fin.

No menos importante ha sido la presión ejercida por estos movimientos para que la ley precisara con más claridad los criterios establecidos para el copago, distinguiendo entre servicios asistenciales y de manutención, y hoteleros (art 33.3).

En lo que respecta a los colectivos, el TSAS ha tenido cierta influencia en la inclusión dentro de la ley del análisis del impacto de género (Disposición final 1^a.4), la cobertura a los menores de tres años con graves discapacidades (Disposición adicional decimotercera), la inclusión de pleno derecho de las personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental, y el fomento del empleo de las personas con discapacidad (Disposición adicional decimocuarta).

En cuanto a la representatividad y posicionamiento del Tercer Sector, este finalmente ha conseguido ser reconocido en la ley como un agente a “tener en cuenta de manera especial” en la red de servicios del sistema (artículo 16.2) y como “órgano consultivo” a través del Consejo Estatal de Personas Mayores, el Consejo Nacional de la Discapacidad y el Consejo Estatal de ONG de Acción Social, con las “funciones de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del sistema” (artículo 41).

Sucede, no obstante, que esta activa participación en la configuración del sistema de atención a la dependencia, ni termina con la aprobación de la ley, ni es una garantía de que las expectativas de crecimiento de este subsector vayan necesariamente a cumplirse.

Por un lado, es precisamente a partir de la entrada en vigor de esta ley cuando las entidades del TSAS deben dar un impulso adicional a su espacio reivindicativo en la medida en la que todavía quedan por dirimirse cuestiones de gran trascendencia para el funcionamiento del sistema. Nos referimos a cuestiones tan generales como que el desarrollo reglamentario de la ley precise de la manera más concreta las competencias en la materia de las entidades voluntarias, el papel del mercado y del Estado, que la financiación sea suficiente y estable, la aplicación del copago, o que la financiación adicional aportada por las CCAA no contravenga los principios de igualdad de acceso y de equidad interterritorial. Tampoco deben olvidarse aspectos más concretos como la mejora de las condiciones laborales de los cuidadores de ayuda a domicilio, abandonados por la legislación al abocarles a un régimen tan precario y discriminatorio como el Régimen Especial de Empleados del Hogar (Martínez Buján, 2006)⁷.

Conviene apuntar, no obstante, que esta actitud “vigilante” no debe ser incompatible con la persecución del objetivo de universalización del conjunto de los servicios sociales. No podemos obviar el riesgo latente de que las organizaciones

⁶ Entiendo que la insistencia desde las entidades de acción social de que la ley se denomine así y no simplemente Ley de Dependencia como se acepta comúnmente es una cuestión meramente simbólica en la medida en la que lo realmente importante es que la promoción de la autonomía personal se plasme con precisión dentro de la ley y no necesariamente en su título. Lo mismo sucede con que el sistema se denomine Sistema Nacional de Dependencia como figuraba en el anteproyecto o Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como finalmente quedó en su redacción definitiva.

⁷ Entre las condiciones del Régimen Especial de Empleados del Hogar conviene recordar que no es obligatorio realizar un contrato de trabajo por escrito, tan sólo se tienen 7 días de indemnización por despido, la baja por enfermedad se empieza a percibir a los 28 días en vez de a los 3 días como en el Régimen General y que la pensión a percibir sería del 70% del ingreso mensual declarado.

de personas mayores y discapacitados desvíen su punto de mira hacia el cumplimiento de la universalización de esta contingencia en detrimento de un objetivo mucho más general como es la universalización extensiva de todos los servicios sociales, verdadero cuarto pilar del Estado de Bienestar. Si esto ocurre, el TSAS debería asumir otro riesgo adicional que afectaría a su fragmentación como sector, ya que a la tradicional fragmentación del TSAS entre grandes y pequeñas entidades habría que añadir la que se produciría entre entidades con ámbitos de la acción social universalizados y no universalizados.

Por otro lado, el grado de cumplimiento de las expectativas de expansión de las entidades de acción especializadas en esta contingencia dependerá de cómo el TSAS afronte varios retos y riesgos latentes con el desarrollo de la ley. En particular, la posibilidad de que con el nuevo sistema se desvíen o recorten recursos de los actuales presupuestos de servicios sociales, algunos de los cuales están destinados a las entidades del Tercer Sector. Esto obligaría a reconfigurar el mapa de financiación de los servicios de atención a la dependencia en un marco no exento de otros riesgos para el TSAS como son la creciente competencia con el sector privado lucrativo y la descentralización administrativa. En este contexto, el cumplimiento de las expectativas de crecimiento de las entidades del Tercer Sector dependerá, no sólo de la posición de partida, sino de cómo afronte y resuelva sus déficit de gestión, sus problemas de democracia interna y de renovación de equipos directivos y, en especial, el particularismo social y la colaboración y los recelos interasociativos.

4.3. EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

La consolidación de un capitalismo global informacional que está generando riqueza a la vez que desigualdad y una desestructuración de los perfiles profesionales, junto a la extensión de una serie de riesgos sociales (precariedad laboral, aumento de hogares monoparentales, dificultades de integración de los inmigrantes, existencia de colectivos estigmatizados por problemas de salud o por prácticas delictivas –SIDA, drogadicción, reclusos...–) son, entre otros, campos abonados para el desarrollo de la exclusión social.

En lo relativo a la política social contra la exclusión nos encontramos en un escenario ambivalente. Por un lado, la ausencia de una política de Estado sólida en materia de exclusión social, las trabas ideológicas neoliberales al efecto desincentivo que producen los programas de rentas mínimas, la contención del gasto social, la ingente necesidad de financiación requerida para la implementación de la Ley de Dependencia, o la legitimación social y política de las rebajas impositivas, no parecen el mejor escenario para el desarrollo de una política social expansiva en este ámbito.

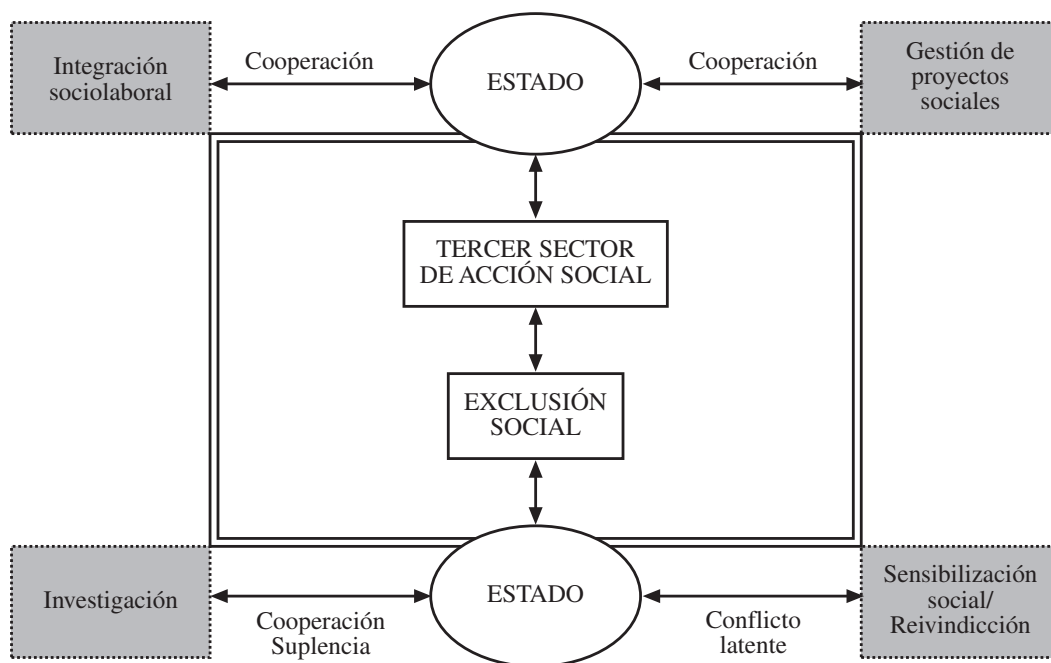
Por el contrario, el nuevo contexto europeo plasmado en la Estrategia Europea de Inclusión Social el cual, a pesar de su escasa visibilidad (Hanan, 2004), ha permitido situar la exclusión en la agenda política europea proporcionando un marco y unos plazos, unido a la puesta en marcha de algunas iniciativas desde determinadas CCAA (Laparra, 2004) o los fondos recibidos desde la UE para las políticas de empleo pueden ofrecernos un escenario algo más alentador.

Hasta ahora, desde las administraciones públicas se están implementando una serie de recursos inconexos y horizontalmente inequitativos como los subsidios por desempleo, las pensiones no contributivas, o los salarios sociales, que proporcionan unos niveles mínimos de ingresos a los excluidos “más integrados”, pero que, en muchos casos, no alcanzan a los “más excluidos” (Pérez Eransus, 2003). En aspectos concretos como la formación para colectivos desfavorecidos son frecuentes las duplicaciones de ofertas formativas a las mismas personas por parte de las distintas administraciones públicas.

En lo que respecta al TSAS, en los últimos años el ámbito y la responsabilidad de la lucha contra la exclusión social se ha ampliado a la iniciativa social en distintos programas de rentas mínimas y planes de voluntariado, convirtiéndose en la realidad cotidiana, junto con las redes primarias de solidaridad, en la última red de seguridad y en la opción más visible, personalizada y próxima para los colectivos más excluidos.

No obstante, en sus principales ejes de actuación, su relación con el Estado en la lucha contra la exclusión social está marcada por una colaboración de tipo subalterno: las administraciones públicas aportan la financiación y planifican las necesidades que detectan las entidades voluntarias y éstas, salvo experiencias concretas, tienen una discreta participación en los análisis, plantea-

Cuadro II
Ejes de actuación del TSAS en el ámbito de la exclusión social y su relación con el Estado



mientos y en la gestión de las soluciones a nivel de política pública (López-Aranguren, 2004).

Tal papel se concreta en la práctica en cuatro ejes de actuación como son la integración sociolaboral, la gestión de proyectos sociales, la sensibilización/reivindicación y la investigación sobre exclusión social. En los dos primeros, considerados como los principales ejes de actuación, la relación del TSAS con el Estado es sobre todo de cooperación, mientras que en los dos últimos podríamos considerarla como una relación de latente conflicto y de cooperación-suplencia, respectivamente (cuadro II).

En el ámbito sociolaboral, están llevando a cabo fundamentalmente tres tipos de actuaciones cuyo objetivo es internalizar la creación de empleos y mejorar la empleabilidad de los colectivos socialmente más excluidos:

— Están desarrollando itinerarios de inserción sociolaboral personalizados para colectivos que quedan fuera de los canales formativos habituales. Estos itinerarios abarcan varias fases como son: 1) la acogida y orientación, 2) información y formación sobre habilidades sociales, aprendizaje de oficios, técnicas de búsqueda de empleo, autoempleo y teleformación y, por último, 3) integración laboral mediante Empresas de

Inserción Laboral y Centros Especiales de Empleo. Acumulan buenas experiencias en este sentido, entidades como la Fundación ONCE, Cruz Roja Española, Cáritas Española, la Fundación Secretariado Gitano, la Fundación Luís Vives o la Fundación Diagrama, las cuales han colaborado en la gestión del Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación aprobado por la Comisión Europea para el sexenio 2000-2006. Este programa está financiado con fondos públicos nacionales y de la UE, y con fondos propios de las ONG. El resultado más significativo ha sido la nada despreciable firma de 64.000 contratos de trabajo por cuenta ajena y la creación de 619 nuevas empresas por parte de personas en situación o en riesgo de exclusión laboral (VVAA, 2006).

— Consolidan nuevos espacios de integración social y empleo dentro del propio sector de la acción social, bien sea facilitando el tránsito de los beneficiarios de sus acciones hacia el voluntariado como primer paso hacia su inserción sociolaboral, o bien empleando directamente a los colectivos desfavorecidos en el mercado laboral. Sirva el ejemplo de cómo, en las fundaciones y asociaciones, la integración de los grupos de cotización con un menor nivel educativo

y de cualificación, así como las tasas de empleo femenino, son superiores a la media nacional (en estas últimas la superan en más de cinco puntos) (Ortega, 2004).

— Por último, están gestionando bolsas de empleo o actuando como intermediarios y avalistas ante los empleadores en la contratación de personas que se ven excluidas o rechazadas socialmente por razones culturales (inmigrantes o gitanos) o de estigmatización social (exdrogadicotos, exreclusos, enfermos de SIDA...).

Otro eje de actuación es la gestión de proyectos y programas sociales en la lucha contra la exclusión y la discriminación social, muchos de ellos realizados en colaboración con las administraciones públicas. Entre otros, aparte del mencionado Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación, destacaríamos los programas financiados con la asignación tributaria del 0,52 del IRPF en la medida en la que son una buena muestra del papel subsidiario, a la vez que innovador, de las entidades de acción social. Entre ellos figuran programas integrales para la inclusión social en zonas especialmente golpeadas por situaciones de exclusión, para personas sin hogar, población rural desfavorecida o para facilitar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, a los que se dedicaron en la convocatoria del IRPF 2004 casi 6 millones de euros. Otros programas a tener en cuenta son los programas específicos dirigidos a las mujeres del medio rural y del ámbito marítimo-pesquero, programas de inserción sociolaboral para el pueblo gitano, o programas para la integración social y la inserción laboral de internos y liberados condicionales (orden 271/2004).

No menos importante que la integración sociolaboral y la gestión de proyectos sociales, aunque difícilmente cuantificables, son las tareas de sensibilización de las entidades de acción social para contribuir a crear un clima social favorable a la inserción, así como la reivindicación de la extensión de derechos sociales y prestaciones a nivel de Estado. En este espacio, la relación del TSAS con el Estado es de conflicto latente en la medida en la que, a la vez que dependen sustancialmente de los fondos públicos, desde las entidades del TSAS también se demandan mayores niveles de protección pública y políticas sociales expansivas en la lucha contra la exclusión.

Por último, desde el TSAS se está impulsando, colaborando y, en algunos casos, supliendo a los

organismos públicos en el conocimiento y la investigación sobre la exclusión social de colectivos muy específicos. Buena cuenta de ello la encontramos en las numerosas iniciativas, desarrolladas en su mayoría por las entidades de acción social de mayor tamaño (especialmente por las Fundaciones Tomillo, ONCE y Luís Vives, o por Cáritas o Cruz Roja), las cuales a su vez están potenciando la creación de observatorios como el Observatorio de empleo y formación del plan de empleo de Cruz Roja o el Observatorio de las condiciones de vida y trabajo de Cáritas. Otras experiencias de interés que van en esta línea, son las acciones de investigación en red como la web “sieres.org” (www.sieres.org) en la que se combina el acceso a documentación de interés con foros de investigación y un buscador de empleo (López-Aranguren, 2004).

Previsiblemente, el papel del TSAS en el ámbito de la exclusión social en el futuro dependerá del peso que esta tenga en la agenda de las políticas sociales de las distintas administraciones públicas, del grado de cumplimiento del Estado de los compromisos adquiridos en la Estrategia Europea por la Inclusión y, en especial, de cómo el propio Tercer Sector se deslatare de una serie de limitaciones que debilitan su posicionamiento y capacidad de presión política. En particular, nos referimos a las limitaciones derivadas de su inestable y dependiente financiación, la competencia por los recursos públicos, su heterogeneidad y frágil coordinación interasociativa y la dualidad organizativa.

5. CONCLUSIONES

La entropía y polisemia del Tercer Sector, su imagen social difuminada y fragmentada, su invisibilidad estadística, o su azarosa relación histórica con el Estado en España, no han supuesto un impedimento para que el TSAS se configure como un agente cada vez relevante en la cooperación con el Estado en la provisión de bienestar social. Han tenido mayor peso otros factores como su visibilidad social y cercanía a las necesidades de los colectivos más precarios, su contribución al afianzamiento de la democracia participativa, y un contexto favorable caracterizado por el redimensionamiento del Estado de Bienestar (sometido a ajustes financieros y descentralización), una creciente cultura del aseguramiento privado y la revitalización de la sociedad civil.

Tras este papel emergente del TSAS subyace el debate sobre su posicionamiento en lo relativo a la asistencialización o la universalización de los servicios sociales y su relación de colaboración con el Estado en el desarrollo de la política social.

En el texto, sostenemos la tesis de que tal posicionamiento del TSAS será distinto según el subsector de la acción social que analicemos y el escenario hacia el que derive la política social (escenario de asistencialización sostenida, de universalización selectiva o de universalización extensiva). En concreto, cada subsector, incluso cada entidad del TSAS, se posicionará según el alcance político y prestacional que tenga en sus respectivos ámbitos de acción para afrontar la provisión de los servicios sociales en el caso de que fuesen a universalizarse. Tal es así que, mientras para las organizaciones de personas mayores y de discapacidad, su tradicional capacidad de influencia y su amplia implantación en la red de servicios para personas dependientes han podido resultar decisivas en su apuesta por la universalización de la atención a la dependencia, en otros ámbitos con un menor alcance prestacional esta apuesta puede resultar más arriesgada, máxime en un contexto de creciente pujanza de la actividad mercantil y de descentralización hacia las administraciones locales.

Del mismo modo, la relación del TSAS con el Estado en el desarrollo de la política social dependerá igualmente de los subsectores considerados, en nuestro caso, la inmigración, la atención a la dependencia y la exclusión social. Así, en el ámbito de la dependencia predomina una cooperación activa del TSAS con el Estado

asentada sobre movimientos de personas mayores y con discapacidad tradicionalmente muy potentes. En la lucha contra la exclusión social la cooperación es más subalterna, mientras que en cuestiones de inmigración predomina la cooperación en la prestación servicios con tintes de suplencia y de conflicto siempre latente.

Para concluir, en lo que respecta al devenir del TSAS conviene tener en cuenta tres factores de riesgo. El primero de ellos, paradójicamente, sería la universalización selectiva de los servicios sociales iniciada con la atención a la dependencia, lo que podría llevar aparejada la fragmentación del sector en la medida en la que una parte muy potente del mismo ya ha visto satisfechas sus principales demandas.

Otro factor de riesgo para el TS es la irrupción del mercado en los espacios de acción social más propensos a ser rentables en los que las entidades voluntarias tendrán que competir manteniendo sus funciones de desarrollo social y cívico.

Por último, la descentralización administrativa del Estado de Bienestar puede suponer cierto desmembramiento organizativo y un paso atrás en el fortalecimiento en red del tejido asociativo en la medida en la que su ámbito territorial de actuación y negociación se va acotando. De esta manera, el esfuerzo realizado en los últimos años por las entidades del TSAS, organizándose en Federaciones y Confederaciones con el fin de aprovechar sinergias y economías de escala que les permitan ampliar su radio de acción y su capacidad de captación de recursos públicos, tendría que ser replanteado desde una óptica de negociación más local.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMSON, P. (1995): "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?", en Sarasa y Moreno (eds) (1995): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid, CSIC. pp. 113-153.
- AJA, E. y DíEZ, L. (coords) (2005): *La regulación de la inmigración en Europa*, Barcelona, Fundación la Caixa, Colección Estudios Sociales nº 17.
- ANHEIER, H. K. (2005): "¿Qué clase de Tercer Sector?, ¿Qué tipo de sociedad?. Efectos de las políticas gubernamentales en las organizaciones sin fines de lucro", en García Delgado (2005), pp. 55-70.
- ANISI, D. (1995): *Creadores de escasez, del bienestar al miedo*. Madrid, Alianza Editorial.
- CASADO, D. (2003a): "Delimitación del sector voluntario de objeto social en España", en Rodríguez Cabrero, G (2003b) (coord), pp. 99-124.
- CASADO, D. (2003b): "Las entidades sociales y las enfermedades mentales", en Rodríguez Cabrero, G (2003b) (coord), pp. 453-469
- FANTOVA, F. (2005): *Tercer Sector e Intervención Social*, Madrid, ed. PPC.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (2004), (dir): *Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, Madrid, Civitas.

- GARCÍA DELGADO, J. L. (2005)(dir): *La economía social en España. Criterios y Propuestas*. Madrid, Fundación ONCE.
- GIDRON, B., KRAMER, R. y SALAMON, L. (1992): *Government and the Third Sector*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- GINER, S. y MONTAGUT, T. (2005): “Cosa pública, cosa privada: hacia una teoría del Tercer Sector”, en García Delgado (2005), pp 43-54.
- GONZÁLEZ MORENO, M. (2005): “Política Económica y Tercer Sector”, en García Delgado (2005), pp. 345-352.
- GRONBJERG, K.(1987): “Patterns of Institutional Relations in the Welfare State: Public Mandates and the Nonprofit Sector”, *Journal of Voluntary Action Research*, nº 16, pp. 64-80.
- HANAN, R (2004): “La estrategia europea de la inclusión social. Una perspectiva desde las ONG”, *Documentación social*, nº 135, pp. 161-177.
- KENDALL, J. (2001): “The third sector and the development of European public policy: framework for analysis?”, Civil Society Working paper 19, London, CSS, LSE.
- KUHNLE, S. y SELLE, P (1992): “Government and voluntary organizations; A relational perspective”, en Kuhnle y Selle (eds)(1992), *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*. Aldershot, ed. Avebury, pp.1-34.
- LAPARRA, M. (2004): “La travesía del desierto de las rentas mínimas en España”, *Documentación social*, nº 135, pp. 57-75.
- LÓPEZ-ARANGUREN, L. (2004): “Perspectivas para la formación y empleo para las personas en situación de exclusión”, *Documentación social*, nº 135, pp. 35-55.
- LÓPEZ CASTELLANO, F. (2004): “Las raíces históricas del Tercer Sector”, Documento de Trabajo nº 1, La Economía Social en España, Fundación ONCE.
- LÓPEZ PINTOR, R. (2004): “Percepción Social e imagen pública del Tercer Sector”, Documento de Trabajo nº 4, La Economía Social en España, Fundación ONCE.
- MARBÁN GALLEGO, V. (2006): “Tercer Sector y Dependencia”, *Documentación Social*, nº 141, pp. 145-161.
- MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2006a): “Estado de bienestar y tercer sector social en España. El estado de la investigación social”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa –CIRIEC*, nº 56 (de próxima publicación).
- MARBÁN GALLEGO, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2006b): “Las entidades voluntarias contra la exclusión social en España” en Vidal, F (dir) (2006): *V Informe Fuhem de políticas sociales. La exclusión Social y el Estado de Bienestar en España*, pp. 97-106, Madrid, Icaria.
- MARTÍNEZ BUJÁN, R.(2006): “El cuidado de ancianos: un nicho laboral para mujeres inmigrantes y un reto de gestión para las entidades del tercer sector”, *Revista Española del Tercer Sector*, nº 4, pp. 145-173.
- MEMORIA 2004 DE CÁRITAS ESPAÑOLA (2005), Madrid, Cáritas Española. (www.caritas.es).
- MEMORIA 2004 DE CRUZ ROJA ESPAÑOLA (2005), Madrid. (www.cruzroja.es).
- MORENO, F.J., ARRIBA, A. y MORENO, L. (2006): “Inmigración, diversidad y protección social en España”, *Revista Española del Tercer Sector*, nº 4, pp. 53-98.
- ORDEN TAS/271/2004: Ayudas y subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 4 de febrero, BOE, 12 de febrero de 2004.
- ORTEGA, Mª A. (2004): “Tercer Sector e inclusión laboral de colectivos desfavorecidos”, *Economistas*, nº 102, pp. 62-68.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (2006): *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*, Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social.
- PÉREZ ERANSUS, B. (2003): Las Entidades sociales en la lucha contra la exclusión, en Rodríguez, Cabrero, G. (coord.) (2003b), pp. 425-452.
- RUIZ OLABUÉNAGA, I. (2000): “*El sector no lucrativo en España*”, Madrid, Fundación BBV.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2006), “La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar”, *Sistema* nº 190-191.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005): “Los retos del Tercer Sector en España en el espacio social europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social”, *Revista Española del Tercer Sector*, nº 1, pp. 63-91.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Fundamentos.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2003a): “Tendencias de desarrollo del sector voluntario en la Unión Europea”, en Rodríguez Cabrero, G. (2003b) (coor), pp. 75-96.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G (2003b) (coor.), *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid, FOESSA.
- Rodríguez Cabrero, G y MONTERRAT, J. (1996) (dir.): *Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- SAJARDO, A. (1996): *Análisis económico del Sector No lucrativo*, Valencia, ed. Tirant lo Blanch.
- SALAMON, L. (1987): “Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State”, *Journal of voluntary action research*, vol 16, nº 2, pp. 29-49.
- SALAMON, L. y ANHEIER, H. (1998): “Social Origins of Civil Society: explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally”, *Voluntas*, vol 9, nº 3, pp. 213-249.
- SALAMON, L. et al (1998): “The Emerging Sector revisited. A summary”. Baltimore The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II.

- SARASA, S. (1995): "La Sociedad Civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y Asociaciones Altruistas", en Sarasa y Moreno (eds) (1995): *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid, CSIC. pp. 157-186.
- SEIBEL, W. y ANHEIER, H. (1990): "Sociological and Political Science Approaches to the Third Sector" en Anheier H. y Seibel (eds) (1990): *The Third Sector: Comparative Studies of Non-Profit Organizations*, Berlin, Walter de Gruyter, pp. 7-20.
- SOLANES, A (2006): "Inmigración, integración y Tercer Sector", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 4, pp. 15-52.
- SUBIRATS, J (1999) (ed.): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Madrid, Fundación Encuentro.
- TAYLOR, M. y BASSI, A.(1998): "Unpacking the State: The Implications for the Third Sector of Changing Relationships Between National and Local Government", *Voluntas*, vol. 9, nº 2, pp. 113-136.
- VVAA (2006): "Logros y buenas prácticas del programa operativo de lucha contra la discriminación que gestionan las ONG de acción social", Cáritas, Cruz Roja Española, Fundación Luís Vives, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano.