

El tercer sector en España: situación actual y perspectivas

Joaquín P. López Novo*

1. La emergencia del tercer sector

La denominación *tercer sector* se emplea hoy para referirse a las organizaciones voluntarias sin ánimo de lucro —bien sean asociaciones, fundaciones u otro tipo de entidades—, a las que tradicionalmente se había aplicado el apelativo de *sociedad civil*. El uso de esta nueva denominación, que hizo su aparición en las últimas décadas del pasado siglo, resalta dos facetas de las sociedades civiles contemporáneas: 1) que las organizaciones voluntarias sin ánimo de lucro han proliferado y crecido hasta tal punto a lo largo del pasado siglo, que ya se las puede considerar un nuevo sector junto al privado de la economía de mercado y al público del estado, y 2) que este nuevo sector de organizaciones se ha convertido en un pilar fundamental de la gobernación de las democracias liberales. El concepto de tercer sector contiene, pues, implícita una teoría de la evolución institucional de las sociedades contemporáneas, según la cual éstas habrían pasado de ser sistemas bisectoriales (o combinaciones de mercado y estado) a trisectoriales (o combinaciones de mercado, estado y tercer sector), en los que éste último tiene cada vez más protagonismo en la producción del bienestar y en la resolución de los problemas públicos.

¿Cuándo se ha producido este cambio? En algunos países antes que en otros, pero el período decisivo para la emergencia del tercer sector como un fenómeno global ha sido el último cuarto del siglo XX. En esta etapa tuvieron lugar dos transformaciones institucionales que potenciaron la visibilidad del tercer sector e indujeron una nueva apreciación de su funcionalidad en la gobernación de las

democracias liberales. Una de ellas fue una revolución asociativa de alcance global, pacífica y silenciosa, que se plasmó en un movimiento de proliferación de organizaciones voluntarias y sin ánimo de lucro, que se extendió como una mancha de aceite por todos los rincones del globo. Este movimiento de proliferación de organizaciones voluntarias *urbi et orbi* elevó la densidad organizativa del tercer sector, haciendo que éste traspasase una suerte de umbral de “masa crítica” que ha amplificado su visibilidad social e institucional y ha forzado su reconocimiento como nueva *fuera societal* con la que hay que contar. Un indicador indirecto de esta mutación institucional lo provee el hecho de que las siglas ONG se han convertido en un vocablo del lenguaje ordinario.

Obviamente, las organizaciones no son entidades naturales que broten espontáneamente, sino que son creadas por la iniciativa de sujetos emprendedores que movilizan recursos para fundarlas, mantenerlas y realizar el propósito para el que son un medio instrumental. La revolución asociativa de las postrimerías del siglo XX fue, pues, propulsada por un movimiento de emprendedores sociales que fueron secundados por seguidores que han insuflado vida a esas organizaciones en calidad de miembros, voluntarios y contribuyentes externos. El salto hacia delante en el desarrollo del tercer sector fue, por tanto, el producto de una ola de activismo público que no se canalizó por las vías de la participación política convencional, sino que se proyectó en la construcción de sociedad civil. Sorprendentemente y, en contra de la argumentación de Albert Hirschmann (1982) de que las sociedades oscilan entre períodos dominados por el activismo público y períodos dominados por la movilización en la esfera privada de la economía y la vida personal, las dos últimas décadas del siglo XX combinaron ambos tipos de activismo, pues la emergencia del tercer sector tuvo lugar en

* Facultad de CC.PP. y Sociología de la UCM.

el contexto de un largo ciclo de crecimiento económico y de intensa movilización de energías empresariales en el mercado.

La otra transformación que está detrás de la emergencia del tercer sector es el cambio en el modo de gobernación de las democracias liberales occidentales, de uno estatista y neocorporatista a otro más liberal y receptivo a la sociedad civil (Maier, 1987). Esta noción de gobernación (o gobernanza) es un neologismo de origen anglosajón (una traducción del término inglés *governance*), y es otra innovación conceptual que resalta que la acción del gobierno es sólo la punta del iceberg de un proceso colectivo de solución de problemas en el que la sociedad civil también es protagonista, aunque su protagonismo varía en función del contexto histórico e institucional. El desplazamiento de un modo de gobernación estatista a otro más liberal y abierto a la sociedad civil fue, a su vez, una respuesta a la crisis del estado de bienestar en el último cuarto del pasado siglo, junto al agotamiento de la estrategia del capitalismo mixto de la segunda posguerra. Esta crisis propició la toma de conciencia de los límites de la acción del gobierno y el redescubrimiento de la fuerza creativa de la sociedad civil, cuyas organizaciones ofrecían una infraestructura de capacidades cívicas para la solución de problemas públicos. Y ambos descubrimientos favorecieron el despliegue de nuevas formas de colaboración entre gobierno y sociedad civil (Salamon, 1995). Por otra parte, este nuevo patrón de gobernación más solícito con la sociedad civil redundó en un aumento de nichos de recursos disponibles para el sostén de organizaciones del tercer sector.

El desarrollo de este sector en España se ajusta al patrón que acabamos de describir. En las dos últimas décadas del siglo pasado, nuestro país también fue el escenario de una revolución asociativa que elevó la densidad organizativa del tercer sector. Así, entre 1980 y 1996, se registraron en España un total de 144.553 nuevas asociaciones y, la media anual de nuevas asociaciones registradas, pasó de 2.373 en la década de los setenta a 6.134 en la de los ochenta y a 11.879 en la de los noventa (Mota, 1999: 48). Por otra parte, el *Estudio sobre el Tercer Sector Social en España* (de ahora en adelante: *TSSE*), centrado en las entidades del tercer sector dedicadas a la acción social —uno de los segmentos más vibrantes y dinámicos del sector—, reveló que más de la mitad de las asociaciones de acción social existentes en España en el año 2003 habían aparecido en la última década del siglo pasado y más del 90 por 100 habían nacido después de 1977. En lo que concierne a las fundaciones de acción social, el 61 por 100 habían sido creadas después de 1977 y el 35 por 100 después de 1990 (Pérez-Díaz y López Novo, 2003: 164).

El tercer sector español es, pues, el producto de un proceso de proliferación de pequeñas organizaciones, exponentes del voluntarismo de sus promotores, pero, como cabe esperar de ellas, están dotadas de escasos recursos económicos y humanos. Así, de acuerdo con el estudio *TSSE*, el 58 por 100 de las asociaciones de acción social no emplea a trabajadores asalariados y dependen estrictamente de la aportación voluntaria de sus miembros, y el 48 por 100 cuenta con un contingente de efectivos humanos para realizar sus tareas inferior a las 25 personas (incluyendo los afiliados y los voluntarios). Por otra parte, el 34 por 100 no superaba los 3.000 euros de ingresos anuales y el 48 por 100 los 6.000. Las fundaciones de acción social, como es de esperar, están algo mejor dotadas de recursos humanos (el 84 por 100 emplea asalariados y el 64 por 100 cuenta con cinco o más trabajadores) y económicos (el 81 por 100 disponía de ingresos anuales por encima de los 60.000 euros), pero el número de este tipo de entidades es muy inferior al de las asociaciones, baste señalar que en España las fundaciones registradas no superan la cifra 2.500 fundaciones (Pérez Díaz y López Novo, 2003: 168 y 253).

La abundancia de organizaciones pequeñas y muy pequeñas en el tercer sector español no sólo se debe a la juventud de la gran mayoría de éstas, lo que significa que todavía no han tenido tiempo de crecer, sino que también obedece al hecho de que muchas de las tareas que realizan no requieren estructuras organizativas complejas. En el tercer sector, el tamaño de las organizaciones puede tener menos relevancia como condicionante de su eficacia operativa que en el primero y en el segundo sector. Por otra parte, la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones ha incrementado la funcionalidad de las pequeñas organizaciones en todos los sectores, pudiendo, en la actualidad, desarrollar capacidades de acción muy notables, particularmente si se especializan y se coordinan con otras organizaciones con competencias complementarias para trabajar en red.

Existe, sin embargo, en el tercer sector español, un *core* de entidades de tamaño mediano y grande que cuentan con efectivos humanos y recursos económicos de cierta importancia. Así, en el subsector de la acción social, el 25 por 100 de las asociaciones y el 74 por 100 de las fundaciones emplean a cinco o más asalariados, y el 14 por 100 de las asociaciones y el 52 por 100 de las fundaciones cuentan con ingresos anuales superiores a los 300.000 euros (Pérez-Díaz y López Novo, 2003: 253).

Así pues, el tercer sector español tiene una estructura *dualista*, comprendiendo un *core* de organizaciones de tamaño medio y grande, que, si nos atenemos a la distribución del tercer sector social, incluiría como mucho un

cuarto de las asociaciones y la mitad de las fundaciones, y una densa periferia de pequeñas organizaciones dotadas de escasos recursos humanos y económicos. Esta estructura dualista en modo alguno es una peculiaridad española, sino un patrón universal, aunque el tamaño del core organizativo del sector puede variar entre países (Salamon y otros, 1999).

2. Estimación del tamaño y del peso económico del tercer sector

La estimación del tamaño y el peso económico del tercer sector topa con algunas dificultades que no son fáciles de sortear. Una de ellas es que las normas de la contabilidad nacional no reflejan adecuadamente el sector, con lo cual no disponemos de estimaciones directas de su tamaño y peso económico, y se hace necesario realizar estimaciones indirectas, basándose en evidencia muestral. Otra es la dificultad para fijar con realismo el tamaño del universo de algunas de las entidades más importantes del tercer sector, como las asociaciones, lo que complica la operación de elevar los resultados muestrales al universo. Esto es así porque los registros de entidades únicamente recogen la *natalidad* de éstas, pero las organizaciones, al igual que los seres humanos, están expuestas a la contingencia de la mortalidad y, por tanto, pueden desaparecer y, de hecho, muchas de ellas lo hacen o sólo existen sobre el papel. En ausencia de registros actualizados, sólo se pueden hacer conjeturas, más o menos razonables, sobre el tamaño de los universos.

Por último, aunque no menos importante, está el problema de determinar las fronteras del tercer sector, esto es: qué se mete dentro y qué se deja fuera de él. La complicación aquí estriba en la cuestión de la llamada economía social, esto es, en el segmento de empresas que operan en el mercado siguiendo sus reglas y buscando obtener rentabilidad a sus inversiones, pero que no reparten beneficios. Es indisputable que las llamadas organizaciones voluntarias (asociaciones y fundaciones) que operan sin ánimo de lucro forman parte del tercer sector, pero la cuestión de cuánta economía social debemos incluir en el mismo es un asunto más controvertido: por ejemplo, ¿hemos de incluir en el tercer sector a las mutualidades de previsión y crédito?

Lo cierto es que, como han reconocido los propios estudiosos de la economía social, muchas de las entidades que son clasificadas como parte de ella tienen poco de *social*, sino que más bien operan como cualquier empresa capitalista y lo social suele ser en ellas un residuo histórico y una faceta marginal de su identidad (un ejemplo

típico son las mutuas de previsión social) (Barea Tejeiro y Mazón Campos, 1992). Por otro lado, aunque una parte del tercer sector se orienta a la acción social, ésta es sólo una de las múltiples áreas en las que el sector despliega sus iniciativas. En mi opinión, el rasgo central de la identidad del tercer sector no es tanto lo *social*, cuanto lo *cívico*. Como ya hemos señalado, la idea del tercer sector no surgió auspiciada por el crecimiento de la llamada economía social, sino por la revolución asociativa (esto es, *cívica*) que tuvo lugar en las dos últimas décadas del siglo XX. La idea del tercer sector va asociada a la nueva realidad de las ONG y no a la vieja realidad de las cooperativas, las mutualidades o las sociedades laborales. Así pues, aunque no cabe duda de que el tercer sector y la economía social son realidades relacionadas, parece conveniente no mezclarlas o hacerlo con la debida cautela.

A la vista de las dificultades que acabamos de mencionar tenemos que concluir que las estimaciones del peso y tamaño del tercer sector deben ser tomadas *cum grano salis*, y vistas como conjeturas más o menos razonables, especialmente en lo que se refiere a la estimación del tamaño y el peso económico del componente cívico-asociativo. Una de las primeras investigaciones que realizó una estimación global del tamaño y el peso económico del tercer sector en España fue la dirigida por José Ignacio Ruíz de Olabuénaga (2000), en el marco del proyecto de investigación internacional sobre el tercer sector promovido desde la Universidad John Hopkins (Salamon y Anheier, 1997). Esta investigación estimó que, a mediados de la década de los noventa del pasado siglo, el tercer sector español abarcaba alrededor de 250.000 entidades que acumulaban un total de once millones de afiliados registrados y casi tres millones de voluntarios, un tercio de los cuales dedicaban dieciséis o más horas al mes a trabajar en organizaciones sin ánimo de lucro. El tercer sector (incluyendo la economía social) empleaba el 4,6 por 100 de la fuerza de trabajo no ocupada en la agricultura (el 6,8 por 100, si se incluía a los voluntarios), y también representaba el 4,6 por 100 del PIB (o el 5,9 por 100 si se incluía la aportación de los voluntarios) (Ruíz de Olabuénaga, 2000: 259-260).

Un estudio más reciente, bajo la dirección de José Luis García Delgado, que realiza una estimación comprensiva de las cuentas del tercer sector español con datos referidos al año 2001, aporta las siguientes estimaciones: el tercer sector español comprendería un total de 164.916 entidades (de las cuales, el 75 por 100 son asociaciones, el 2 por 100 fundaciones, el 14 por 100 cooperativas, el 8 por 100 sociedades laborales y el 0,5 por 100 mutualidades). Estas entidades emplean a 835.409 asalariados (el 5,5 por 100 del empleo total de la economía española y el 9 por 100 si se incluyen los voluntarios), movilizan

un total de 4.244.568 voluntarios (964.811 en el subsector de la acción social) y aportan el 3,3 por 100 del PIB nacional (el 4,7 por 100 si se incluye la obra social de las cajas de ahorro) (García Delgado, 2004: 36-42).

El estudio de García Delgado tiene la ventaja de que permite estimar el peso relativo de los dos componentes del tercer sector, el cívico-social (asociaciones y fundaciones) y la economía social (cooperativas, sociedades laborales, mutualidades y cajas de ahorros). Así, el primero (o tercer sector en *senso estricto*) emplearía a 380.060 trabajadores, que representa el 3 por 100 del empleo de la economía española (si se incluyen los trabajadores voluntarios, los puestos de trabajo generados por el sector cívico social se elevan a 868.402 trabajadores o el 6,5 por 100 del empleo de la economía española) y el 2 por 100 del PIB (García Delgado, 2004: 36).

Las magnitudes que acabamos de exponer muestran que, tanto si lo delimitamos en un sentido estricto, sólo como tercer sector cívico-social o, en un sentido más amplio, como sector cívico-social *más* economía social, lo cierto es que el tercer sector español ha alcanzado ya una considerable densidad organizativa (como pone de manifiesto el que los estudios que hemos mencionado hayan podido estimar entre 160.000 y 250.000 las entidades del sector), pero su peso económico es todavía relativamente modesto. Esto se debe al hecho de que es un sector que aún no ha concluido la fase de *stato nascenti*, con una estructura dualista en la que la gran mayoría de las organizaciones son todavía muy jóvenes, de tamaño pequeño o muy pequeño, y con escasos recursos económicos y humanos.

3. El tercer sector y la cultura de la sociabilidad en España

La considerable densidad organizativa que ya exhibe el tercer sector español pone de manifiesto que, en España, no faltan emprendedores sociales dispuestos a crear organizaciones sin ánimo de lucro y a movilizar recursos para darles vida y asegurar su continuidad. Ahora bien, para el florecimiento de estas entidades no basta la iniciativa de sus fundadores, sino que también es necesario que ésta sea secundada por seguidores que participen directa o indirectamente en las organizaciones en calidad de afiliados, voluntarios y benefactores o sostenedores externos. Las organizaciones del tercer sector son las que acusan, en mayor medida, el problema de la dependencia de recursos externos, pues, a diferencia de las instituciones privadas que operan con ánimo de lucro, apenas cuentan con capacidades para la generación de recursos propios,

y, en comparación con las organizaciones públicas, no tienen garantizadas sus necesidades financieras por la vía de los presupuestos públicos. Por tanto, su crecimiento y eficacia operativa dependen de que encuentren un entorno social e institucional receptivo que aporte parte de los recursos humanos y económicos que necesitan para realizar sus tareas.

La proporción de la población que declara estar afiliada a, al menos, una organización voluntaria y la que dice realizar trabajo voluntario en alguna de ellas son dos indicadores de la receptividad del entorno social a las organizaciones del tercer sector. La evidencia disponible sobre las respuestas de los españoles a estas dos cuestiones indica que, en España, somos menos proclives que los ciudadanos de otros países europeos a afiliarnos a organizaciones voluntarias y, todavía menos, a colaborar con ellas aportando nuestro trabajo voluntario. Así, si nos fijamos en los resultados del *European Social Survey-2003* (Torcal, Morales y Pérez-Nievas, 2005), la proporción de encuestados españoles que declara pertenecer a, al menos, una organización voluntaria es el 35 por 100 (frente a una media europea del 54 por 100), la de los que señalan tomar parte activa en sus actividades es el 25 por 100 (frente a la media europea del 33 por 100), y sólo el 7 por 100 afirma realizar actividades de voluntariado (la media europea es el 16 por 100) (Morales, 2005: 242). Estos resultados, muy por debajo de las medias europeas, situaban a España en el cuartil inferior de la distribución europea (véase cuadro 1) y son refrendados por otras encuestas de opinión que replican esas mismas o parecidas preguntas (Marbán Gallego, 2003; López Novo, 2006).

¿Cómo hemos de interpretar esta evidencia relativa a las tasas de participación en organizaciones voluntarias comparativamente bajas de los españoles? No parece que deba ser interpretada como un indicador de la prevalencia entre los españoles de actitudes de familismo amoral o de un individualismo incívico. Más bien podrían ser indicativas de un estilo de sociabilidad enraizado en una cultura que sería más proclive a la sociabilidad informal que a la afiliación formal. Pudiera ser que, en algunas áreas culturales, la cultura valora altamente los lazos de afiliación formal y ve más reluctancia en las relaciones sociales informales, lo que disminuiría la funcionalidad de este tipo de lazos sociales y potenciaría el uso de los de afiliación formal (los países escandinavos, que son los campeones de la afiliación formal en todas las encuestas, serían exponentes de esta cultura). En cambio, en otras áreas culturales (como, por ejemplo, en el sur de Europa), la cultura valora y favorece la sociabilidad informal, lo cual potenciaría la funcionalidad de los lazos sociales informales (las gentes tenderían a hacer un mayor uso de ellos) y haría menos necesaria la sociabilidad formal de la asociación.

Cuadro 1

ACTIVISMO ASOCIATIVO EN EUROPA, 2002-2003

(Porcentajes de la población)

País	Miembros	Participantes	Donantes	Voluntarios
Dinamarca	92	48	34	28
Suecia	90	48	44	35
Noruega	84	47	44	38
Holanda	84	47	44	29
Luxemburgo	78	28	19	15
Finlandia	76	36	19	12
Austria	75	35	37	14
Bélgica	71	49	26	23
Alemania	71	44	34	26
Reino Unido	70	49	40	23
Irlanda	68	36	32	16
Israel	55	27	13	8
<i>Media europea</i>	<i>54</i>	<i>33</i>	<i>25</i>	<i>16</i>
Slovenia	52	26	32	19
España	36	25	15	7
Italia	35	22	12	5
Hungría	27	20	6	9
Grecia	25	13	9	6
Portugal	24	23	19	5
Polonia	21	11	12	5

Fuente: *European Social Survey 2002-2003*, elaborado por Laura Morales (2005: 242).

Otra lectura alternativa de la evidencia sobre las tasas comparativamente bajas de participación en asociaciones voluntarias de los españoles podría ser que este fenómeno no sería tanto el producto de sesgos culturales cuanto un efecto de la estructura dualista del tercer sector español. Las entidades de pequeño tamaño poseen poca visibilidad social o carecen de ella, lo que dificultaría su encuentro con la oferta latente de potenciales afiliados y voluntarios que no llegan a percibir las oportunidades de participación que proveen estas organizaciones. Desde esta perspectiva, las bajas tasas de participación de los españoles en organizaciones voluntarias se deberían a una especie de "fracaso del mercado", o a la dificultad para el encuentro espontáneo entre organizaciones y participantes potenciales, debido al desconocimiento recíproco y a los obstáculos que las pequeñas organizaciones tienen para alcanzar visibilidad pública.

Sea como fuere, la evidencia sobre la relativamente baja participación de los españoles en organizaciones voluntarias indica que debemos ser cautelosos a la hora de estimar las magnitudes globales de afiliados y voluntarios del tercer sector en España. En este sentido, no parece que las estimaciones que ofrecen los estudios de Ruíz de Olabuénaga (once millones de afiliados y tres millones de voluntarios) y de García Delgado (más de cuatro millones de voluntarios) sean realistas. Si nos basamos en los datos aportados por el estudio *TSSE*, que contabilizó un total de 733.709 voluntarios en el subsector de la acción social (datos de 1999) y, si tenemos en cuenta que las entidades en él representan en torno a las tres cuartas partes del voluntariado, podemos conjeturar que el número total de voluntarios en el tercer sector español no superaba en esa fecha la cifra de millón y medio de personas (Pérez Díaz y López Novo, 2003: 247).

4. Un sector altamente dependiente de las subvenciones

Aunque la evidencia disponible sobre las cuentas de las entidades del tercer sector es muy escasa y su fiabilidad cuestionable (pues las organizaciones son renuentes a proveer información completa y desagregada de sus cuentas), todo parece indicar que el tercer sector español acusa una elevada dependencia de la financiación pública, y dentro de ésta, muy especialmente de las subvenciones. Así, el estudio de García Delgado (2004), manejando evidencia de una encuesta a una muestra de directivos de entidades del tercer sector, ofrece las siguientes estimaciones de ingresos. Las organizaciones no lucrativas obtendrían el 45,3 por 100 de sus ingresos de fuentes de financiación pública, el 51,2 por 100 del sector privado y el 3,5 por 100 de rentas del patrimonio y otros ingresos. En el subsector de la acción social, el peso de la financiación pública sería mayor: el 56,6 por 100 de los ingresos, frente al 41,2 por 100 procedente de fuentes privadas y al 2,3 por 100 del patrimonio y otros ingresos (García Delgado, 2004: 60). En nuestra opinión, sin embargo y, a la vista de otros indicios de evidencia, estas cifras subestiman el peso que tiene la financiación pública en los ingresos de las entidades del tercer sector español y, muy especialmente, el de las subvenciones en la financiación pública, que los autores de la encuesta que estamos comentado ni siquiera analizan de manera desagregada.

En cambio, el estudio *TSSE* puso de manifiesto la alta dependencia de las entidades de acción social de la financiación pública y, en particular, de las subvenciones. Así, el 85 por 100 de las asociaciones y el 70 por 100 de las fundaciones que se dedican a la acción social en España contaban, en el año 2001, con ingresos procedentes del sector público, y el 52 por 100 de las asociaciones y el 30 por 100 de las fundaciones recibían más del 50 por 100 de sus ingresos de dicho sector. El peso abrumador que tienen las subvenciones en la financiación pública de las entidades de acción social es puesto de manifiesto por el hecho de que el 78 por 100 de las asociaciones y el 52,6 por 100 de las fundaciones sólo reciben subvenciones del sector público. Y el peso de las subvenciones en los ingresos de las entidades es tanto mayor cuanto mayores son sus ingresos (Pérez-Díaz y López Novo, 2003: 268-74).

Es evidente que el subsector de acción social, por la naturaleza de sus actividades, es el segmento del tercer sector que tiene una mayor tendencia a entablar fórmulas de colaboración con el gobierno, y, por tanto, la financiación pública tiene en él un mayor peso que en el resto del sector. Pero otros indicios de evidencia confirman que la alta dependencia de la financiación pública y, en particular, de las

subvenciones son características del conjunto de tercer sector español (Ariño Villarroya, 2001; Castiñeira, 2003; CEE-Fundación Tomillo, 2000; Pérez-Díaz y López Novo, 2005).

Ahora bien, el creciente peso de la financiación pública en los ingresos de estas entidades parece ser un fenómeno de alcance general que se manifiesta, incluso, en los países donde la sociedad civil es más fuerte y cuenta con una larga tradición de independencia de los poderes públicos, como por ejemplo en los EE.UU. (Salamon, 2003: 33). Este fenómeno sería explicable tanto por las dificultades que tienen las entidades del sector para captar donaciones privadas y generar ingresos con la venta de servicios, cuanto por el hecho, antes mencionado, de que el desarrollo del tercer sector en el último cuarto del siglo pasado fue propiciado por un cambio en el modo de gobernación de las democracias liberales, que indujo a los gobiernos a hacer un uso creciente de las organizaciones de la sociedad civil como instrumentos de las políticas públicas, articulando fórmulas de cooperación con dichas entidades en las que el gobierno propone planes de acción y aporta financiación y, las organizaciones del tercer sector diseñan y ejecutan programas de acción que se ajustan a los planes gubernamentales (Salamon, 1995).

¿Qué consecuencias tiene para estas organizaciones la dependencia creciente de recursos públicos para financiar sus actividades? Es bien conocido el dicho de que "quien paga el gaitero elige la melodía" y, algunos autores consideran que la dependencia, cada vez mayor, del tercer sector de la financiación pública no es una situación saludable y que podría acabar mermando su independencia y coartando su libertad de iniciativa frente al gobierno, porque la dependencia de recursos externos disminuye la autonomía de las organizaciones (Pérez-Díaz y López Novo, 2003: 305; Peffer y Salancik, 1978). Esta visión negativa y pesimista no es, sin embargo, universalmente compartida, pues otros autores sostienen que las relaciones entre el gobierno y las entidades del tercer sector no son de dependencia unilateral de las últimas con respecto del primero, sino de interdependencia o dependencia recíproca, lo que confiere un margen de maniobra estratégico a las entidades del sector en sus tratos con el gobierno (Hartogs y Weber, 1978; Kramer, 2001; Saidel, 2001).

Sea como fuere, caben pocas dudas de que el sobrepeso que tienen las subvenciones en los ingresos públicos de las organizaciones del tercer sector español, y el poco peso que tienen en dichos ingresos las fórmulas de contratación pública abiertas a licitación acentúa su dependencia del favor gubernamental, pues la concesión de subvenciones nunca es un proceso del todo garantista, y los gobiernos pueden incurrir en la tentación de utilizar la palanca de las subvenciones (y de hecho la utilizan,

aunque unos más que otros) para premiar a sus amigos y castigar a sus enemigos.

Otra consecuencia del elevado peso de las subvenciones en la financiación del tercer sector español es la territorialización de estas entidades, que tienden a adoptar un formato organizativo regionalizado para poder optar como organizaciones regionales a las subvenciones que conceden los gobiernos autonómicos, que, habida cuenta la elevada descentralización del estado de las autonomías, se han convertido en los mayores proveedores de subvenciones a las organizaciones del tercer sector (Pérez-Díaz y López Novo, 2005: 191).

5. Tercer sector y capacidades cívicas

Resumiendo lo que hasta ahora hemos visto: el tercer sector español acumuló “masa crítica” o densidad organizativa en las dos últimas décadas del siglo XX, gracias a la proliferación de pequeñas organizaciones promovidas por activistas y pequeños grupos. Esta forma de desarrollo ha conferido al sector una estructura marcadamente dualista, con un core de organizaciones de tamaño mediano y grande y una extensa periferia de entidades de dimensión pequeña o muy pequeña. El reducido tamaño no es, sin embargo, necesariamente sintomático de baja capacidad operativa y escasa funcionalidad de las organizaciones, aunque sí supone un obstáculo para la visibilidad pública de las mismas, que dificulta su comunicación con el entorno social e institucional en el que se desenvuelven. Por otra parte, el marcado predominio de las organizaciones de dimensión reducida hace que el tamaño agregado de este sector (en términos de empleo generado, voluntariado y valor añadido) sea todavía relativamente modesto. Por último, las organizaciones del tercer sector español acusan una acentuada dependencia de la financiación pública y, más en particular, de las subvenciones, lo que las coloca en una situación de dependencia de —y vulnerabilidad ante— los poderes públicos.

En nuestra opinión es probable que el tercer sector español todavía no haya agotado la fase de despegue o *stato nascendi* y que el proceso de crecimiento por proliferación de nuevas pequeñas organizaciones continuará en el futuro, aunque probablemente con una intensidad menor que en las últimas décadas. Su peso en el empleo y en el PIB de la economía española es todavía pequeño, lo que significa que cuenta con un considerable potencial de crecimiento, que se irá materializando en las próximas décadas. Pero el mayor reto que ahora afronta es la consolidación y el ulterior desarrollo de lo que ya hay, esto es, el desarrollo de sus capacidades cívicas.

En principio, podemos ver el tercer sector como un contenedor de capacidades cívicas cuyos portadores son sus organizaciones. Estas son estructuras que contienen capacidades de acción que amplifican la de los individuos. Creando organizaciones voluntarias y contribuyendo a su mantenimiento y a su consolidación para que puedan realizar los fines que persiguen, se generan capacidades cívicas, pero este es sólo un primer estrato de ellas, a las que denominaré de *primer nivel*.

Estas capacidades cívicas, aunque necesarias, puede que no sean suficientes para que el tercer sector cumpla su promesa de ser una fuerza *societal* creativa y funcional para la gobernación de las sociedades contemporáneas y, no un lastre que perpetúa y complica los problemas y, de paso, crea otros nuevos. Para que el tercer sector cumpla su promesa ético-cívica se requieren otros dos estratos de capacidades cívicas: de *liderazgo*, para asegurar el buen uso de esas capacidades de las organizaciones, y para la *colaboración* entre las entidades del sector. A éstas las denominaré capacidades cívicas de *segundo nivel*, y tampoco son productos espontáneos, sino que han de ser cultivadas mediante el empeño voluntarista, la acción ejemplar que establece modelos de desempeño a imitar, y la vigilancia y el estímulo recíprocos.

Las capacidades de liderazgo son cruciales en todo tipo de organizaciones, pero muy especialmente en las del tercer sector, porque las capacidades cívicas de primer nivel que generan estas entidades pueden ser objeto de distintos usos, algunos más beneficiosos que otros y, también, algunos más productivos que otros (Selznick, 1983). Conviene recordar que las instituciones del tercer sector poseen algunos atributos que pueden generar disfunciones y deteriorar su desempeño. Uno de ellos es que son organizaciones de *gasto* cuyo rendimiento no siempre es fácil medir y evaluar y, ello, por dos motivos: bien porque sus objetivos son ambiguos y pueden ser interpretados de múltiples maneras, lo cual crea oportunidades para el oportunismo y el desplazamiento de metas, o bien porque la relación entre los *outputs* que generan y los resultados últimos que persiguen suele ser complicada y, en ocasiones, paradójica (pues, entre el *output* organizativo y el resultado perseguido pueden intervenir factores que se escapan al control de las organizaciones y que acaban trastocando sus buenas intenciones) (Pérez-Díaz y López Novo, 2005: 67-74).

Otro atributo problemático de estas entidades es que se trata de organizaciones de *miembros*, por oposición a las de *propietarios*. La ausencia de propietarios complica el problema de su control y rendición de cuentas. Así, en lo que concierne al control, las entidades de este sector son especialmente vulnerables a lo que, en la teoría de las

organizaciones, se conoce como problemas de *agencia*, esto es, a su captura e instrumentalización por los agentes que supuestamente deberían estar a su servicio —directivos y empleados—, que se aprovechan de su poder formal e informal en la organización para apropiarse sus recursos y perseguir sus propias agendas. Por otra parte, la ausencia de propietarios también confiere un mayor margen de maniobra a directivos y empleados a la hora de rendir cuenta al público de sus acciones, ocultando la mediocridad de su desempeño mediante la manipulación de la información y escabullendo sus responsabilidades detrás de una retórica auto-exculpatoria.

Por último, la calidad del liderazgo de las organizaciones adquiere tanta más importancia cuanto más afrontan problemas que plantean dilemas éticos, lo que suele ser el caso de las organizaciones del tercer sector. Por todos estos motivos, en este sector, la *calidad* del liderazgo es un factor crucial. Lamentablemente, no podemos extendernos aquí en el análisis de la problemática del liderazgo de calidad o *robusto*, pero sí podemos señalar que éste tiene que aunar *vocación de servicio, competencia e integridad*. Si la calidad del liderazgo es pobre o mediocre, las organizaciones del tercer sector corren el riesgo de convertirse en *organizaciones que fracasan permanentemente* (Meyer y Zucker, 1989). Éstas son organizaciones que logran persistir y perpetuarse a pesar de que su desempeño es deficiente y poco productivo para la sociedad que las sostiene y, además, no es un desajuste pasajero, sino una condición crónica.

Pero en el mundo de hoy, el liderazgo íntegro y competente puede que tampoco sea suficiente para asegurar la productividad y la creatividad del tercer sector. Pudiera ser que, aunque las organizaciones de este sector estén dirigidas por gentes honestas y competentes, sus desempeños sigan siendo deficientes o subóptimos si sus líderes no son capaces de desarrollar capacidades de colaboración horizontal para generar sinergias e incrementar el valor de sus propios recursos. Hemos entrado en una época postburocrática en la que el juego organizativo pivota cada vez más en torno a la colaboración horizontal entre organizaciones y, no sólo entre las que tienen competencias complementarias, sino también entre coincidentes y concurrentes. Nuestro mundo postburocrático premia a quienes desarrollan habilidades relacionales que les permiten implicarse en (y beneficiarse de) procesos de colaboración horizontal y penaliza a los francotiradores que tienen dificultades para colaborar con otros y esto vale tanto para los individuos como para las organizaciones, y muy especialmente para las del tercer sector que, como ya hemos señalado, se ha desarrollado y continúa creciendo por la proliferación de pequeñas organizaciones.

En el tercer sector, las organizaciones pequeñas y medianas están, pues, obligadas a especializarse y a participar en el juego de la colaboración horizontal, construyendo redes de organizaciones con competencias complementarias, y creando *comunidades de práctica* que promuevan el aprendizaje colectivo y la difusión de estándares de práctica orientados a favorecer la proliferación de liderazgos robustos y de los desempeños excelentes entre las organizaciones del sector.

Bibliografía

- ARIÑO VILLARROYA, Antonio (2001): *La Ciudadanía Solidaria. El voluntariado y las organizaciones de voluntariado en la comunidad valenciana*, Valencia, Bancaja.
- BAREA TEJEIRO, José y MONZÓN CAMPOS, José Luis (directores) (1992): *Libro Blanco de la Economía Social Española*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- CASTIÑEIRA, J. M. (2003): *El Sector Cívico-Social a Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Conselleria de Presidencia.
- CEE-Fundación Tomillo (2000): *Empleo y Trabajo Voluntario en las ONG's de Acción Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (director) (2004): *Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, Madrid, Thomson-Cívitas.
- HARTOGS, Nelly y WEBER, Joseph (1978): *Impact of Government Funding on the Management of Voluntary Agencies*, Nueva York, Greater New York Fund.
- HIRSCHMANN, Albert O. (1982): *Shifting Involvements: Private Interests and Public Action*, Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press.
- KRAMER, Ralph M. (2001): "Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare", en STEVEN OTT, J. (editor), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Boulder (Co.), Westview Press, págs. 369-380.
- MEYER, John W. y ZUCKER, Lynn G. (1989): *Permanently Failing Organizations*, Newbury Park (Ca.), Sage.
- MAIER, Charles S. (ed) (1987): *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge (Massachusetts), Cambridge University Press.
- MOTA, Fabiola (1999): "La realidad asociativa en España", en JOAN SUBIRATS (director), *¿Existe Sociedad Civil en España? Responsabilidades Colectivas y Valores Públicos*, Madrid, Fundación Encuentro, págs. 37-64.
- LÓPEZ NOVO, Joaquín P. (2006): "Civil Society, Citizenship and Civic Participation in Spain: A review article", Paper presented to the *CINEFOGO Study Group on Civil Society, Citizenship and Participation*, 73 pág.
- MARBÁN GALLEGÓ, Vicente (2003): "Actitudes y valores sobre la participación de la sociedad civil en Europa. La participación en las organizaciones voluntarias", en RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (coordinador), *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe general*, Madrid, Fundación Foessa, págs. 321-351.
- MORALES, Laura (2005): "La participación en asociaciones", en TORCAL, MORALES y PÉREZ NIEVAS (eds.), págs. 237-258.

- PÉREZ-DÍAZ, Víctor y LÓPEZ NOVO, J. P. (2003): *El Tercer Sector Social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor y LÓPEZ NOVO, J. P. (2005): *El Tercer Sector: presente y promesa*, A Coruña, Fundación Caixa Galicia.
- PFEFFER, Jeffrey y SALANCIK, Gerald (1978): *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Nueva York, Harper and Row.
- RUIZ DE OLABUÉNAGA, José Ignacio (director) (2000): *El Sector No Lucrativo en España*, Madrid, Fundación BBVA.
- SALAMON, Lester M. (1995): *Partners in Public Service: Government Non-Profit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore (Maryland), The John Hopkins University Press.
- (2003): *The State of the Non Profit Sector*, Nueva York, The Brooklins Institution.
- SALAMON, Lester M. y ANHEIER, Helmut (1997): *Defining the Non Profit Sector: A Crossnational Analysis*, Manchester, Manchester University Press.
- SALAMON, Lester M. y otros (1999): *Global Civil Society: Dimensions of Non Profit Sector*, London, Kumarian Press.
- SAIDEL, Judith R. (2001): "Resource Interdependence: The Relationship Between State Agencies and Nonprofit Organizations", en STEVEN OTT, J. (editor), *The Nature of the Nonprofit Sector*, Boulder (Co.), Westview Press, págs. 380-391.
- SELZNICK, Philip (1983): *Leadership and Administration*, Berkeley (Ca.), Berkeley University Press (primera edición 1957).
- TORCAL MARIANO, Laura Morales y PÉREZ-NIEVAS, Santiago (eds.) (2005): *España: Sociedad y Política en Perspectiva Comparada*, Valencia, Tirant lo Blanch.