

# La relación entre la administración pública y el tercer sector guipuzcoano a debate ¿uno o varios modelos ante la heterogeneidad del sector?

Ainhoa Izaguirre Choperena, Víctor Sánchez Salmerón,  
Martin Zuñiga Ruiz de Loizaga

**RESUMEN:** El Tercer Sector ocupa un rol central en los Estados de Bienestar europeos contribuyendo a dar respuesta a diversidad de necesidades sociales que se producen en su seno. En el contexto actual, los Estados de Bienestar europeos están convergiendo hacia modelos descentralizados y de gestión multinivel de las políticas sociales, generando que los modelos regionales de bienestar muestren gran variabilidad en su gobernanza y entramado institucional posibilitando la creación de distintos modelos de relación entre la administración pública y el Tercer Sector.

En el caso de Gipuzkoa, el papel asumido por los distintos actores da cuenta de las dimensiones sustantivas y operativas de la relación entre la administración pública y el Tercer Sector. Este debate se ha visto además avivado por la necesidad de adecuar las respuestas colectivas ante la brecha social generada por las crisis recientes.

Este artículo analiza los discursos y demandas que se formulan desde el propio sector partiendo de la premisa de que las preferencias y posicionamientos sobre cómo debe ser la interrelación entre ambas partes dependen de la percepción en torno a las principales fuentes de tensiones y conflictos.

Para ello, se ha llevado a cabo un estudio cualitativo de caso en el que se han realizado 34 entrevistas semiestructuradas en profundidad a informantes clave tanto del Tercer Sector como de la administración pública, poniendo especial interés en identificar cuáles son las cla-

ves sobre las que se producen las relaciones público-privadas en el territorio de Gipuzkoa y cuáles deberían de ser a futuro.

PALABRAS CLAVE: Tercer Sector, Administración pública, Gobernanza.

CLAVES ECONLIT: L310, I380, I310.

**Cómo citar este artículo/How to cite this article:** IZAGUIRRE, A., SÁNCHEZ, V. & ZUÑIGA, M. (2021): "La relación entre la administración pública y el tercer sector guipuzcoano a debate ¿uno o varios modelos ante la heterogeneidad del sector?", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103, 111-139. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.103.21489.

**Correspondencia:** Ainhoa Izaguirre Choperena, Universidad de Deusto, ainhoa.izagirre@deusto.es, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5781-9768>; Víctor Sánchez Salmerón, Universidad Pública de Navarra, victor.sanchez@unavarra.es, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7420-838X>; Martín Zuñiga Ruiz de Loizaga, Grupo SSI, mzuniga@grupossi.es, ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8389-9167>.

**ABSTRACT:** The Third Sector plays a central role in the European Welfare States as it responds to a wide variety of social needs that emerge within them. In the current context, European Welfare States are converging towards decentralized models and multilevel management of social policies, causing regional welfare models to show great variability in their governance and institutional framework, enabling the creation of different relationship models between the public administration and the Third Sector.

In Gipuzkoa, the role assumed by the different actors account for the substantive and operational dimensions of the relationship between the public administration and the Third Sector. This debate has also been fueled by the need to adapt collective responses to the social gap generated by recent social crises.

This article analyzes the discourses and demands formulated from the Third Sector itself, set on the premise that positions on how the interrelation should be between both actors depend on the perception around the main sources of tension and conflicts.

To this end, a qualitative case study has been carried out. Thirty-four in-depth semi-structured interviews were developed with key informants from both, the Third Sector and the public administration, devoting special attention to the keys on which public-private relations in the territory of Gipuzkoa are produced and what should be in the future.

KEYWORDS: Third Sector, Public Administration, Governance.

## Expanded abstract

### The relationship between the public administration and the third sector in Gipuzkoa under debate: one or several models in view of the heterogeneity of the sector?

The Third Sector has acquired in recent decades a central role in European welfare schemes, contributing to respond to emerging social needs (Jessen, 2019). Despite this general trend, it is possible to identify significant differences in the extent and roles assumed by private TS across the continent (Salamon & Sokolowski, 2018). Similarly, although European welfare states have converged towards decentralized models and multilevel management of public social policies, regional welfare models show great variability in their institutional framework (Barberis et al., 2017). The conjunction of both factors enables different models of relationship between the public administration and the TS. Thus, it is also clear from previous studies that, already at the state level, notable differences have been identified in the capacity of the sector in question to influence the development of the inclusive agenda (Pérez Eransus & Martínez Virto, 2020), as well as the existence of differentiated governance models of inclusion policies even within the territories themselves, as is the case of the Basque Autonomous Community (Arrieta Frutos, 2019).

The characteristics and role assumed by the different actors, on the one hand, as well as the institutional structure, on the other, account for the substantive and operational dimensions of the relationship between the public administration and the TS. However, their analysis provides little information on the dynamic nature of the spaces for interinstitutional dialogue and cooperation, and on their possible future trends. A third differentiating factor is the discourse held by the different social actors, in which there is room for different expectations and horizons as to what the ideal relationship model should be, as well as its characteristics and instruments. For some time now, this debate has also been fueled by the need to adapt collective responses to the social gap generated by the recent crises.

This paper is based on the hypothesis that the future development of relationship models between the public administration and the TS is seriously influenced by the dialogue and contrast of the interests and priorities of both. Specifically, it is a matter of analyzing the discourses and demands between the sector based on the premise that the preferences and positions on how the interrelation between both parties should be depend on the perception of the main sources of tensions and conflicts.

To achieve this, a qualitative case study was carried out in which 34 semi-structured in-depth interviews were conducted with key informants from both the TS of Gipuzkoa and the public administration, with special interest in identifying the key factors on which public-private relations are based in the territory and what they should be in the future. The implementation of this technique took place between November 2019 and February 2020. In order to identify the main points of interest and conflict in the public-private relationship, an in-depth review of international theory in this regard was carried out. The analysis of the information obtained has followed the multi-stage approach proposed by Taylor and Bodgan (1990) with the ultimate aim of seeking to develop an in-depth understanding of the scenarios or people being studied (Salgado, 2007) and to identify the main emerging discourses, their interrelation and relevance.

The results identify, in the first place, as one of the main demands, the need to strengthen the role of the sector as a key agent in development and in the articulation of welfare policies, but also its role as an interlocutor of the population's demands from a vindictive and/or contesting perspective, which is sometimes perceived as problematic. On the other hand, to achieve greater independence and autonomy with respect to the public administration, while reducing the negative externalities of the necessary cooperation with the latter, especially in terms of oversight and bureaucracy, since it is understood that this undermines the objective of building more horizontal relations based on mutual trust. Thirdly, there is a demand to build a public-private relationship model that allows the TS to develop its identity as a social and professional sector, that is, to promote attention to territorial problems from a logic of rights and technical knowledge. Finally, it is advocated to move towards public-private collaboration logics that do not harm the cohesion of the TS and that favor a more effective and inclusive networking.

Many of the specific proposals of the key informants are concomitant with the objectives and purposes of the governance reforms that have been promoted in the European context to improve care for people in situations of social exclusion (Berkel et al., 2011), so the text discusses to what extent this project can accommodate the aspirations of the TS, and whether this would allow reconciling the sector's own tensions and reducing the most conflictive aspects of its relationship with the public administration. If so, this would open a window of opportunity for future progress towards a consensual and cohesive model of territorial welfare and inclusion. It is therefore concluded that progress in understanding the discourses and demands of the TS is an essential element for channeling dialogue between the administration and social entities, and for building solid and stable relationship models, an issue that still needs to be resolved in many other territories at the national and international level.

# 1. Introducción

Este estudio deriva del proceso de investigación denominado “Estrategia para impulsar el Tercer Sector Social en Gipuzkoa” llevado a cabo por el departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto bajo petición de la Diputación Foral de Gipuzkoa, dentro de la iniciativa Etorbizuna Eraikiz con el objetivo general de profundizar y analizar de manera más precisa la relación entre la administración pública y el Tercer Sector en el territorio de Gipuzkoa.

En una primera fase, la Universidad de Deusto realizó una aproximación dirigida a cuestionar la necesidad de un espacio de interlocución permanente entre el Tercer Sector del territorio y la administración pública. La aprobada Ley 6/2016, del Tercer Sector Social de Euskadi, fomentaba la creación de mesas del tercer sector en cada uno de los territorios. Durante este proceso se realizaron entrevistas y grupos de discusión que ponían el foco en la relación entre actores, así como en los espacios y formas en las que ésta tenía que suceder. Esta fase terminó con una propuesta de espacio y forma de interlocución.

La segunda fase, una vez finalizado dicho proceso, ha consistido en ver cómo se reconocen los actores y cuál es el espacio en el que se desarrolló la arena de las políticas públicas gipuzkoana. Así, este estudio se sitúa en la lógica del proceso anterior y a partir de lo ya extraído del mismo, pretende profundizar en la lógica de autopercepción y relación entre el tercer sector social y la administración pública.

En este contexto, el estudio que se presenta se guía por las siguientes preguntas de investigación: ¿Qué vías existen para hacer efectiva la relación entre la administración pública y el Tercer Sector en Gipuzkoa? ¿Cuáles son las principales tensiones y aspiraciones en el seno de las organizaciones del Tercer Sector? ¿En qué medida las demandas y aspiraciones surgen de las tensiones identificadas en el propio sector?

Para dar respuesta a estas preguntas de investigación, el trabajo empírico se ha efectuado haciendo uso de una metodología cualitativa. Más concretamente, se han realizado un total de 34 entrevistas semiestructuradas en profundidad a informantes clave tanto del Tercer Sector del Territorio de Gipuzkoa como a personal técnico de la administración pública.

Así, la presente investigación se desglosa en las siguientes secciones: en el primer apartado, se contextualiza tanto la función del Tercer Sector en cuanto a la provisión de bienestar como la relación de éste con la administración pública. Además, se destacan diferentes elementos considerados como dificultades o incluso focos de tensión dentro del propio sector que condicionan la naturaleza de las relaciones que establecen con las administraciones públicas. En el segundo apartado del documento se procede a explicar la metodología de la investigación. Se hace una breve presentación de las personas participantes en el estudio, el procedimiento seguido a la hora de poner en práctica la herramienta cualitativa utilizada y, finalmente, se explican los pasos seguidos a la hora de analizar la información obtenida. Posteriormente, se procede al apartado de resultados, los cuales giran en torno a las dimensiones comentadas en líneas previas. Finalmente, la discusión principal obtenida compone el tercer apartado del estudio.

## 2. El Tercer Sector ante la reforma de los sistemas de bienestar

Los sistemas de bienestar europeos articulan las respuestas a las diferentes necesidades y problemáticas sociales a través de la participación de diferentes agentes y esferas, en lo que se ha venido a denominar *welfare mix*. Pestoff (1998), que ha formulado la propuesta más reconocida hasta el momento, ha caracterizado el *welfare mix* como un triángulo, en el que cada vértice es una esfera, existiendo en el centro otra que surge de la intersección de todas ellas. Estos vértices son el Estado (instituciones públicas), el mercado (entidades lucrativas) y la comunidad (que integra a las familias), y la esfera que se da en el centro, en la intersección de todas ellas, es el Tercer Sector (asociaciones voluntarias, organizaciones sin ánimo de lucro, etc.). El Tercer Sector es, en el planteamiento de este mismo autor, una esfera intermedia que queda en el medio de todos los ejes, siendo una especie de cajón de sastre donde entra todo lo que queda en las fronteras, en la hibridación de las categorías, pero que vendría a ser privado, no lucrativo, y formal. El Tercer Sector es efectivamente privado, pero como puntualiza Guiteras (2012) tiene una incidencia pública más importante que lo mercantil, reinvierte los beneficios en el bien común y articula la fuerza del voluntariado. Diríamos entonces que es la parte privada la que tiene más papel en lo público, en la construcción de lo común.

El Tercer Sector ocupa hoy un rol central en los esquemas de bienestar europeos, siendo un importante catalizador de la acción y participación de la sociedad civil, además de tener una creciente función como proveedor de servicios en el marco de las políticas públicas. Como afirma Jessen (2019), desde la década de los 80, las entidades del Tercer Sector (y el concepto de *welfare mix*, podríamos añadir), han acaparado un enorme interés político y académico como parte de una “tercera esfera”, más allá del Estado y el mercado. Esta creciente función es vista como esencial en el contexto actual para dar respuesta a las necesidades sociales emergentes, especialmente en lo que respecta a los Nuevos Riesgos Sociales (Moreno, 2012) característicos de las sociedades postindustriales. En definitiva, la relación entre esferas, y especialmente entre la pública y el Tercer Sector, es el resultado lógico de la interdependencia existente, y en la ya contrastada eficacia de estos arreglos (Salamon y Toepler, 2015).

Asistimos, por tanto, a un momento de reorganización o reestructuración del *welfare mix* a nivel Europeo, según el cual se reduce la centralidad del Estado como proveedor de servicios, y se va introduciendo progresivamente una lógica de mercado en la ecuación (Daly y Lewis, 2000), favoreciendo la denominada *nonprofitización* (Salamon, 2015) de los sistemas de bienestar, en referencia a la progresiva incorporación de organizaciones del Tercer Sector (y del sector privado) en la provisión de servicios. A su vez, esta tendencia coincide con los procesos de mercantilización (Mckay et al., 2015) y profesionalización (Rodríguez Cabrero, 2015) del propio Tercer Sector, que se ejemplifica en la dependencia financiera hacia la institución pública, y la pérdida de su autonomía (Laval y Dardot, 2015) que parece ser además un fenómeno global (Maier, Meyer y Steinbereithner, 2016). Como exponen Maya-Jariego et al., (2020), esto se traduce en que las entidades han desarrollado y profundizado en mayor medida en su rol

como proveedoras de servicios, en detrimento de su función reivindicativa y de participación local y comunitaria.

En la misma línea, Deusdad, Pace y Anttonen (2016) afirman que esta reestructuración está siendo acompañada de recortes, mercantilización, subsidiariedad vertical (descentralización), subsidiariedad horizontal (o reparto de responsabilidades hacia el Tercer Sector), y, en consecuencia, de una reforma de los modelos de gestión hacia sistemas centrados en la eficiencia. Igualmente, Henriksen, Smith, y Zimmer, (2015) destacan tres grandes tendencias en la transformación de los estados de bienestar: La desregulación, en ámbitos en los que el mercado estaba vetado, y que ahora entra a competir; la introducción de la libre elección entre diferentes proveedores; y el establecimiento de mecanismos de control y evaluación.

Además, Borzaga et al. (2011), centrándose en el caso italiano, han afirmado que la mercantilización y la profesionalización, además de introducir la cultura de la competitividad entre las entidades, no sólo favorece la entrada de actores más cercanos a la esfera mercantil, sino que reduce la autonomía de las entidades. Parece lógico que, si la dependencia hacia la financiación pública crece, los contenidos de las intervenciones de las entidades se ajusten también a las preferencias de las instituciones financiadoras (Maya-Jariego et al., 2020). En la misma línea, Montagud (2016) afirma que el aumento de la burocracia, elemento característico de la acción institucional, está impactando negativamente en las entidades del Tercer Sector, en tanto en cuanto esta impide o desincentiva el desarrollo de actividades o acciones que impliquen riesgos, cambios o adaptaciones para la organización, limitando así su eficacia ante determinadas situaciones, o su capacidad innovadora.

Observamos por tanto que si bien en su origen, las entidades del Tercer Sector eran principalmente canalizadores de las necesidades y demandas de diferentes movimientos sociales (Johansson et al., 2015), en la última década se detecta una proliferación de organizaciones “híbridas”, más orientadas al mercado (Pape et al., 2020). Como ya hemos introducido, en las dos últimas décadas, el Tercer Sector ha crecido considerablemente en todas las sociedades occidentales, asumiendo nuevos roles y formas organizacionales diferentes a las tradicionales, pero estos nuevos roles y formas están orientadas hacia una visión más empresarial, y a la producción y provisión de servicios (Borzaga et al., 2011). En consecuencia, la evolución del Tercer Sector ha transitado, en estas últimas décadas, desde un asociacionismo voluntario reivindicativo, de tutela y de defensa de los derechos, hacia otro más profesionalizado y productivo (Izquieta, Callejo y Prieto, 2008).

En función del marco ideológico del que partamos, para algunos, esta reorientación del Tercer Sector será un paso atrás al que se deben oponer, mientras que, para otros, deberá ser bienvenida y que contribuirá a las organizaciones a hacerse más fuertes y resilientes (Macmillan, 2015). Al fin y al cabo, el welfare mix es un terreno disputado (Johansson et al., 2015) en el que diferentes posiciones tratan de imponerse, pero tal y como los mismos autores afirman, no hay grandes disputas políticas acerca del rol del Tercer Sector como proveedores de servicios, y cuando estas se dan, no parecen tener un gran impacto a nivel local. En mayor o menor medida, el rol del Tercer Sector en el welfare mix parece incontestable, otra cuestión será debatir acerca de su centralidad como proveedor de servicios.

Ante esta situación podríamos preguntarnos si esta tendencia viene marcada por los Estados y las políticas públicas, o si son las propias entidades las que están favoreciendo el cambio. Es decir, hasta qué punto el Tercer Sector tiene autonomía y capacidad de decidir acerca de su futuro. Borzaga et al. (2011) consideran que pese a existir dos grandes corrientes: la que considera que el crecimiento del sector y de su rol en la provisión de servicios es la causa de cambios producidos en los sistemas de bienestar; y la que considera que las entidades del Tercer Sector cuentan con un alto grado de autonomía, y que su devenir depende en gran medida de sus propias decisiones. Es la primera posición la que prevalece a nivel académico. Como ejemplo de ello, para el caso castellano y leonés, Prieto et al. (2019) reconocen que es la administración regional quien establece las pautas de la interacción y quien define la posición y el papel que debe desempeñar el Tercer Sector, mientras que las entidades que lo conforman se limitarían a operar en ese marco político-institucional previamente definido.

## 2.1. La heterogeneidad del sector y su financiación como históricos focos de tensión y debate

No es necesario profundizar en exceso acerca de la realidad del Tercer Sector para reconocer que es un conglomerado heterogéneo que integra entidades de muy diversa naturaleza e índole que cuentan con estructuras, características e intereses muy diversos, lo que indudablemente condiciona la naturaleza de las relaciones que establecen con las administraciones públicas, o con las propias entidades del sector (Mazzei et al., 2020). Muchas de las asociaciones y grupos que la integran, son herederas de movimientos y reivindicaciones de base local y comunitaria, mientras que otras han sido constituidas recientemente en el marco de la provisión de servicios.

Esta gran heterogeneidad, que a priori pudiera parecer una debilidad, es en opinión de Guiteras (2012) también su fuerza. De hecho, en opinión de Alcock (2010) este conglomerado es una “*unión estratégica*” que puede ser efectiva desde el punto de vista pragmático y utilitario, al dotar de mayor dimensión y fuerza al sector, pero plantea otra serie de problemas en relación a las notables diferencias que existen entre unos tipos de entidades y otras. Efectivamente, todas ellas comparten una serie de características, pero son más las diferencias que existen en cuanto a las capacidades, necesidades, etc. que estas tienen. El Tercer Sector se define por oposición (lo que no es ni estado ni mercado), pero encuentra más dificultades para constituir su propia identidad. En este sentido, Jaraíz (2018) se pregunta si ¿existe una cultura del Tercer Sector? O simplemente predomina su posición como actor instrumental adaptado a otras como la de lo público o el mercado. Sin responder a la pregunta, lo que podemos plantear es que, si entendemos que sí, esta cultura integra lógicas de ambas esferas.

De hecho, uno de los rasgos diferenciales del sector es la de su posición en las “*fronteras*” (Macmillan, 2013) en tanto en cuanto se ubican en posiciones intermedias entre los diferentes sectores del Welfare Mix, y su labor se centra también en transitar territorios compartidos para la resolución de diferentes fallas o problemáticas sociales. Además, Mazzei et al. (2020) señalan que su centralidad o importancia se debe a su proximidad con las personas usuarias y determinados colectivos.

Cuestión esta que puede deberse a que muchas entidades hayan nacido por iniciativa propia de las personas afectadas por determinadas problemáticas. Bajo este paraguas por tanto se cobijan infinidad de entidades, que pese a compartir las citadas características, difieren considerablemente en cuanto a su naturaleza y razón de ser. El Tercer Sector integra organizaciones que no tienen gran similitud entre sí, tanto por las temáticas o cuestiones en las que centran su actividad, como por su dimensión, nivel de recursos o arraigo. Además, Strachwitz y Zimmer (2010) afirman, tomando como ejemplo Alemania, que existen diferentes modelos y tradiciones organizacionales del Tercer Sector y, por tanto, de relación entre las instituciones y el Tercer Sector que responden a diferentes marcos ideológicos. Estos son, a) la tradición liberal, b) la tradición católica y, c) la tradición socialdemócrata.

Pongamos como ejemplo la diferencia existente entre fundación o empresa social proveedora de servicios, y una asociación vecinal de raíz comunitaria. Sin profundizar en exceso, resulta evidente que entre ambas existe poca similitud y, sin embargo, a efectos no solo legales sino de análisis o conceptualización teórica, forman parte de lo mismo. Esta cuestión nos sugiere que se podría hacer cierta diferenciación entre las entidades del Tercer Sector, y separar claramente aquellas entidades grandes y prestadoras de servicios que funcionan como una extensión de la administración (Arrieta et al., 2020), de aquellas pequeñas y que por cuestiones formales son integradas bajo esta categoría, pero que podrían ser consideradas prácticamente como parte de la esfera comunitaria.

Las tendencias arriba descritas, por tanto, no impactan de igual manera en todas las entidades. De hecho, Izquieta, Callejo y Prieto (2008) cuestionan que la profesionalización y mercantilización sea una tendencia generalizada, y matizan que únicamente lo es, para aquellas entidades de tamaño mediano-grande. Atendiendo a este planteamiento, las pequeñas entidades son ajenas a esta dinámica, ya que su función, mucho más dependiente de la labor voluntaria que de la financiación pública, queda al margen de la prestación de servicios. Esto no implica que no jueguen un papel fundamental en la provisión de bienestar y cuidados en el marco del welfare mix, pero lo harán, como pueden hacerlo las familias, desde una lógica de solidaridad o reciprocidad, y no atravesadas por la lógica del intercambio presente en el mercado.

Por otra parte, la financiación es sin duda una de las principales preocupaciones del Tercer Sector, y lo es especialmente en el contexto de incertidumbre generado por la pandemia (Merino y Romeo, 2020). A este respecto, podríamos destacar dos cuestiones que afectan de forma diferente en función del tamaño de las entidades. Por un lado, la precariedad e incertidumbre a la que se ven sometidas las entidades medianas-pequeñas dependientes de ayudas y subvenciones, frente a la mayor estabilidad de los contratos y convenios a medio-largo plazo que obtienen las grandes. Y por el otro, la creciente dependencia hacia la financiación pública, y las citadas mercantilización y profesionalización que están caracterizando especialmente a las entidades grandes.

En la situación actual, parece claro que la diferencia entre las entidades, especialmente en lo que respecta a su tamaño, condiciona también su rol o función en el sistema. Como señalan Maya-Jariego et al. (2020), no todas las entidades tienen las mismas capacidades para obtener recursos. Las entidades de mayor tamaño tienen una mayor probabilidad de recibir financiación pública, debido a su estructuración burocrática, un mayor consenso en torno a su orienta-

ción hacia entidades gubernamentales, y un historial previo de interrelación. Esto hace que las propias instituciones parecen preferir la interlocución con entidades grandes (Hogg y Baines, 2011). Por el contrario, las organizaciones más pequeñas, son más proclives a la innovación y tienden a ser más sensibles hacia las necesidades sociales que detectan, pero cuentan, como acabamos de mencionar, con menor capacidad para captar financiación y recursos (Maya-Jariego et al., 2020). En definitiva, la posibilidad de las entidades para superar periodos más adversos depende también de la relación que tradicionalmente hayan tenido las administraciones y el Tercer Sector (Pape et al., 2020), así como del tamaño que tengan las propias entidades, como Merino y Romeo (2020) destacan en el contexto vasco.

La realidad es que muchas de las convocatorias para ayudas de financiación tienen una proyección anual, por lo que los proyectos deben ser diseñados con dicha duración, lo que supone un horizonte temporal muy corto tanto en términos de seguridad financiera, como de resolución de las problemáticas (Maya-Jariego et al., 2020). Siguiendo este mismo planteamiento, tal y como destaca Guiteras (2012), las subvenciones son importantes para el desarrollo de muchas iniciativas y la puesta en marcha de programas de innovación social, pero también son precarias: en pocas ocasiones tienen carácter de plurianualidad y dificultan la planificación y la ejecución de los programas y servicios que se deben llevar a cabo. En lo que respecta a los mecanismos de financiación, por tanto, siguiendo a Maya-Jariego et al. (2020) sería conveniente diferenciar entre líneas específicas para entidades pequeñas o proyectos emergentes, con otras para entidades grandes y consolidadas. Si bien estas últimas tienen mayores y/o mejores recursos y capacidad de gestión, las primeras son más cercanas a determinadas problemáticas, más vinculadas a entornos locales y comunitarios, y cuentan con una gran capacidad para la innovación.

## 3. Metodología

Tal y como se mencionaba anteriormente, este estudio deriva del proceso de investigación denominado “Estrategia para impulsar el Tercer Sector Social en Gipuzkoa” llevado a cabo por el departamento de Trabajo Social y Sociología de la Universidad de Deusto bajo petición de la Diputación Foral de Gipuzkoa, dentro de la iniciativa Etorikizuna Eraikiz con el objetivo general de profundizar y analizar de manera más precisa la relación entre la administración pública y el Tercer Sector en el territorio de Gipuzkoa.

### 3.1. Herramientas

Precisamente, la consecución del objetivo principal de la presente investigación ha sido posible mediante el uso de una metodología cualitativa, en la que se ha utilizado la herramienta de la entrevista semiestructurada en profundidad. En este sentido, se ha dado voz a profesionales pertenecientes a diferentes entidades del Tercer Sector y a personal técnico de la administración pública del territorio de Gipuzkoa.

Para el desarrollo de las entrevistas semi-estructuradas se ha empleado un guion protocolizado de preguntas abiertas estructurado en torno a cuatro bloques de preguntas: Un primer bloque vinculado con la contextualización del Tercer Sector (definición, funciones, aportaciones a la acción inclusiva); un segundo bloque sobre las claves sobre las que se producen las relaciones público-privadas; un tercer bloque de valoración del modelo Gipuzkoano (definición del modelo, principales características etc.); finalmente, un cuarto bloque en el que se abordan los principales retos del Tercer Sector en el territorio gipuzkoano. No obstante, para el desarrollo de este estudio únicamente se analiza la información referente a los tres primeros bloques de preguntas. El anexo I recoge el guion de preguntas utilizado.

## 3.2. Muestra

En este estudio cualitativo se han realizado 34 entrevistas semi-estructuradas en profundidad, principalmente a informantes clave del Tercer Sector de Gipuzkoa (21 personas responsables de diferentes entidades gipuzkoanas), y también procedentes del ámbito público (13 técnicos del Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Gipuzkoa). El único criterio establecido para la selección de participantes se basó en la búsqueda de representatividad entre las categorías mencionadas anteriormente (Tercer Sector y administración pública). El anexo II recoge la codificación de las personas participantes.

## 3.3. Análisis

El análisis de la información obtenida ha seguido el enfoque propuesto por Taylor y Bodgan (1990) con el fin último de buscar el desarrollo de una comprensión en profundidad de los escenarios o personas que se estudian (Salgado, 2007). Así, el análisis realizado se ha dividido en tres momentos bien diferenciados: 1) Fase de descubrimiento: en donde se han buscado los temas emergentes examinando los datos proporcionados; 2) Fase de codificación: en donde se han codificado los datos y se han desarrollado las diferentes categorías de codificación; y, por último, 3) Fase de relativización de los datos, interpretando la información obtenida. El análisis de contenido se realizó con el apoyo del programa informático Atlas-ti 7.0.

# 4. Resultados

Todavía algunas de las tendencias antevistas en torno al Tercer Sector están sujetas a debate en el ámbito académico. Estas remiten a cuestiones tales como la autonomía e independencia del tercer sector, su capacidad de influencia en la agenda inclusiva o su cohesión interna. Todas resultan claves tanto en el continuo proceso de redefinición de la identidad colectiva del sector como en el proceso de negociación de su papel en el territorio. Lo central radica en que

se tratan de aspectos fácilmente mutables y que varían sensiblemente en función de cómo se articulan las relaciones entre la administración pública y las entidades sociales en un determinado contexto.

Claro que, tal y como se adelantaba, el Tercer Sector es muy heterogéneo, por lo que todas estas condiciones varían también entre las entidades de un mismo territorio generando así un intrincado escenario, en el que la capacidad de acción y los vínculos interinstitucionales se distribuyen de manera asimétrica. Cabe entonces esperar que en el seno del propio Tercer Sector existan distintos posicionamientos e interpretaciones acerca de los debates antes señalados. Si bien todavía sería posible identificar ciertos consensos, particularmente acerca de cómo todo ello acaba por generar debilidades y fortalezas para el conjunto del sector.

En las sucesivas páginas se exponen algunas claves que definen la relación interinstitucional en el contexto guipuzcoano según las propias entidades para, seguidamente, señalar los principales aspectos que en el discurso de los y las informantes clave del Tercer Sector emergen como centrales en su relación con la administración pública. Ya en la última parte se enuncian algunas aportaciones que surgen desde el propio Tercer Sector para solventar los posibles aspectos problemáticos que derivan de todo ello.

Como se tratará de argüir, las demandas por parte del Tercer Sector sobre cómo articular las relaciones interinstitucionales están estrechamente vinculadas con las principales tensiones que estas generan. Dichas demandas pueden entenderse como una vía para tratar de relajar estas tensiones y para maximizar el cumplimiento de las que son entendidas sus funciones principales: la prestación de recursos y servicios inclusivos, y la articulación y generación de vínculos sociales.

## 4.1. La relación interinstitucional en Gipuzkoa desde la perspectiva del Tercer Sector

*Yo creo que hay mucha apuesta por el tercer sector. [...] Creo que se destinan recursos, creo que se escucha a las entidades en líneas generales, y creo que se fiscaliza menos que en otros sitios*

(E22)

Como en la mayoría de los territorios, el Tercer Sector en Gipuzkoa ha desempeñado de un tiempo a esta parte un relevante papel como agente clave en el desarrollo y articulación de las políticas de bienestar. Sin olvidar que las entidades del Tercer Sector han ejercido también de interlocutoras de las demandas de la sociedad civil y, muy especialmente, de la población más vulnerable. Esto ha motivado en unos casos la asunción de nuevas responsabilidades públicas en la atención de los sectores más desfavorecidos, en ocasiones con el apoyo y complementariedad de las entidades sociales privadas; en otros casos, en los que la acción gubernamental ha sido insuficiente, las entidades han suplido los huecos de la atención pública.

La relación entre la administración pública y las entidades del Tercer Sector se caracteriza por ser muy recíproca a juicio de estas últimas. Esto ha dado lugar a que en ocasiones se pro-

mulgue la existencia de un modelo avanzado de relación público-privada en Gipuzkoa, visible, en primer lugar, por la existencia de una notable voluntad política por involucrar al mismo en la acción inclusiva y social. El sector privado no lucrativo se manifiesta a su vez depositario de la confianza de la administración pública, siendo esta perceptible no solo en la gestión de recursos para el bienestar -una tendencia consolidada en todos los territorios, como se señaló- sino también la percepción por parte de algunas de las entidades de una actitud de escucha (ver cita previa) por parte de la administración y de reconocimiento de sus aportaciones en atención de los sectores de población más vulnerables del territorio.

*Porque confío que por encima del convenio pues está esa relación de cuarenta años*

(E4)

Un segundo aspecto para considerar que demarca la fortaleza de en el territorio histórico es la existencia de una larga trayectoria en la colaboración público-privada, ya que habría favorecido que se consoliden relaciones de confianza mutua, máxime en un territorio relativamente pequeño como el guipuzcoano en el que la proximidad estaría favoreciendo la interlocución y cooperación interinstitucional. El tejido social en el territorio histórico se caracteriza a su vez por su extensión, y por su atomización. En otras palabras, está compuesto por muchas entidades, pero principalmente de tamaño medio y pequeño, cercanas a la ciudadanía. La espacialización y especialización de la red de entidades permite a su vez la creación de referentes, otro aspecto clave para permitir una interlocución ágil.

*Para el tema de la interlocución con las instituciones, o sea, sabemos levantar el teléfono y a quien tenemos que llamar. Y nos conocemos. Yo creo que el tema de ser pequeños también hace que en Diputación o en cualquier institución también nos conozcan*

(E19)

La presencia de una gran confianza mutua, cercanía y larga trayectoria de colaboración interinstitucional no impide que desde el propio sector se identifiquen algunas dificultades y limitaciones para la colaboración público-privada en el territorio. Estas pueden ser leídas en clave de tensiones, algunas de las cuales se manifiestan en el seno del propio Tercer Sector, y otras derivan de su interrelación con la administración.

## 4.2. Conciliación del rol de gestión de servicios con la tradicional función reivindicativa y/o contestataria del sector

Las entidades abogan por desarrollar los que consideran son sus dos principales cometidos. Se trata por un lado de aquel rol que les ha sido característico durante décadas, de expresión de los lazos de solidaridad de la sociedad, y que les ubica en una posición representativa y reivindicativa de los derechos de la población, particularmente de aquellos para la cual estos se encuentran más vulnerabilizados. Por otro lado, aquella función de prestación de servicios -en muchas ocasiones en estrecha cooperación con la administración pública- y que se ha ido

consolidando en las últimas décadas. Como se tuvo ocasión de comprobar, la primera de las funciones resulta cada vez más preponderante y existe bastante consenso acerca de la pérdida de la capacidad reivindicativa del sector. Este mismo escenario es compartido por buena parte de los y las informantes clave, quienes manifiestan que esta pérdida no es un más que probable efecto no deseado de dicho movimiento:

*Yo creo que una de las debilidades que puede tener quizás, estamos enfocándonos y orientándonos quizás mucho a la parte de prestar servicios de responsabilidad pública. Quizás se puede ir debilitando más esa parte que tiene que ver con esta sociedad organizada, corresponsable, comprometida con las problemáticas que hay y que se organiza para dar una respuesta*

(E2)

En términos generales la tendencia hacia la prestación de servicios recibe una lectura ambivalente. Si bien ha podido erosionar el ejercicio de la más tradicional de sus funciones, lo cierto es que la colaboración con la administración pública ha permitido a las entidades alcanzar unos niveles de profesionalización y tecnificación muy elevados, lo que ha redundado también en la prestación de servicios más eficaces y de mayor calidad para la ciudadanía. Ha permitido a su vez dar un salto cualitativo y prestar servicios desde lógicas alejadas de prácticas más gratificables y asistenciales, sobre todo cuando se tratan de servicios de responsabilidad pública.

*El tercer sector se ha querido diferenciar [...] de lo que pudiera ser meramente asistencial [...] aunque preste servicios asistenciales. Pero tiene un carácter prestador de servicios desde unas bases ideológicas, desde unos valores*

(E4)

Lo problemático es entonces cómo conciliar ambos roles, tanto cuando se examina el sector en su conjunto, pero también en el propio quehacer diario de las propias instituciones en particular. Las causas de tal desequilibrio son diversas, pero dos sobresalen en el discurso de los y las informantes claves. La orientación de las entidades a la prestación de servicios resta tiempo material para otras actividades de índole más comunitaria o contestataria, un factor que se deduce de la importante carga en términos de gestión que la prestación de servicios y el acceso a financiación externa ha impuesto a las entidades. Se arguye también que la fuerte dependencia económica -cómo se verá en lo sucesivo- con respecto a la administración pública dificulta a su vez mantener una posición crítica frente a esta, limitándose a hacer llegar las demandas ciudadanas a través de los canales institucionales dispuestos para ellos (mesas de coordinación, por ejemplo).

La tensión en este sentido radica en que, a juicio de los y las informantes, la identidad del propio sector se pone en juego en función de hacia dónde se equilibre la balanza. En este sentido, las demandas de las entidades sociales van a dirigirse hacia la búsqueda de fórmulas que permitan acomodar su propia identidad. En la práctica supone, por ejemplo, demandas para prestar servicios y recursos de inclusión con flexibilidad (como se verá más adelante), pero también la creación de espacios en los que puedan dar salida también a su función más transformadora y representativa de los intereses de la población más vulnerabilizada.

*Generar espacios donde las propias entidades, bueno, pues tengamos la oportunidad de expresar, de plantear, de promover, de participar. [...] Existen espacios donde se te puede convocar desde la administración para hacer propuestas, para hacer planteamientos*

(E22)

### 4.3. Búsqueda de mayor independencia con respecto a la administración en un contexto en el que esta es la principal garante de estabilidad

*Yo creo que un reto es la autonomía. Y [recuperar la autonomía] supone repensar cómo tiene que ser la relación de unos con otros, pero también que las asociaciones piensen cómo pueden conseguir que a veces también tengan su propia financiación*

(E50)

No cabe duda de que la consolidación del papel del Tercer Sector como agente clave en la prestación de servicios sociales ha reforzado su vínculo con la administración pública en las últimas décadas. A ello ha contribuido también el hecho de que este último agente se ha convertido en la principal -si no única- fuente de financiación de muchos de los programas y recursos prestados por las entidades sociales. Claro que también en el caso de Gipuzkoa se observan distintos niveles de dependencia gubernamental en términos económicos. Como suele ser habitual, parecen ser las entidades más pequeñas las más dependientes, ya que encuentran más dificultades para acceder a fuentes de financiación privadas o para acceder a fondos competitivos. Como también suele ponerse de manifiesto, en la medida que las entidades deben concurrir a las mismas fuentes públicas de financiación, esto termina por generar dinámicas competitivas en el seno del propio Tercer Sector, particularmente en los momentos de constricción del gasto público, tensando así su cohesión interna:

*Yo creo que en unos años para acá han vuelto esas desconfianzas [...]. Con el tema de la crisis y todo esto, yo creo que han surgido organizaciones nuevas y ha habido menos dinero*

(E14)

Pero esta no sería la única fuente de tensiones. Si bien la financiación pública aporta estabilidad económica a muchas entidades, la mencionada dependencia podría estar retando la autonomía del propio sector (ver cita inicial de este epígrafe). Y esto, en primer término, porque la relación entre la administración y el Tercer Sector podría responder en ocasiones a lógicas muy distintas a las colaborativas. La dependencia económica ubica a muchas entidades en una posición de debilidad desde la que resulta complicado entablar relaciones horizontales. En el peor de los casos esto acabaría por generar algunas disfunciones. Tal es el caso cuando, por ejemplo, las entidades ven subordinadas su acción inclusiva a las condiciones establecidas por la administración, independientemente de que estas sean consistentes con los propios objetivos y expectativas. Pero también cuando los niveles de exigencia por parte de esta son

muy altos, conminando al sector a hacer «más por menos» en términos económicos, revelando así cierto uso instrumental de las entidades:

*A veces algunas asociaciones tienen que decir sí o sí, porque no es fácil decir “esto no lo voy a hacer”. Y la administración, no diría que lo impone, pero sí que dice “no hay más presupuesto, entonces lo tomas o lo dejas”*

(E50)

*Cada vez te dan menos porque como tú sigues haciendo... Claro, trabajamos con personas, no le puedes decir “como no tengo subvención no te atiendo” o “te voy a atender diez minutos porque no me da para más”*

(E19)

En segundo lugar, la autonomía de las entidades se ve retada porque las fórmulas a través de las que se canaliza la colaboración público-privada no siempre son coherentes con los objetivos y expectativas de las entidades. Por lo general, la colaboración-público privada se instrumentaliza a través de contratos públicos, convenios de colaboración y subvenciones. Cada una de estas fórmulas tiene ventajas y desventajas, y es responsabilidad de la administración arbitrar su uso en función de los objetivos perseguidos. En algunos casos, fundamentalmente a través de convenios y contratos, se trataría de dar estabilidad a las entidades que gestionan servicios de responsabilidad pública y garantizados. Las subvenciones, por su parte, parecen una vía más adecuada para dotar de flexibilidad a aquellas entidades que atienden nuevas problemáticas sociales para las que todavía no existe una respuesta clara, o para favorecer la innovación social en el territorio.

*Muchas veces lo que se hace también es, bueno, pues hacer pequeños experimentos: “a ver esto qué recorrido tiene”. Pero eso genera una cierta inestabilidad en el sector, porque claro, [...] luego se acaba la financiación y tienes que abordarlo [la necesidad]*

(E4)

*En el convenio cada vez que quieres meter un proyecto nuevo, entre que pasa por técnicos, pasa por político, pasa por junta de gobierno, tal... [...] Este año ha pasado más de un año en el que he tenido que soportar yo el coste de un proyecto nuevo*

(E22)

Sin embargo, para parte del Tercer Sector, el caso de Gipuzkoa dista de tener un modelo adecuado en este sentido. Existe a su vez cierta disonancia entre unas y otras entidades sobre qué tipo de cobertura deben de tener determinados programas y recursos. Ocurre entonces que determinadas iniciativas han podido tener carácter experimental para la administración, pero no para las entidades privadas generando inestabilidad entre las entidades. En otras ocasiones, por el contrario, cuando se precisa de mayor flexibilidad para adecuar las intervenciones a los cambiantes escenarios sociales, las vías de colaboración interinstitucional han podido resultar muy rígidas, dificultando en la práctica el quehacer de las entidades por la exigencia de trámites burocráticos.

## 4.4. La fiscalización como principal tensor en la interacción entre la administración pública y el sector

Al hilo de lo anterior, si hay un aspecto que destaca en el discurso de las entidades del Tercer Sector y que tensa la relación con la administración pública este es el de la fiscalización a la que se ven sometidas como receptoras de fondos públicos. El sector privado asume con normalidad el control de su uso, así como la evaluación técnica de los servicios prestados, especialmente cuando se trata de la gestión de servicios de responsabilidad pública, cuyo buen funcionamiento es particularmente exigible por la ciudadanía.

En cualquier caso, se discute en el seno del sector cómo se hace operativa la facultad pública de fiscalización y seguimiento, ya que, se alude, por excesivas, las tareas de gestión y rendimiento de cuentas pueden llegar a limitar la autonomía de las entidades del Tercer Sector. Estas tareas acaparan importantes recursos -temporales y humanos- y parecen impactar en su capacidad para llevar a cabo su cometido. Habría que tener en cuenta además que en muchas ocasiones el trabajo burocrático se superpone a las tareas de búsqueda de financiación.

*Hay que justificar, hay que demostrar, hay que fiscalizar el dinero que se nos da. Evidentemente, que se utilice bien, que se haga bien. Pero el sistema no está bien hecho, digamos, para agilizar esas cosas*

(E19)

*La sensación a veces que tengo es que la administración pide, pide, pide... [...] Al final, nos exigen un montón de documentos. Pero que luego no hay una devolución si lo haces bien, si lo haces mal*

(E12)

En este sentido, la reducción de la carga burocrática que deben de asumir las entidades, y la simplificación de procedimientos administrativos se presentan como reformas clave desde la perspectiva de las entidades, sobre todo en términos de logro de mayor flexibilidad. Agilizar la adopción de decisiones puede favorecer que se adecúen los programas y recursos a la realidad social y, por lo tanto, aumentar la capacidad de intervención de las entidades. Por otra parte, es esperable que las demandas del Tercer Sector se orienten hacia la búsqueda de vías a través de las que lograr una coordinación más horizontal con la administración, entendiendo por esta aquella que permita a las entidades aportar su experiencia y conocimiento sobre la realidad social, y generar respuestas más adecuadas y acordes a las necesidades.

*Creo que tiene que haber una relación en un plano de reconocimiento y de trabajo más en clave de igualdad. A veces, sí sentimos como que la administración, bueno, pues nos trata de, de dirigir o redirigir y es algo en lo que bueno, pues yo creo que a lo mejor ahí no nos vamos a sentir cómodas*

(E2)

*Conocemos a fondo cuáles son las problemáticas, cuáles pueden ser algunas soluciones [...] No tenemos un carácter que caduca con el fin del periodo legislativo, con lo cual, nuestras miras van mucho más allá*

(E4)

## 4.5. Impulso de mayor responsabilidad pública en el tratamiento de los problemas social e idoneidad de la prestación de servicios desde lógicas propias del sector

Entre los y las informantes clave hay un amplio reconocimiento de que el liderazgo en la lucha contra la pobreza y exclusión social en el territorio de Gipuzkoa recae en la administración pública. Precisamente uno de los principales mandatos contraídos por las entidades del Tercer Sector es el de impulsar la atención gubernamental de la población más vulnerable (E14, E26). También fomentar el reconocimiento y cumplimiento de los derechos de la ciudadanía (E25). Hay, no obstante, un amplio consenso en considerar que para lograr sociedades más inclusivas es necesaria la corresponsabilidad del conjunto de la misma, y lograr que los distintos agentes del territorio se involucren efectivamente para tal fin. Un hecho, dicho sea de paso, que podría ser particularmente manifiesto en el caso gipuzkoano.

Como se tuvo ocasión de señalar, la consolidación del denominado pluralismo de bienestar (welfare mix) ha supuesto la reestructuración de las fórmulas a través de las que se desarrollan las políticas sociales en las últimas décadas. Las entidades privadas han adquirido en este proceso un papel central en la puesta en marcha y gestión de las políticas de inclusión, algunas de las cuales se encuentran reconocidas como derechos subjetivos o garantizados en la normativa al uso aplicable en el territorio.

*Pero yo, por ejemplo, no lo haría un modelo público total. Creo que perdemos muchas cosas ahí. [...]. Porque luego la maquinaria de la administración no es nada ligera, y luego la relación con los usuarios...*

(E50)

En este sentido, como cabría esperar, el posicionamiento de las entidades es claro (ver cita previa). Se arguye que la intervención sobre los problemas sociales resulta más eficaz cuando se delega y desarrolla bajo las lógicas desde las que interviene el sector privado. Estas están muy próximas a los principios de racionalidad y eficiencia. Se sostiene que, en términos comparativos, las entidades del Tercer Sector son capaces de aportar respuestas más ágiles e integrales a las necesidades del territorio y de la población. Estas tendrían a su vez mayor capacidad y flexibilidad para incorporar metodologías y técnicas de intervención más innovadoras. La ventaja por sobre los modelos de gestión gubernamental directa también sería perceptible en términos cualitativos, ya que desde las entidades se estaría prestando una respuesta más cercana, próxima y adaptada a las necesidades particulares de los individuos. No en vano, en

muchos casos son los y las profesionales de las entidades quienes articulan y funcionan como principal referencia profesional para las personas en procesos de incorporación social.

*Cuando estamos hablando de trabajador [social] de referencia o profesional de referencia, siempre hablamos de que es la administración. Pues normalmente el trabajador social de base y tal. Normalmente es la trabajadora social o una persona del tercer sector*

(E25)

Todo este escenario ha sido percibido como una oportunidad para las entidades privadas del Tercer Sector. Y esto tanto para ampliar su campo de acción y asumir nuevas responsabilidades en materia inclusiva, reforzar su papel y reconocimiento como agente clave en el territorio, como para distanciarse de aquellas lógicas y prácticas más asistenciales y gratificables. Todo lo cual, imprime cierto dualismo en el sector. Las prácticas más caritativas siguen siendo una función esencial, sobre todo cuando se trata de atender aquellas situaciones más severas de exclusión social. De igual modo, la defensa de los intereses particulares de los sectores de población representados por las entidades convive también con la promoción del interés general. Desde el sector se aboga entonces por impulsar vías de relación con la administración que, por un lado, profundicen en antedichas tendencias y oportunidades. Por otro, que permitan avanzar en la consolidación y materialización de nuevos derechos dirigidos al conjunto de la población. Todo ello encuentra acomodo en primer lugar en la promoción de nuevas fórmulas de colaboración público-privada como las de la concertación social. Los conciertos suponen un reconocimiento implícito del importante papel del Tercer Sector en la respuesta a las necesidades sociales y facilitan establecer una relación más horizontal entre estas y la administración. Y si bien la concertación supone elevar la exigencia en los servicios prestados, suponen a su vez un sólido soporte para las entidades, especialmente en lo que respecta en la provisión de recursos económicos (por lo general además por periodos prolongados), lo que supone un salto cualitativo con respecto a otras fórmulas como la contratación o las subvenciones, que como ya se adelantó, no siempre son consecuentes con los objetivos de las entidades.

*Yo creo que el concierto configura una relación de más de igual a igual, porque al final, es que determinados servicios de titularidad pública sean prestados por entidades privadas sin ánimo de lucro [...] Se establecen también otro tipo de exigencias u obligaciones, o requisitos sobre todo en términos de profesionalidad, calidad, etc.*

(E4)

*Entonces tú, administración, convenias conmigo la realización de una serie de servicios o prestaciones a la sociedad, donde yo me comprometo a prestar una serie de servicios y tú, administración, te comprometes a financiarlos. [...] Pero tiene que llegar más allá, sino también, pues cómo colaboramos en el diseño de políticas para el territorio*

(E22)

Claro que también la incursión en el escenario de los conciertos sociales supone ciertos temores en el seno del sector, como el incremento de la competencia entre las entidades sociales del territorio, o la entrada de nuevos proveedores mercantiles en esta competencia, lo que puede dinamitar el equilibrio cooperativo entre las entidades locales, y pone en riesgo especialmente a las entidades más pequeñas (a priori menos competitivas).

## 4.6. La diversidad facilita la cobertura de problemáticas sociales, pero dificulta el establecimiento de una agenda conjunta y la coordinación interna

Ya se hizo notar que uno de los aspectos claves del sector en Gipuzkoa es la magnitud del sector, compuesto por entidades diversas y distribuidas por todo el territorio. Este hecho genera lecturas ambivalentes. Por un lado, la dispersión del Tercer Sector puede ser ventajosa, en el sentido de que permite prestar atención en los distintos puntos del territorio, en muchos de los cuales la acción pública puede ser limitada o insuficiente. Estos mismos argumentos conviven con aquellos discursos que sostienen que el entramado institucional en el territorio histórico está muy atomizado y descoordinado, lo que terminaría por generar con frecuencia duplicidades y huecos en la intervención, pero también dificulta la cohesión y coordinación. Las propuestas en este sentido remiten de nuevo a las demandas de más coordinación y cooperación interinstitucional para lograr que las respuestas sean lo más cohesionadas posibles.

*Las debilidades que veo, por una parte, es quizá esta gran cantidad o atomización de las entidades. Y luego la gran visibilidad de cuatro o cinco entidades fuertes que además cuentan con todo el apoyo de la administración*

(E25)

*Yo creo que trabajar estos modelos de gobernanza de forma participativa y colaborativa aporta muchos beneficios [...] Y además entiendo que la toma de decisiones entre diferentes o entre todos y todas aporta un gran beneficio, porque si por un lado participan todos, lo que se diseña va a estar mucho más enraizado con la sociedad y con la realidad*

(E52)

## 5. Discusión

Como se señalaba al inicio, el Tercer Sector tiene un importante rol en la consecución del bienestar de la ciudadanía. No cabe duda de que la convergencia en los intereses y objetivos de los distintos actores públicos y privados contribuiría a reforzar este papel, y que la construcción de este marco cooperativo se dirime principalmente a nivel local y desde la proximidad. A la luz de los resultados de este estudio todo apunta a que en Gipuzkoa se ha avanzado en esta dirección en las últimas décadas. Desde el propio Tercer Sector se percibe una apuesta decidida por involucrarlo en la acción inclusiva del territorio, así como el disfrute de un contexto general de relaciones de confianza mutua entre las entidades privadas y la administración pública. Todavía hoy muchos territorios encuentran dificultades para alcanzar esta atmósfera, aunque como se ha tenido ocasión de comprobar, en el territorio histórico este proceso no ha estado exento de tensiones y divergencias como las identificadas en el texto.

En Gipuzkoa, como en otros territorios, estas tensiones se han visto acrecentadas por la progresiva incorporación de una parte mayoritaria de las entidades a la prestación de servicios, estrechando su cooperación y dependencia con la administración. Este proceso ha retado su autonomía y la cohesión interna del propio sector, pero en términos generales no hay un cuestionamiento de fondo de esta tendencia. Al contrario, se entiende que ha contribuido a su fortalecimiento, tal y como han concluido anteriormente autores ya mencionados como Macmillan (2015). Todo ello incita a estrechar esta colaboración interinstitucional como una vía ineludible para el crecimiento del sector.

Uno de los elementos característicos del Tercer Sector gipuzkoano es su gran diversidad. Este punto se constituye como uno de los principales elementos que retan la cohesión interna del sector observándose una clara segmentación entre las entidades por su tamaño, origen y orientación. Como hemos podido comprobar y estudios previos han sugerido (véase, Rodríguez Cabrero & Marbán Gallego, 2015), la dimensión de las organizaciones condiciona el tipo concreto de relaciones que establecen con el resto de entidades y con las administraciones públicas.

Son las entidades de tamaño pequeño y base comunitaria las que se muestran más distantes en su relación con la administración en el territorio, generando un desigual escenario de oportunidades. Esto no parece haber sido un obstáculo para construir una fuerte identidad colectiva. Se atribuye a la administración la responsabilidad de equilibrar la balanza, pues de otro modo corre riesgo de desaparecer la especialización y espacialización del sector lograda en el territorio, una de las claves de su modelo de bienestar.

Dicho esto, el Tercer Sector en el territorio histórico se sitúa en un punto intermedio en las corrientes señaladas por Borzaga et al. (2011). Si bien atribuyen a la administración un gran poder de influencia en el devenir del sector, este se ve así mismo con una importante capacidad de acción como resultado de sus propias decisiones. Hay un entendimiento generalizado de que las vías a través de las que se canaliza la relación entre la administración y el Tercer Sector afectan a sus funciones y capacidades de intervención. Son además el trasfondo sobre el que se despliegan las principales tensiones del sector.

Como se ha tratado de mostrar, las demandas por parte del Tercer Sector sobre cómo articular las relaciones interinstitucionales están estrechamente vinculadas con estas mismas tensiones. El proceso de análisis elaborado ha permitido identificar cuáles son las principales aspiraciones del sector en el caso gipuzkoano. Estas gravitan en torno a lograr mayor responsabilidad en la acción inclusiva del territorio, estrechar la proximidad con la población y sus necesidades, y desplegar intervenciones más flexibles, adecuadas e innovadoras. Al mismo tiempo, establecer relaciones más horizontales y coordinadas con la administración en un contexto general de confianza mutua.

Con todo, estos factores abren la oportunidad al sector para tratar de conciliar algunas de sus tensiones. A saber, la convergencia de intereses entre la administración y el sector, la concentración de las aspiraciones del mismo en torno a unos objetivos concretos, la presencia de una fuerte identidad colectiva, y la percepción o capacidad para definir un horizonte propio. En este sentido, las demandas y aspiraciones de las entidades del Tercer Sector en Gipuzkoa

son concomitantes con los objetivos de los nuevos modelos de gobernanza, con los que se trata de remodelar y redefinir las relaciones entre las instituciones públicas, los actores gubernamentales y la sociedad civil (Bredgaard y Larsen, 2009). Siguiendo a Prats i Catalá (2006) desde este paradigma se trata de implicar ampliamente a los sectores en las actividades inclusivas, favoreciendo la participación de los distintos actores y descentralizando lo máximo posible la toma de decisiones. En el ámbito de la inclusión el paradigma de la nueva gobernanza ha estado asociado además a la búsqueda de fórmulas de gestión de los servicios que otorguen a los actores a nivel local tanto públicos como privados más capacidad para ajustar sus intervenciones a las circunstancias locales y a las necesidades de los individuos, y para trabajar de forma coordinada e integrada, poniendo al servicio de las necesidades de la ciudadanía el conjunto de recursos técnicos y profesiones disponibles en los territorios.

En lo específico, la adopción de este paradigma podría impulsar el papel de las entidades en la definición de los instrumentos de intervención y en la definición del mapa de políticas de inclusión del territorio acorde con las necesidades y demandas de la población más vulnerable. Todo ello ayudaría en cierta medida a conciliar la tensión interna que muchas entidades padecen entre la institucionalización de la intervención y la representación de los sectores de población más vulnerables, así como su vinculación o enraizamiento local y comunitario. Paralelamente, la participación de las entidades sociales en una red de actores tendente a generar itinerarios de inclusión más intensos y prolongados permitiría avanzar todavía más en la profesionalización y especialización de las intervenciones. En este sentido, la creación de una red de recursos coherente y progresiva es un objetivo concomitante con la aspiración de las entidades por superar lógicas más asistenciales que, grosso modo, proveen intervenciones aisladas y paliativas.

Finalmente, la creciente función del sector en los sistemas de bienestar parece ir de la mano de una creciente dependencia de la financiación pública, lo que, siguiendo a Lu & Zhao (2019) plantea al menos dos retos gerenciales: en primer lugar, como asegurar financiación pública estable, tanto para las grandes entidades como para las pequeñas; y por el otro, cómo gestionar la dependencia que esto genera. En definitiva, avanzar tanto en el papel de agente social de las entidades podría potenciar las que son identificadas como dos de las principales funciones del sector: continuar siendo intermediarias y representantes de las necesidades de los sectores más vulnerables, y apoyar y complementar la acción pública para desarrollar un sistema de atención lo más completo y profesionalizado posible.

## Bibliografía

ALCOCK, P. (2010): "A strategic unity: defining the third sector in the UK", *Voluntary Sector Review*, 1(1), 5-24. DOI: 10.1332/204080510X496984

ARRIETA, F. (2019): *El archipiélago del bienestar. El sistema de servicios sociales en el País Vasco*, Madrid: Catarata.

ARRIETA, F., IZAGUIRRE, A. & ZUNIGA, M. (2020): "Is the third sector an extension of public administration? Reflections on the Gipuzkoan case", *Voluntary Sector Review*, 6(2), 118-132. DOI: 10.1332/204674320X15867123016660.

BARBERIS, E., BERGMARK, A. & MINAS, R. (2017): "Rescaling processes in Europe: Convergence and divergence patterns towards multilevel governance?". In Y. Kazepov, *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*, Ashgate, 367-388.

BERKEL, R. VAN, GRAAF, W. DE & SIROVÁTKA, T. (Eds.)(2011): *The governance of active welfare states in Europe*, Palgrave Macmillan.

BORZAGA, C. & FAZZI, L. (2011): "Processes of Institutionalization and Differentiation in the Italian Third Sector", *Voluntas*, 22, 409-427. DOI:10.1007/s11266-010-9159-z

BREDGAARD, T. & LARSEN, F. (2009): "Redesigning the governance of employment policies: Decentralised centralisation in municipal jobcentres". In: R. van Berkel & F. Larsen, *The new governance and implementation of labour market policies*, Djøf Forlag, 45-69.

DALY, M. & LEWIS, J. (2000): "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States", *The British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298. DOI: 10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x

DEUSDAD, B., PACE, C. & ANTTONEN, A. (2016): "Facing the challenges in the development of Long-term Care for older people in Europe in an economic crisis contexto", *Journal of Social Service Research*, 42(2), 144-150. DOI: 10.1080/01488376.2015.1133147

GUI TERAS, A. (2012): "La relación entre público y privado en los Servicios Sociales: el papel del Tercer Sector – The relation between public and private in Social Services: The role of the Third Sector", *Cuadernos de Trabajo Social*, 25(1), 125-132. DOI: 10.5209/rev\_CUTS.2012.v25.n1.38439

HENRIKSEN, L.S., SMITH, S.R. & ZIMMER, A. (2015): "Welfare Mix and Hybridity. Flexible Adjustments to Changed Environments", *Voluntas*, 26, 1591. DOI: 10.1007/s11266-015-9622-y

HOGG, E. & BAINES, S. (2011): "Changing responsibilities and roles of the voluntary and community sector in the Welfare Mix: A review", *Social Policy and Society*, 10(3), 341-352. DOI: 10.1017/S1474746411000078

IZQUIETA, J.L., CALLEJO, J.J. & PRIETO, J.M. (2008): "El tercer sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local – Third Sector and the Public Administrations. Relations in social attention field at regional and local levels", *Revista Internacional de Sociología*, 49, 115-138.

JARÁIZ ARROYO, G. (2018): "El Tercer Sector de Acción Social como prestador de servicios", *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 91-112.

JESSEN, M. (2019): "Rescuing Welfare Society: Political Strategies for Mobilizing Civil Society in Denmark, 2010-2018", *Voluntas*, 30, 369-380. DOI: 10.1007/s11266-018-00064-6

JOHANSSON, H., ARVIDSON, M. & JOHANSSON, S. (2015): "Welfare Mix as a Contested Terrain: Political Positions on Government – Non-Profit Relations at National and Local Levels in a Social Democratic Welfare State", *Voluntas*, 26, 1601-1619. DOI: 10.1007/s11266-015-9580-4

LAVAL, C. & DARDOT, P. (2015): *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*, Barcelona: Gerdisa. ISBN: 9788497848800

LU, J. & ZHAO, J. (2019): "Does government funding make nonprofits administratively inefficient? Revisiting the link", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 48(6), 1143-1161. DOI: 10.1177/0899764019859435

MACMILLAN, R. (2013): "Distinction' in the third sector", *Voluntary Sector Review*, 4(1), 39-54.

MACMILLAN, R. (2015): "Starting from Elsewhere: Reimagining the Third Sector, the State and the Market", *People, Place and Policy*, 9(2), 103-109. DOI:10.3351/ ppp.0009.0002.0002

MAIER, F., MEYER, M. & STEINBEREITHNER, M. (2016): "Nonprofit Organizations Becoming Business-Like: A Systematic Review", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(1), 64-86. DOI: 10.1177/0899764014561796

MAYA-JARIEGO, I. *et al.* (2020): "More money, more problems? Resource dependence and professionalization of non-governmental social services organizations in Andalusia", *Voluntas*, 31(6), 1212-1225. DOI: 10.1007/s11266-020-00256-z

MAZZEI, M., TEASDALE, T., CALO, F. & ROY, M.J. (2020): "Co-production and the third sector: Conceptualising different approaches to service user involvement", *Public Management Review*, 22(9), 1265-1283.

MERINO, L. & ROMEO, Z. (2020): "Las organizaciones del Tercer Sector Social de Euskadi ante la crisis de la covid-19", *Zerbitzuan: Gizarte Zerbitzuetako Aldizkaria*, 72, 91-104.

MCKAY, S., MORO, D., TEASDALE, S. & CLIFFORD, D. (2015): "The Marketisation of Charities in England and Wales", *Voluntas*, 26, 336-354. DOI: 10. 1007/s11266-013-9417-y

MONTAGUD, X. (2016): "Las consecuencias de la burocratización en las organizaciones de servicios sociales. Comunitania", *Revista Internacional De Trabajo Social y Ciencias Sociales*, (11), 69-89. DOI:10.5944/comunitania.11.4

MORENO, L. (2012): *La Europa asocial*, Barcelona: Ediciones Península.

PAPE, U. *et al.* (2020): "Changing policy environments in Europe and the resilience of the third sector", *Voluntas*, 31, 238-249. DOI: 10.1007/s11266-018-00087-z

PÉREZ ERANSUS, B. & MARTÍNEZ VIRTO, L. (2020): *Políticas de inclusión en España: Viejos debates, nuevos derechos*, CIS.

PESTOFF, V. (1998): *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot: Ashgate.

PRATS, J. (2006): "La evolución de los modelos de gobernación: la gobernanza. Pero, ¿qué es la gobernanza?". En: *A los príncipes republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, Plural Editores, 200-202.

PRIETO, J., RODRÍGUEZ-SUMAZA, C. & DE LA ROSA, P. (2019): "Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León", *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 2019/2 (44), 63-79.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2015): "Avances, limitaciones y retos del tercer sector de acción social en España", *Revista Española del Tercer Sector*, 38, 75-97.

RODRÍGUEZ, G. & MARBÁN, V. (2015): *Análisis prospectivo sobre los retos actuales y futuros del Tercer Sector de Acción Social en España. Parte 2*, Plataforma de ONG de Acción Social. Recuperado de: <https://www.plataformaong.org/recursos/130/analisis-prospectivo-sobre-los-retos-actuales-y-futuro-del-tercer-sector-de-accion-social-en-espana-parte-2>

SALAMON, L.M. (2015): "The Nonprofitization of the Welfare State", *Voluntas*, 26, 2147-2154. DOI: 10.1007/s11266-015-9638-3

SALAMON, L.M. & SOKOLOWSKI, W. (2018): "The size and composition of the european third sector". En B. Enjolras, L.M. Salamon, K.H. Sivesind & A. Zimmer, *The third sector as a renewable resource for Europe*, Springer, 49-94.

SALAMON, L.M. & TOEPLER, S. (2015): "Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?", *Voluntas*, 26, 2155-2177. DOI: 10.1007/s11266-015-9651

SALGADO, A. (2007): "Investigación cualitativa: Diseños, evaluación del rigor metodológico y retos", *Liberabit*, 13, 71-78.

STRACHWITZ, R. & ZIMMER, A. (2010): "The third sector and political ideologies: Unpacking relations between organized civil society and the state", *Journal of Political Ideologies*, 15(3), 278-287. DOI: 10.1080/13569317.2010.513868

TAYLOR, S. & BODGAN, R. (1990): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Barcelona: Paidós.

# Anexo I. Guion de preguntas de las entrevistas semiestructuradas

## Contextualización del Tercer Sector

- ¿Cómo definirías el tercer sector, y cuáles dirías que son sus funciones?
- ¿Cuáles crees que son las fortalezas del tercer sector en Gipuzkoa? ¿Y las debilidades?
- ¿Cuáles crees que son los aportes del tercer sector a la administración pública? ¿Y a la ciudadanía en general?
- ¿Crees que la aprobación de la normativa sobre tercer sector social en la CAE afectará de alguna manera a estas cuestiones?
- Trayendo a colación el ámbito de la economía social, parece que a veces sus límites no están demasiado claros. ¿Tú cómo definirías la economía social? ¿Dónde la ubicas? ¿Cuáles son sus características? ¿En qué crees que se diferencia o se asemeja al tercer sector social? ¿Cuál crees que debería de ser su objetivo?

## Vías para materializar la relación entre el tercer sector y la administración

- ¿Cuál debería ser, en tu opinión, la relación entre el 3er sector y la administración pública?
- ¿Qué vías existen para hacer efectiva la relación entre la administración pública y el tercer sector social? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de estas vías? ¿Propondrías alguna otra vía alternativa?
- ¿Cómo crees que afectan estas vías existentes a la relación y a las funciones de la administración y del tercer sector?
- Una de las vías de relación existentes/más frecuente hace referencia al convenio. ¿cuáles son las ventajas o beneficios que le ves a esta modalidad?
- ¿Dirías que el tercer sector se beneficia de este tipo de relación? ¿Cómo? ¿y la ciudadanía?
- Otra de las vías de relación existentes/más frecuente hace referencia a la concertación. ¿cuáles son las ventajas o beneficios que le ves a esta modalidad?
- ¿Dirías que el tercer sector se beneficia de este tipo de relación? ¿Cómo? ¿y la ciudadanía?
- ¿Consideras que esta relación tiene en cuenta el ámbito de la economía social? Si es así, ¿cómo? En el caso contrario, ¿crees que la debería de tener en cuenta?, ¿por qué?

## Modelo Gipuzkoano

- ¿Se puede hablar de tercer sector guipuzcoano en contraposición del vasco o de otras realidades en el Estado?
- Como sabrás, la colaboración entre la administración y el tercer sector en Gipuzkoa ha generado un modelo propio al que se suele referir como “modelo guipuzcoano”. ¿Lo conoces? ¿Cómo lo definirías?
- ¿Cómo caracterizarías dicho modelo guipuzcoano de colaboración? ¿Cuáles dirías que son los factores o variables que lo configuran?
- ¿Dirías que es un modelo que funciona y cabría replicar? Si es así, ¿por qué? Si no es así, ¿cuáles son las cuestiones que deberían de cambiar en tu opinión?
- ¿Consideras que la economía social se contempla en la definición de este modelo guipuzcoano? Si es así, ¿dónde lo ves reflejado? En caso contrario, ¿consideras que se debería tener en cuenta?, ¿cómo?

## Nuevos retos del tercer sector en Gipuzkoa

- ¿Cuáles dirías que son los nuevos retos actuales del tercer sector en Gipuzkoa? ¿Qué podrías decir respecto a ellos en comparación con los retos del tercer sector a nivel, CAE, estatal y europeo?
- ¿Cómo crees que se pueden abordar desde la realidad guipuzcoana respecto a la administración y al tercer sector?
- ¿Crees que la economía social está relacionada de alguna manera con estos nuevos retos y su abordaje?

## Anexo II

**Tabla I. Codificación de las personas entrevistadas  
(Tercer Sector)**

Código	Categoría	Ámbito de intervención	Tamaño	Cargo Profesional	Sexo
E2	Entidad Tercer Sector	Intervención social, exclusion social.	Grande	Responsable entidad	Hombre
E4	Entidad Tercer Sector	Intervención social, exclusion social.	Grande	Responsable entidad	Hombre
E5	Entidad Tercer Sector	Intervención social, discapacidad.	Grande	Responsable entidad	Mujer
E6	Entidad Tercer Sector	Intervención social, discapacidad.	Pequeña	Responsable entidad	Mujer
E7	Entidad Tercer Sector	Intervención social, discapacidad.	Pequeña	Responsable entidad	Hombre
E9	Entidad Tercer Sector	Intervención social, exclusion social.	Grande	Responsable entidad	Mujer
E10	Entidad Tercer Sector	Intervención social, exclusion social.	Pequeña	Responsable entidad	Hombre
E11	Entidad Tercer Sector	Intervención social, anti-sida.	Pequeña	Responsable entidad	Hombre
E12	Entidad Tercer Sector	Intervención social, discapacidad	Pequeña	Responsable entidad	Hombre
E13	Entidad Tercer Sector	Intervención social, exclusion social.	Pequeña	Responsable entidad	Mujer
E14	Entidad Tercer Sector	Intervención social, comunidad gitana.	Pequeña	Responsable entidad	Mujer
E15	Entidad Tercer Sector	Intervención social, empleabilidad	Pequeña	Responsable entidad	Mujer
E16	Entidad Tercer Sector	Intervención social, empleabilidad	Pequeña	Responsable entidad	Mujer
E19	Entidad Tercer Sector	Intervención social, exclusion social	Pequeña	Responsable entidad	Hombre
E22	Entidad Tercer Sector	Intervención social, anti-sida	Pequeña	Responsable entidad	Hombre
E24	Entidad Tercer Sector	Intervención social, personas mayores.	Grande	Responsable entidad	Hombre
E25	Entidad Tercer Sector	Intervención social, drogodependencias	Grande	Responsable entidad	Mujer
E26	Entidad Tercer Sector	Intervención social, discapacidad	Pequeña	Responsable entidad	Mujer
E28	Entidad Tercer Sector	Intervención social, exclusion social	Grande	Responsable entidad	Mujer
E29	Entidad Tercer Sector	Intervención social, inmigración	Pequeña	Responsable entidad	Hombre
E30	Entidad Tercer Sector	Intervención social, género e igualdad	Grande	Responsable entidad	Mujer

**Fuente:** Elaboración propia.

## Anexo II

**Tabla II.** Codificación de las personas entrevistadas  
(Administración pública)

Código	Categoría	Cargo Profesional	Sexo
E32	Administración Pública	Técnica DFG	Mujer
E33	Administración Pública	Técnica DFG	Mujer
E35	Administración Pública	Técnica DFG	Mujer
E36	Administración Pública	Técnica DFG	Mujer
E39	Administración Pública	Técnica DFG	Mujer
E40	Administración Pública	Técnica DFG	Mujer
E42	Administración Pública	Técnico DFG	Hombre
E46	Administración Pública	Técnico DFG	Hombre
E47	Administración Pública	Técnico DFG	Hombre
E50	Administración Pública	Técnico DFG	Hombre
E51	Administración Pública	Técnico DFG	Hombre
E52	Administración Pública	Técnico DFG	Hombre
E53	Administración Pública	Técnico DFG	Hombre

**Fuente:** Elaboración propia.

