

# El tercer sector a Catalunya: situació i perspectives

---

## Introducció

Darrerament, l'anomenat tercer sector comença a despertar un cert interès entre la societat i els seus dirigents. Més enllà de la difícil i controvertida delimitació del sector (en aquesta comunicació s'utilitzarà com a sinònim de no lucratiu), algunes evidències manifesten la importància quantitativa i qualitativa de la seva acció.

En efecte, s'han pràcticament finalitzat diferents estudis i llibres blancs promoguts per les Administracions Públiques catalanes, tant de la ciutat de Barcelona com de Catalunya, sobre el tercer sector i l'economia social, i en tots ells l'impacte social i econòmic és notable<sup>1</sup>:

- Més de 900 milions d'euros: més de l'1% sobre el PIB
- Més de 52.000 contractats (més del 2,4% de la població ocupada)
- Més d'un milió d'usuaris
- Més de 155.000 voluntaris (més del 2,6% de la població catalana)

## Normativa i qualitat

Els sindicats i el mateix sector –a través de l'Associació d'Entitats d'Iniciativa Social– han iniciat actuacions per a regular-lo laboralment i aconseguir qualitat en la prestació dels serveis i en l'ocupació dels treballadors.

La Generalitat i alguns ajuntaments han creat normatives d'ajuts i han fixat algunes polítiques de promoció i, des de fa un cert temps, s'han endegat consells de participació social. En definitiva, s'està impulsant l'estructuració del sector.

## Funcions

D'altra banda, la contribució que fa aquest sector en termes socials és important. Només a tall d'exemple es poden assenyalar les següents funcions:

- foment de la participació de les ciutadanes i ciutadans en els afers públics (en el sentit d'interès general), contribuint de manera insubstituïble al funcionament democràtic

- contrapunt –en el sentit de contrast, d'interlocució i reivindicació– amb les administracions públiques per a determinats temes. Certament és discutible la representativitat que tenen però garanteixen una opinió, tot i que sigui parcial i condicionada pel clientelisme que envolten algunes vegades les relacions

- cohesió social, atès els col·lectius que impliquen tant d'usuaris com de socis-voluntaris o professionals i, per tant, els serveis de benestar que presten en molts casos que atenen realitats socials punyents. En el cas dels joves, la participació en entitats associatives s'ha desvetllat com un factor d'integració social i laboral important. I en el cas de les persones grans, la participació en activitats de voluntariat contribueix a oferir-los una perspectiva vital nova, els fa sentir útils socialment.

- servei a la col·lectivitat i d'interès general, amb les matisacions que es puguin fer

- proposta de valors i de models socials alternatius i, per tant, poden actuar com a catalitzadors (dinamitzadors) socials

- valor econòmic i generació d'ocupació, amb importants potencials de creixement<sup>2</sup>

- capacitat d'adaptació i d'atenció a les necessitats socials de manera àgil, tot i les dificultats en gestionar-les posteriorment

Ara bé, per què un sector que contribueix decididament a les polítiques públiques –atès que desenvolupen actuacions d'interès general i afavoreixen la cohesió i participació social– i que, per tant, és complementari a l'administració pública, no gaudeix encara d'un reconeixement més estable i específic? Per què no hi ha més complicitat (en el sentit de partenariat i no tant de consulta) entre administracions i entitats del tercer sector?

De segur que part de la resposta a aquesta pregunta es pot trobar en la mateixa feblesa del tercer sector que serà analitzada més endavant; ara bé, algunes accions públiques evidenciarien la voluntat de col·laboració i de complementarietat, i ajudarien a fer créixer i estructurar aquestes organitzacions:

Per què no hi ha més complicitat (en el sentit de partenariat i no tant de consulta) entre administracions i entitats del tercer sector?

**a)** Una aposta decidida per un canvi en la gestió pública “articulant la governació en un escenari administratiu permeable a l’estructuració de les xarxes de polítiques públiques, on els diferents actors, privats i públics, prenen comportaments actius de treball en col·laboració”.<sup>3</sup> Caldria una superació de concepcions anteriors, que allò públic només pot ser gestionat eficientment i amb garanties per part d’organismes de titularitat pública. Si bé conceptualment aquests nous principis van arrelant, encara en moltes pràctiques afluïren recels o menyspreu. El principi de subsidiarietat al qual ens està acostumant l’ordenament europeu s’hauria de fer efectiu en l’àmbit territorial, delegant en una organització no lucrativa la realització d’un servei si pot fer-ho en igualtat de condicions.

La clàusula social introduïda recentment en la llei de contractes de l’Estat és objecte d’una baixíssima aplicació per part de l’administració, i en molts casos els concursos públics de gestió de serveis socials són adjudicats a empreses mercantils que, tot i que ofereixen millors condicions i són capaces d’omplir en breu termini i formalment molt bé les propostes, no possibiliten el creixement del sector en les dimensions apuntades anteriorment. I, a la pràctica, s’està dibuixant un mapa en determinats subsectors amb una presència majoritària de l’empresa convencional.

Així, si per la feblesa de la xarxa d’entitats territorials l’administració ha de prendre més protagonisme, ha de ser de manera transitòria i amb l’objectiu de potenciar la creació d’aquest capital social en un marc de pluralitat associativa.

**b)** Definició i implantació d’un marc legislatiu i fiscal adequat i confiat, que promogui el tercer sector i la seva independència en relació amb altres sectors. Certament, amb l’aprovació de la Llei d’associacions catalana i estatal s’han donat passes, si més no històriques, importants, i amb l’orientació del projecte de llei d’incentius fiscals i mecenatge i les noves lleis de fundacions, es pot avançar. Ara, encara en alguns moments apareixen recances i malfiances sobre l’evasió tributària o el tipus d’activitats que es faran sota determinades fórmules jurídiques, exigint a unes organitzacions en alguns casos embrionàries un nivell de compliment molt superior a altres sectors econòmics, socials o professionals. Això no treu que calguin les garanties necessàries i el control oportú. A tall d’exemple d’aquest recel, només cal esmentar la limitada aplicació (exempció) que molts ajuntaments fan de les possibilitats de la llei de 1994 d’incentius fiscals sobre la tributació local (IAE i IBI).

**c)** Creació de marcs adequats—siguin reglaments de participació ciutadana, estímul de consells independents, creació d’un registre d’entitats d’interès

local amb polítiques reals de consideració o altres iniciatives— que possibilitin la participació efectiva d'aquest tipus d'entitats, no únicament per a ser consultades sinó per a establir relacions de partenariat. Si bé és cert que calen estructures representatives que facilitin la interlocució pública, és desitjable que sigui a la llarga el mateix sector qui s'organitzi i si s'adopten altres fórmules han de ser provisionals.

**d)** Cal potenciar les polítiques cap a les persones excloses o amb menys possibilitats socials, de manera que ens permetin articular i desenvolupar una de les potes substancials de l'Estat del Benestar. Així s'articulària un sistema sòlid conjuntament amb el sistema de pensions, la sanitat i l'ensenyament, els quals es troben força universalitzats.

En efecte, arribem a la paradoxa que una família benestant que porta els seus fills a la universitat pública per a estudiar una enginyeria, paga un cost molt baix d'aquell servei que és finançat per tots els ciutadans, i difícilment hi ha recursos per a atendre a casa seva una persona gran que viu sola i té una pensió baixa. Aquest comentari no vol apostar per desatendre les polítiques ja aconseguides orientades als sectors mitjos de la població, sinó a destinar més recursos per a atendre unes justes demandes socials, en un context de despesa social per sota dels països europeus semblants.

**e)** Afavorir un marc estable i clar, ben dotat i que aposti per la qualitat per a la prestació de serveis d'atenció a les persones, que permetin projectes a mig – llarg termini de les entitats amb bons professionals. Per tant, s'han d'establir concerts o convenis amb dotacions econòmiques suficients, que contemplin les necessitats inversores, i terminis de pagament que no ofeguin les entitats.

En alguns casos l'externalització de la prestació de serveis per part d'administracions públiques s'ha fet com a mecanisme d'abaratir despeses públiques, atès que els salaris d'aquestes organitzacions són molt ajustats, sense conveni, i compten amb voluntaris. Aquestes pràctiques s'han d'anar canviant i potenciant els contractes plurianuals de prestació de serveis. A més, l'estructuració del sector necessita regular-lo laboralment a través d'un o diversos convenis col·lectius, que necessàriament han d'obligar i han de comptar amb la complicitat de l'administració pública, finançadora en molts casos de la totalitat de la prestació.

**f)** Definir i impulsar amb claredat polítiques de promoció i discriminatòries cap a la consolidació del tercer sector, en tant que desenvolupadores de millores socials. D'alguna manera s'hauria de fer un pacte de país que impulsés aquesta tradició associativa i voluntat de servei.

## Millores progressives en el sector

Ara bé, els actuals reptes i situació del mateix tercer sector expliquen també aquesta falta de complementarietat i col·laboració. Quins són els principals canvis que les organitzacions no lucratives al servei de la persona han d'afrontar per a ser eficaces i eficients en un context de noves necessitats socials a Catalunya? Una agenda que contemplaria les possibles millores podria ser:

1. Si bé és un sector molt heterogeni en els àmbits de població que atén i les activitats que realitza, i plural ideològicament, *té entitats petites<sup>4</sup> i atomitzades, descoordinades*, només agrupades algunes en estructures de segon nivell poc consolidades de manera general, essent encara pràcticament inexistents *organismes de tercer nivell* forts que apleguin federacions i que exerceixin una funció de:

- diàleg i interlocució política i social, i aconsegueixi millores per al sector i per a la construcció amb identitat pròpia d'un sistema de protecció social sòlid i equiparable a països del nostre entorn
- foment de la prestació de serveis interns per al tercer sector, com ara la formació, la consultoria, la informació o la documentació, la recerca... Fugint de la prestació automàtica per part de federacions, atès que no disposen de l'estructura ni coneixement per a fer-lo.

Urgeix, per tant, l'articulació o vertebració en confederacions o supraestructures que defensin interessos comuns en el sector a favor de les persones més desafavorides. En aquesta línia caldria trobar aliances amb altres sectors que configuren l'Estat del Benestar, com ara la sanitat o l'educació. A França, l'organització privada més important del tercer sector aplega tant entitats sanitàries com de serveis socials<sup>5</sup>. Paradoxalment es donen situacions com que sectors lucratiu que agrupen empreses concurrents –per exemple la Banca– estan perfectament organitzats, i el tercer sector que hauria de buscar l'interès general té reticències.

A més, cal afavorir la cultura i l'actuació en xarxa, generant relacions dinàmiques (projectes) entre institucions a fi d'atendre millor determinades demandes o oferir serveis amb més valor afegit per a l'usuari o client. Cal superar un protagonisme malentès que és limitant i una idea que tot s'ho ha de fer cadascú, amb el convenciment que la complexa realitat social i d'estructuració del tercer sector només serà millorable des de sistemes més amplis, i no des de cada subsistema parcialment.

Urgeix  
l'articulació o  
vertebració en  
confederacions o  
supraestructures  
que defensin  
interessos  
comuns en  
el sector a favor  
de les persones  
més  
desafavorides

2. Cal *capacitar les persones i clarificar les seves funcions* dins dels equips implicats en aquestes organitzacions, tant si són professionals com voluntaris.

- Les professions socials en el seu conjunt són encara recents i cal anar configurant de manera oberta els perfils, el reconeixement social (titulacions) i la formació bàsica i contínua necessària. En aquest sentit, els col·legis professionals i la reforma dels ensenyaments professionals amb la clarificació dels tres subsistemes –reglada, ocupacional i contínua– poden aclarir el panorama.

- Sovint es produeix una confusió entre els nivells de decisió de les Junes Directives o Patronats, amb els tècnics contractats o voluntaris que no permet avançar eficaçment o adoptar visions més estratègiques. S’ha d’avançar en la consolidació dels òrgans de govern, donant-los el relleu i competències que els són pròpies, i en la delimitació entre les actuacions *polítiques* i tècniques. En aquest sentit, i encara que s’ha desapassionat la convivència entre voluntaris i professionals, fóra convenient trobar fórmules flexibles de col·laboració i impulsar noves fórmules creatives de col·laboració, com ara amb persones de diferents edats, en moments puntuals, etc.

- La bona voluntat i la sensibilitat social necessàries en organitzacions com aquestes són insuficients davant de la complexitat de les intervencions socials i de l’exigència de qualitat en els serveis a prestar l’atenció a les persones. La formació bàsica i contínua són, per tant, imprescindibles en aquest moment, juntament amb polítiques salarials competitives i en un marc clar que permetin la captació i retenció de bons professionals.

Així cal impulsar organitzacions *empresarials* que siguin interlocutores amb els sindicats i que permetin negociar conveni(s) col·lectiu(s) que regulin, clarifiquin i dignifiquin les relacions laborals. Serà un marc per a entitats, treballadors i administracions.

I, d’altra banda, la fixació d’un marc laboral permetrà tenir una mesa paritària i destinar els recursos –a hores d’ara de difícil accés des de la identitat i especificitat del sector– de la formació contínua que li correspondrien, a hores d’ara gestionats per la Fundació Tripartita i pendants de ser traspassats a la Generalitat de Catalunya.

- En la gestió dels equips humans s’haurien d’introduir instruments de gestió convencional adaptats a les especificitats de les organitzacions no lucratives, com ara polítiques de captació, selecció, reconeixement, formació,

La bona voluntat i la sensibilitat social són insuficients davant de la complexitat de les intervencions socials i de l’exigència de qualitat en els serveis

La formació bàsica i contínua són imprescindibles juntament amb polítiques salarials competitives i en un marc clar que permetin la captació i retenció de bons professionals

etc. Que contribuïxin a superar una certa endogàmia que dificulta les relacions entre usuaris-socis-treballadors-voluntaris.

3. La necessitat d'utilitzar *eines de gestió* ajustades a la complexitat d'aquestes institucions i intervencions que les converteixi en eficients d'acord amb els recursos públics i socials que reben, i en particular la *planificació estratègica* que vagi més enllà del curt i mig termini i que doni perspectiva i voluntat de canvi i de missió institucional. Les entitats han d'avaluar l'impacte de les seves actuacions i decidir cap a on orientar-se a mig i llarg termini.

Les entitats han d'avaluar l'impacte de les seves actuacions i decidir cap a on orientar-se a mig i llarg termini

Segurament, i sense la renúncia a principis de la identitat d'aquest tipus d'organitzacions com la proposta de valors socials diferents, cal un cert canvi cultural que orienti més cap a la lectura de les necessitats socials i a trobar maneres eficients d'atendre-les. Només des d'aquesta perspectiva es podrà competir amb organitzacions lucratives que, amb més recursos i aprofitant-se de la desregulació i la demanda, estan ocupant alguns subsectors en bona part.

4. La *cultura de l'avaluació i de la qualitat* encara és poc estesa. Preval la voluntat de servei –fruit de la procedència de moltes de les persones dedicades a aquest sector (emprenedors socials)– sobre les garanties o exigències de qualitat en la prestació dels serveis, i més si apliquem alguns dels estàndards normalitzats (models ISO, EFQM... o sistema d'indicadors validats). Avançar en aquests nivells permetrà generar més confiança institucional i social.

Darrerament, i en alguns casos per impuls de l'administració (ICASS) s'ha avançat en la determinació d'un conjunt d'indicadors consensuats amb un subsector (serveis per a les persones grans, equipaments de persones disminuïdes, etc.) i al seu assoliment i millora es volia anar establint increments en els convenis, o en altres casos s'estan fent propostes més generals, com la impulsada per Intrés. Ara, en tot cas, no són experiències àmpliament esteses en el sector ni que despertin gran interès car són percebudes com a feina afegida sense recursos per a fer-la.

5. Cal incrementar la *comunicació externa i la transparència* a tots els nivells: d'una banda, amb la societat a través dels mitjans de comunicació i altres mecanismes per a explicar què fa el sector i generar complicitats (captació de donants o de persones sensibilitzades per a l'actuació de l'entitat o prescriptors socials), amb la introducció de codis deontològics (l'Ajuntament de Barcelona ha estat recentment l'animador d'un, amb participació de les entitats ciutadanes i actualment en període d'adhesió) i auditories comptables i socials que garanteixin la utilització adequada dels recursos confiats, ja siguin públics o privats.

El sector no lucratiu ha de ser capaç de generar notorietat i de tenir presència en els mitjans de comunicació, tant si és per la via de l'actuació positiva que realitza com per la de denúncia de situacions d'injustícia. Això obliga a dedicar temps i persones especialitzades amb els *mass media* i a connectar amb els seus interessos sense abandonar els principis de l'organització.

El sector no lucratiu ha de ser capaç de generar notorietat i de tenir presència en els mitjans de comunicació

A tall d'exemple, que il·lustra una primera iniciativa de transparència social, hi ha el número zero de la *Guía de la Transparencia* de les ONG, promoguda per la Fundación Lealtad i que, a partir de 9 principis, avalua d'una manera independent la transparència i bones pràctiques de les organitzacions no governamentals, i difon els seus resultats. Aquests principis són: funcionament i regulació dels òrgans de govern, claredat i publicitat de la finalitat social, planificació i seguiment de l'activitat, continuïtat i imatge fidel de la informació, pluralitat i transparència en el finançament, control de la utilització dels fons, presentació dels comptes anuals i compliment de les obligacions fiscals, elaboració i liquidació anual del pressupost i promoció del voluntariat. Aquesta fundació independent i promoguda per professionals de diferents sectors té per finalitat “fomentar la confianza de particulares y empresas en asociaciones y fundaciones que cumplan fines de acción social y cooperación al desarrollo”.

6. Millorar la *gestió econòmica i el finançament*, tant des d'un punt de vista estratègic com operatiu, intentant establir actuacions que permetin independitzar-se de l'administració pública i diversificar les fonts. Ara bé, la contribució pública al tercer sector –com es recull en l'estudi del professor J.I. Ruiz Olabuénaga ja esmentat– és inferior a la que es fa a la resta d'Europa i, per tant, caldria normalitzar-la. I, en tot cas, aquesta autonomia desitjable no hauria d'anar en detriment de la necessària obligació per part de les institucions públiques de garantir un finançament suficient per a l'atenció amb qualitat de les persones excloses o en risc de ser-ho.

També cal definir i millorar els mecanismes de gestió econòmica, adaptant instruments que serveixen per a altres organitzacions i aplicant-los de manera que permetin obtenir informació comparable dins del sector.

La recerca de finançament privat (empreses, donants, la mateixa prestació dels serveis en alguns casos, etc.) també hauria de ser una prioritat, tant per a atendre necessitats econòmiques com per a estendre la comprensió del que són i fan aquest tipus d'organitzacions. En aquest sentit, la negociació amb les organitzacions bancàries per a obtenir tractes preferents hauria de ser també una línia de treball.

Segurament tot allò descrit en aquest document també apunta a la necessitat que les mateixes entitats del tercer sector, molt orientades tradicionalment a la pràctica, siguin capaces de reflexionar de manera més sistemàtica i, per tant, de contribuir en l'elaboració de coneixement i desenvolupament de metodologies i instruments. A produir teoria i tecnologia d'una manera crítica.

En definitiva, per a atendre eficaçment les demandes socials i el servei als desfavorits cal un canvi cultural que sense abandonar els valors solidaris originaris aposti per estendre'ls però cercant nous mecanismes que permetin una major implicació social i atenció a les necessitats emergents, un treball en xarxa amb els múltiples agents socials, una millora de la seva gestió interna (qualitat), una atenció preferent als voluntaris i professionals amb condicions adequades i flexibles, i una transparència pública de les actuacions socials i econòmiques realitzades. Tot un repte que necessita de la confiança i el suport del mateix sector, de la societat i també de les administracions públiques.

Apunta a la necessitat que les mateixes entitats del tercer sector, molt orientades tradicionalment a la pràctica, siguin capaces de reflexionar de manera més sistemàtica i de contribuir en l'elaboració de coneixement

- 1 Aquestes dades contemplin les xifres provisionals del llibre blanc del tercer sector cívico-social de la Generalitat de Catalunya presentades a finals del passat mes d'abril.
- 2 Segons dades de l'any 1995 publicades a l'estudi "La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo" de la Fundación BBVA en el capítol que parla sobre la situació a l'Estat espanyol, el professor J.I. Ruiz Olabuénaga xifra l'ocupació del sector no lucratiu superior a la que representaven el transport, l'alimentació o la metal·lúrgia.
- 3 Text extret del "Llibre Blanc de l'Economia Social a Catalunya" promogut pel Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya i elaborat pel CIES.
- 4 En l'esmentat estudi s'indica que el 52% de les organitzacions del tercer sector cívico social no tenen assalariats i el 31,8% tenen un pressupost inferior a 12.000 euros (2 milions de pessetes).
- 5 UNIOSS (Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux) que aplega 7000 equipaments, amb 630.000 treballadors i 412.000 voluntaris.

Rafael Ruiz de Gauna

Secretari General  
 Institut de Formació – Fundació Pere Tarrés  
 EUTSES (URL)  
 Rruiz@peretarres.org