

Germán Jaraíz Arroyo
gjararr@upo.es

EL TERCER SECTOR DE ACCION SOCIAL EN LA
INTERVENCIÓN COMUNITARIA
THIRD SECTOR ENTITIES IN COMMUNITY INTERVENTION

Germán Jaraíz Arroyo (Almoharín, Cáceres. 1967). Trabajó durante 16 años en Cáritas, entidad en la que fue Secretario General en Andalucía, así como de Cáritas Diocesana de Sevilla. Ha colaborado también con redes como la Plataforma de Voluntariado de Sevilla o la Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza. En la actualidad es profesor del Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Pertenece también al Consejo de Redacción de la Revista Documentación Social y al Patronato de la Fundación FOESSA. Es autor de varias publicaciones sobre temáticas relacionadas formación del voluntariado, desarrollo local, política social, investigación social e intervención social.

RESUMEN

Este artículo se preocupa por el papel desempeñado por las entidades del tercer sector de acción social en barrios desfavorecidos. Después de contextualizar el fenómeno, el autor se detiene sobre tres elementos que inciden en lo que denomina *procesos de tersectorización* de la intervención en lo local: las estrategias de despliegue, la renovación actuacional y la formación de las diversas formas o modelos de gobernanza local. Analiza por último, apoyándose en los diversos posicionamientos de las organizaciones sociales en el territorio, algunos de los principales nodos a tener en cuenta para la búsqueda de un equilibrio entre enfoques de lógica gerencial y relacional en la intervención.

ABSTRACT

This paper deals about the social action played by third sector entities and their role in disadvantaged neighbourhoods. After contextualizing this phenomenon, the author focuses on three elements that affect what he names *thirdsectorialization process in local intervention*: strategies on display, action renovation and the formation of different ways or models of local government. At last, he analyzes, supported on the diverse position of social organizations in the territory, some of the main nodes to consider in the search of a balance between approaches to management logic and relational logic in intervention .

PALABRAS CLAVE

Tercer Sector, barrios desfavorecidos, intervención social.

KEYWORDS

Third Sector, disadvantaged neighbourhood, social intervention

SUMARIO:

1. UNA APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO
2. BIENESTAR SOCIAL, ACTORÍA Y TERCER SECTOR
3. LOS TERRITORIOS DESFAVORECIDOS COMO EXPRESIÓN DE LA NUEVA CUESTION SOCIAL
4. ZONAS VULNERABLES E INTERVENCIÓN. PARTENARIADO Y TERSECTORIZACIÓN DEL TEJIDO LOCAL
5. CAMPOS DE ACTUACIÓN DEL TERCER SECTOR EN LO LOCAL: PRÁCTICAS ASENTADAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS
6. CAMBIOS EN EL GOBIERNO DE LO LOCAL
7. EL POSICIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR
8. REFLEXIÓN FINAL

1. UNA APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO¹

La creciente *relevancia actorial* del denominado Tercer Sector² en el desarrollo de las políticas e intervenciones sociales es hoy un hecho incuestionable. Con ánimo metafórico podríamos decir que después de un periodo donde la representación de la *obra* de las políticas sociales se guió de modo predominante por la *monodialógica* de lo público, el contexto sociopolítico generado a partir de 1989 ha traído consigo una revisión en el *papel* de los *actores*. Para el *nuevo reparto*, una parte importante del tejido de entidades reconocidas como del tercer sector va a ir modificando su presencia, abandonando poco a poco el rol de *actor figurante* para incorporarse cuanto menos a la *nómina de actores de reparto*. Este proceso de refuerzo del *welfare mix*, parece que aun incompleto, es común en sus rasgos más gruesos para los distintos países de nuestro contexto, con independencia del *régimen de bienestar*³ que les sea característico. Aunque lógicamente tendrá para

¹ Nota: Agradezco los comentarios y anotaciones hechas por Auxiliadora González y Esteban Ruiz. Sus aportes han supuesto una inestimable ayuda para la elaboración de este texto.

² No es objeto de este texto entrar en el debate terminológico sobre el Tercer Sector. Sin embargo hemos de apuntar que a menudo aparecen otras denominaciones perfectamente compatibles: Entidades no Lucrativas, Organizaciones no gubernamentales, Asociaciones voluntarias, Sociedad Civil... Lo que refleja su enorme heterogeneidad y la dificultad de englobarlas en una única definición (Cabra de Luna y De Lorenzo García, 2005).

³ Esping Andersen (1985), identifica varios tipos ideales de bienestar social: El Modelo Nórdico, con gran despliegue protector y amplia presencia pública. El Continental, muy apoyado en esquemas corporativos. El

cada caso diferentes intensidades y sobre todo distinta *textura* institucional. Un último hecho que consolida esta dinámica se concreta a partir del año 2000, cuando la Unión Europea promueve su propia estrategia para la inclusión social, incorporando como uno de los pilares de la misma el denominado Método de Coordinación Abierta, una herramienta pensada para fortalecer la cultura relacional entre actores públicos y privados en la evaluación, diseño y ejecución de las políticas de inclusión (Rodríguez Cabrero, 2005).

El auge del fenómeno se ha identificado de modo más visible en aquellos ámbitos de acción social más nítidos por su naturaleza específica, sectores como la atención a la discapacidad, la inclusión social o la cooperación al desarrollo nos sirven de ejemplo ilustrativo. La mayor visibilidad del actor en estos terrenos ha contribuido también a que la parte gruesa del despliegue analítico haya mirado, bien a las relaciones entre las especialidades y el tercer sector, o bien a describir las singularidades y conexiones de este tipo de organizaciones en el contexto de las dinámicas políticas generales de bienestar social. Sobre uno y otro enfoque encontramos abundante bibliografía, no nos detenemos ahora sobre ella porque hacerlo en modo justo agotaría varios artículos. El análisis desde enfoques locales-comunitarios de lógica transversal ha sido más escaso, si bien en los últimos años han aparecido trabajos de indudable valor (Alguacil, 2008. Hamzoui, 2005.). Nosotros vamos aquí a situarnos sobre esta línea de estudio, con la intención de indagar en los procesos que están guiando la participación de las entidades sociales en las iniciativas de desarrollo comunitario para zonas (barrios) de especial vulnerabilidad social. Lo hacemos además prestando nuestro interés por la intervención expresa de una tipología específica, la de las denominadas organizaciones del *tercer sector de acción social*, que serán aquellas que orientan su esfuerzo en el ámbito de los servicios sociales. El interés por la aproximación desde lo comunitario viene a nuestro juicio justificado por un doble motivo: De un lado por la naturaleza más abarcable del espacio local, hecho que nos permite visualizar con mayor nitidez las relaciones y posiciones que condicionan las estrategias de los actores en torno a propósitos operativamente realizables. De otro por el enorme poder de generación y transferencia *abajo-arriba* inherente a lo local.

Anglosajón, con fuerte arraigo en esquemas de *partenariado*. A estos Luís Moreno (2001:94) añade un cuarto tipo al que denomina Modelo Mediterráneo, por entender que afecta a los países de esta región que han vivido una incorporación tardía a los sistemas democráticos modernos. Este cuarto régimen vendrá caracterizado por un fuerte familiarismo y por un desarrollo incompleto de los sistemas de provisión del bienestar.

2. BIENESTAR SOCIAL, ACTORÍA Y TERCER SECTOR

2.1. La ciudadanía social. Fundamento de la intervención social moderna

Antes de aproximarnos a las prácticas del tercer sector en el espacio local vemos necesario describir el escenario general en el que las mismas adquieren sentido. Partimos aquí de una idea, la intervención social de nuestro tiempo se caracteriza por la convicción generalizada (propia de la modernidad), de que la sociedad dispone de herramientas para condicionar, manipular, orientar, transformar, cambiar... la realidad. Hecho este que diferencia la política social contemporánea de momentos anteriores⁴. Para este esquema del tiempo moderno, las principales formas de organización sociopolítica se articulan en torno al reconocimiento de derechos, como soporte del nuevo *andamiaje* social para la garantía de la ciudadanía. Como nos explica T.H. Marshall (1992), en su recurrente esquema sobre las transformaciones históricas en la concepción de la ciudadanía⁵, van a desplegarse tres *versiones* de derecho que inspiran otros tantos proyectos de ciudadanía: La primera, apoyada de modo único en la garantía de derechos económicos, de lógica liberal, no aspira al universalismo en lo social, vinculando el ejercicio de la ciudadanía a la capacidad de iniciativa económica. La segunda *versión* incorpora a los económicos, derechos políticos, que posibilitarán la participación en la determinación del gobierno de las sociedades (el sufragio universal es el aporte más claro) y facilitarán el desarrollo de modos de ciudadanía más activa. Formalmente la cobertura de derechos económicos y políticos parece garantizar el acceso a una ciudadanía universal, pero en la práctica esta materialización no se hará del todo real, ya que el solo reconocimiento de unos y otros derechos no posibilita la desaparición o compensación de las condiciones socioestructurales que dificultan la fraternidad. Es en la preocupación por el abordaje de estas condiciones en la que se sostiene lo que llamamos tercera *versión*, la de la garantía de derechos sociales básicos, cuya formalización más completa es para muchos, hasta la fecha, lo que se ha venido reconociendo como *Estado del Bienestar*.

⁴ Sobre el asunto de la evolución histórica de las formas de intervención se ha escrito mucho. Con distintas denominaciones diversos autores (Casado, 2002. Sarasa, 1993...) coinciden en diferenciar como grandes etapas: La caridad, en la que la institución predominante será la Iglesia y se caracteriza por una intervención graciable y paternalista. La beneficencia, de lógica mixta (privada y pública) caracterizada por una intervención de lógica procuracionista que no genera por tanto garantía de derechos. La asistencia social, de lógica similar a la etapa de beneficencia pero con mayor intensidad actuarial de Estado. La última de estas etapas es denominada de distintos modos (Servicios Sociales, o Servicios de Bienestar Social), se caracteriza por tomar su base en un sistema servicios orientados a la garantía de derechos ciudadanos de lógica universalista en lo formal, que tratan de proporcionar unos estándares mínimos de acceso a bienes sociales a todo ciudadano (educación, salud, vivienda, protección social) y por último que procura un nivel de acceso social básico a través del empleo. (Cortajarena y De las Heras, 1985). Hemos de apuntar sin embargo que la mayoría de estudios sobre el desarrollo de este modelo señalan que, aun reconociendo avances destacables, la pretensión de acceso universal al bienestar, sin duda el pilar de la propuesta, no ha sido logrado de completo, persistiendo en la actualidad situaciones que excluyen del acceso a los bienes básicos de un buen número de ciudadanos (Moreno 2001).

⁵ El autor utiliza aquí como variable explicativa las mutaciones en el sistema de derechos.

Aparece en el proceso descrito una mutación sustancial. Mientras que los derechos de las dos primeras *versiones* (económicos y políticos), se hacen efectivos con posicionamientos de lógica pasiva (la libertad de expresión se garantiza no interviniendo sobre la capacidad de los individuos para opinar, la libertad de iniciativa económica se hace efectiva por el principio de no intervención del Estado en el mercado). De modo contrario la activación de los derechos sociales, condición indispensable para la ciudadanía, ha de promoverse interviniendo en el curso *natural* de la sociedad, trastocando sus lógicas, para así posibilitar el acceso a bienes sociales (como el empleo, la vivienda, la sanidad, la seguridad económica...) a toda persona, incluidas aquellas que no disponen de condiciones para proporcionárselo por sus propios medios. En este cambio se contiene la intervención social de nuestro tiempo.

2.2. El bienestar social como referente relacional

Asentadas, estas nuevas formas políticas e interventoras han decantando el *sistema de lo social* en torno a un *patrón* de relaciones entre actores en el que el bienestar ejerce de nexo conector⁶ (Renes et al, 2007. Jaraíz y González, 2009). Dicho *patrón* se ha conformado sobre la provisión de programas, acciones y servicios diversos, orientados a facilitar el acceso a un conjunto de bienes sociales predefinidos, que responden a satisfactores de necesidades reconocidas socialmente como universales. Las energías se han canalizado de modo preferente o expreso a facilitar el acceso a estos bienes de personas, grupos y territorios con dificultades para proporcionárselos por sí solos, o sea a aquella parte de la sociedad que, bien se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, o en situación directamente de exclusión social respecto a la *ciudadanía del bienestar*.

Dentro del *sistema relacional* referido puede identificarse a un amplio abanico de entidades y grupos de distinta naturaleza (pública y privada), con una base organizativa y vocación de continuidad claras, cada cual con su *cartera de servicios*. Estas organizaciones despliegan también una enorme diversidad de objetivos, tareas y resultados; que irán desde actuaciones de intencionalidad más paliativa, a enfoques transformadores. Es cierto que no todos generan las mismas prácticas, visiones, opiniones y posiciones respecto al bienestar. Tomando como soporte el recurrente ejemplo de la caña y el pez diremos que unas actorías vienen siendo más proclives a tareas de *reparto del pez*, otras han orientado su energía a la enseñanza del *arte* de la pesca, también hay *gentes* sensibilizando sobre las insostenibles condiciones del río. Algunos incluso intentan combinar las tres *artes*. Sin embargo, sostenemos aquí que el conjunto de actores (con su enorme diversidad de identidades), y las energías relacionales por ellos generadas (de afinidad, colaboración,

⁶ Nos referimos aquí a nuestro contexto occidental y al periodo que va de inicios de los años 50 a nuestros días. En otras sociedades y épocas se han dado otros patrones justificadores de la intervención social (caridad fue un patrón de referencia en otras etapas de la historias, del mismo modo que el desarrollo es patrón al uso para algunos países y regiones de otros lugares del planeta...).

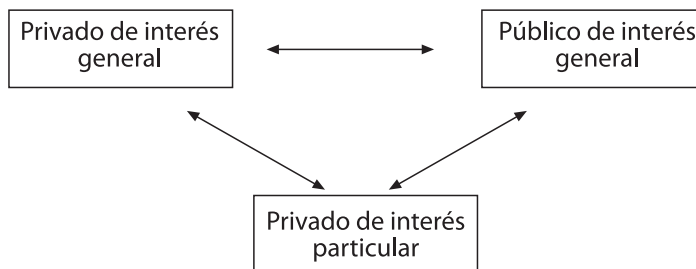
confrontación...), han terminado por configurar un especie de dinámica de *autopoiesis*⁷ que ha acabado por conformar un *organismo* o *sistema* identificable, en el que bienestar ejerce de catalizador del conjunto de energías, ya sea de modo directo o indirecto.

La perspectiva sugerida aquí nos permite pensar el bienestar como un factor articulador con naturaleza propia, distinta incluso al Estado⁸ en el sentido clásico (que será un actor relevante, pero no explica por sí mismo el sistema). Diríamos que la fotografía del *patrón bienestar social* se concreta en el *complejo* de relaciones desplegadas para ese momento concreto por el conjunto de actores del bienestar. Que abarcaría como nos dice Pepa Franco (2009):

“- a - la Administración en sus distintos niveles, sindicatos, asociaciones, fundaciones, entidades religiosas, de economía social, empresas desde sus actuaciones de responsabilidad social, etc.”

En este contexto relacional habremos de situar al tercer sector, que incorpora al *sistema* las energías interventoras surgidas de la esfera de lo *privado de interés general* (Giner, 2005: 22), desarrolladas siempre en conexión con el resto de esferas de la intervención, como ilustramos a continuación.

Cuadro 1



Fuente: Jaraíz y González. 2009

⁷ Maturana y Varela nos dice con su idea sobre la autopoiesis, que todos los organismos genera un continuo de energías orientadas a la producción de sí mismos. Estas fuerzas conforman patrones de organización, entendidos como “red de relaciones que no pueden pesarse ni medirse.../...”, son redes relacionales que configuran y caracterizan un determinado sistema” (Maturana y Varela, 1980). Dichos patrones otorgan significado a las formas de estructuración para cada momento concreto. Estarán dotados de dimensión estática y al mismo tiempo de capacidad para generar mutaciones.

⁸ Por lo que la recurrencia a la crisis del Estado del Bienestar, afectarán de modo diferenciado (aunque dialógicamente) al Estado como aparato, y al bienestar como referente legitimador y aglutinador de energías de actores diversos.

El enfoque explicativo que proponemos trasciende algunos discursos de *suma 0* que han caracterizado una parte del análisis de las relaciones entre actores para el bienestar (a menos administración, más tercer sector y viceversa). Entendemos que estas miradas reducen el espacio del tercer sector a la relación unívoca, dependiente y meramente colaboradora respecto a la administración. Podríamos decir que la supervivencia del *patrón bienestar* para la política social, está conectada, pero también diferenciada de la supervivencia del Estado del Bienestar, al menos en las formas que hasta hace poco hemos venido conociendo. Lo que posibilita otras miradas más proclives a la búsqueda de posiciones sinérgicas en las que tienen cabida, si se dan las condiciones, estrategias de refuerzo mutuo de cada actor (un tercer sector que refuerza lo público y un Estado que refuerza lo cívico). Sobre ello nos detendremos más adelante haciendo referencia expresa a lo local

3. LOS TERRITORIOS DESFAVORECIDOS COMO EXPRESIÓN DE LA NUEVA CUESTION SOCIAL

Aterrizando un poco más nuestra línea argumental podríamos decir que las tensiones que afectan y reconfiguran en el momento actual las formas del *patrón bienestar* para la política social vienen influidas por dos circunstancias que aparecen entrelazadas. De un lado están los efectos de los procesos macroeconómicos generados a la sombra de la globalización⁹, aunque no entraremos aquí a su descripción, hay que señalar que estas transformaciones van a provocar, entre otras consecuencias, el debilitamiento de uno de los pilares del modelo social: El pleno empleo, que venía siendo el principal aporte de la esfera de lo *privado de interés particular* al *patrón bienestar social* descrito en el apartado anterior. La quiebra respecto al acceso a este bien ha traído consigo una nueva ruptura, que se entrelaza con otras quiebras históricas no resueltas¹⁰. Autores como Castell (1997) o Paugam (2007) señalan que la consecuencia social más directa de esto ha sido la fragmentación de la sociedad en: Ciudadanos *integrados*, a los que las nuevas condiciones socio-productivas permiten el acceso pleno al bienestar. No ciudadanos o *excluidos*, por inservibles para el nuevo escenario productivo, privados del acceso al bienestar y por tanto de ciudadanía en el sentido formulado por Marshall. Y finalmente ciudadanos *vulnerables*, situados en la frontera entre ambas dimensiones, transitan hacia dentro o hacia fuera en función de coyunturas económicas, como puede apreciarse con claridad consultando las estadísticas sobre evolución reciente del empleo, o el desbordamiento de la demanda asistencial que están percibiendo algunas entidades sociales desde sus programas de atención¹¹.

⁹ Hablamos aquí de elementos como: tecnologización de la fuerza productiva, desregulación de las relaciones laborales, flexibilización, precarización laboral, deslocalización...

¹⁰ Hablamos de la interrelación entre pobreza y exclusión social. Fenómenos distintos pero con un alto nivel de correlación.

¹¹ "Cáritas pide un fondo especial de ayudas al verse desbordada". Diario El País, 18-12-2008.

La segunda de las rupturas reviste tintes paradójicos. La globalización creciente de los procesos económicos viene acompañada por una localización progresiva de los procesos sociales (Hamzoui, 2005). La separación entre ambas esferas, la económica (cada vez más macrolocalizada) y la social (cada vez más microlocalizada), deshace el *principio dialógico*¹² sobre las que se cimentaban en origen los equilibrios que hacían posible el *patrón bienestar social*. Esta desconexión debilita la funcionalidad social del actor mercado (reduciendo la transferencia social de riqueza ya sea en forma de empleo o de impuestos), dinámica que precisa ser, bien afrontada en sus cuestiones de fondo, bien compensada en la medida de lo posible para intentar sostener, aunque sea parcialmente, el *patrón*. La adopción de una u otra postura dependerá de muchos y muy diversos factores, no pocos de ellos enormemente *externalizados*, pero en el trasfondo está presente la pérdida de fuerzas, tanto del Estado, como de la Sociedad Civil (Tezanos, 2008), para sostener o recuperar la dialógica perdida entre las dos esferas (económica y social). Esta debilidad ha posibilitado que el discurso predominante hasta el momento se haya orientado hacia la segunda postura, en la idea de que para no renunciar al elemento sustancial (el bienestar), era preciso redefinir en lo posible inmediato y con criterio compensatorio, las relaciones y papeles de los actores, especialmente los asumidos por Estado y Tercer Sector.

Las dos rupturas que hilvanan nuestro argumento, afectan a la esfera individual y a la colectiva, se manifestarán también de modo similar en el espacio físico, sobre todo en los contextos urbanos. Cuando los procesos de movilidad y estructuración se determinan sobre las condiciones de integración, vulnerabilidad y exclusión descritas, los territorios se conforman en torno a estas mismas dinámicas, el espacio se convierte en estructura social (Castells, 2000: 476). La ciudad expresa las tensiones de la desconexión en diversas formas (urbanísticas, sociales, etnoculturales...), generando simultáneamente espacios, zonas o barrios de naturaleza relacional integradora, vulnerable y excluida (Jaraíz: 2004: 131). Si bien estos tres procesos, ahora socio-espaciales, vendrán determinados para cada caso por una enorme diversidad de circunstancias (historia, centralidad o periferia respecto al conjunto de la ciudad, diversidad etnocultural, tradición asociativa...)¹³, lo que nos obliga a entender los mismos como tipos ideales que expresan la existencia de distintas *estructuras de oportunidades* (Obradors y Del Valle, 2008: 279) en la trama de barrios de la ciudad.

¹² "El principio dialógico nos permite mantener la dualidad en el seno de la unidad. Asocia dos términos a la vez complementarios y antagonistas" (Morin, 1994)

¹³ Félix Arias (2000: 280) diferencia cuatro grandes tipologías espaciales barrios en cascos históricos, áreas urbano-centrales, promociones y polígonos de vivienda pública y áreas marginales periféricas. FOESSA (2008:279) Establece una tipología más simplificada, al hablar de dos tipos: centros histórico y barrios periféricos)

4. ZONAS VULNERABLES E INTERVENCIÓN. PARTENARIADO Y TERSECTORIZACIÓN DEL TEJIDO LOCAL

Desde la intervención social se ha dedicado una parte importante del esfuerzo a corregir, compensar, o revertir en lo posible los efectos de la fragmentación social sobre el espacio urbano. Aunque a menudo estas actuaciones aparecen presentadas como innovadoras, en realidad el abordaje del espacio urbano desde lógicas de trabajo social tiene ya una larga práctica. En la década de los 60 se inicia en nuestro país la tradición de análisis y acción comunitaria, sobre algunos de aquellos planteamientos re-emergen ahora enfoques renovados. A modo de ejemplo hacemos mención expresa, y de paso homenaje, a los aportes que en 1966 nos hacía ya Marco Marchioni (Marchioni, 1966).

A partir de la década de los 80, favorecidas por la expansión de las políticas sociales en las administraciones autonómicas y locales, se van a ir generalizando un conjunto de iniciativas legislativas y planes dirigidos a promover actuaciones de refuerzo en estos *barrios de actuación preferente*¹⁴. El grueso de iniciativas han contemplado como líneas más recurrentes de intervención: 1. La dotación de recursos para actuaciones específicas en ámbitos como la activación sociolaboral y el desarrollo local. 2. Apoyo a programas orientados a corregir problemáticas y carencias asociadas a los sistemas de bienestar asentados (educativo y sanitario sobre todo). 3. Intervenciones relacionadas con el habitar (vivienda, espacio público, equipamientos...) 4. Fomento de dinámicas de *partenariado* dirigidas a la implicación de entidades vecinales y sociales en programas específicos de lógica complementaria.

Con independencia del mayor o menor impacto transformador de estas políticas, cuestión sobre la que nos detendremos más adelante, parece claro que uno de los criterios articuladores de la *nueva gobernanza* aplicada a la intervención en lo local, viene estando hoy en el despliegue de alianzas. Para ello las estrategias de *partenariado* están siendo una de sus fuerzas principales (Just et al, 2000). Esto ha posibilitado el desarrollo en un parte significativa del tejido cívico presente en estos barrios de una *cultura del tercer sector de acción social*, entendida como la incorporación o asunción por parte de las entidades de determinados criterios y lógicas tecno-organizativas como: 1. Oferta de servicios y/o intervenciones concretas dirigidas a abordar problemáticas específicas. 2. Funcionamiento por programas. 3. Incorporación de profesionales, diversificándose (o renovándose) los roles de la organización (técnico, voluntarios...). 4. Mayor dedicación a la captación de recursos económicos, sobre todo mediante el concurso en convocatorias de financiación pública (subvenciones, convenios...). 5. Implantación de modos de gestión económica convencionales (presupuesto, aplicaciones contables, seguridad social, impuestos...). Todos ellos son en definitiva esquemas de organización que ya se

¹⁴ Utilizamos aquí por proximidad la denominación vigente para la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA. Decreto 202/89 de Barriadas de Actuación Preferente.).

venían desarrollando por las entidades del tercer sector que habían iniciado su expansión en lo que llamamos intervenciones especializadas (discapacidad, solidaridad, cooperación...). No pocos de estos criterios estaban asentados previamente en algunas de las organizaciones dedicadas a la intervención en el barrio, el cambio más relevante se produce ahora por la traslación de estas lógicas organizativas a una parte mayoritaria del tejido cívico local dedicado a la acción social.

Esta *tercersectorización* de una parte del tejido interventor ha provocado a menudo un mayor despliegue de actores en el barrio. Aunque hay que señalar que este incremento de la presencia de entidades no ha sido uniforme, se ha ajustado a diversas estrategias formales que, lógicamente, inciden sobre los resultados de la intervención. Identificamos aquí tres grandes estrategias:

- **Estrategia 1. Renovación funcional** de entidades del tejido vecinal, que funcionaban en tiempos anteriores por otras lógicas y han terminado por adaptarse a las demandas de las nuevas formas de gobernanza. El caso más visible es el de determinadas asociaciones de vecinos que han pasado al ámbito de la gestión de programas y servicios sociales. También encontramos entidades, no pocas, exentas incluso de personalidad jurídica en sus inicios, que surgieron con esquema de autoayuda directa (AMPAS, asociaciones de afectados por problemas de toxicomanías, asociaciones de mayores, juveniles, movimientos parroquiales...) y que han seguido la misma dinámica, con intensidades diversas, lógicamente.
- **Estrategia 2. Generación**, desde dentro del propio entorno del barrio, de nuevas organizaciones, pensadas ya desde sus inicios con lógicas de tercer sector dedicadas a la prestación de servicios para a la atención a problemas sociales. A menudo posicionadas en la conexión dialéctica del *interface* economía social-tejido vecinal.
- **Estrategia 3. Instalación** de entidades externas al tejido local, organizaciones venidas de *fuera del barrio*, con hábitos de gestión asentados, especializadas en la atención a fenómenos o problemas concretos (inmigración, desempleo, toxicomanías...), o bien en la propia intervención transversal o general sobre lo comunitario. En unos casos la identificación de sus prácticas y modos organizativos con el mundo del tercer sector puede apreciarse de modo nítido. En otros conviven con formas de autoempleo u otras figuras, sin dejar de lado ciertos criterios sociales, no están exentas de dinámicas de economía de mercado.

Hemos de señalar, para cerrar este apartado, que la existencia de diferentes formas de despliegue del tercer sector en lo local, será uno de los factores que contribuya a la diversidad en las alianzas de *partenariado* en la intervención. Hablamos aquí, de la mayor o menor presencia de entidades que intervienen en el barrio, pero sobre todo la de *textu-*

ra relacional de este tejido social, pudiendo aparecer aquí situaciones paradójicas en las que a primera vista identificamos en un determinado barrio un tejido más o menos nutrido de entidades dedicadas a la intervención, y sin embargo resulta que la mayoría de las mismas han surgido de un proceso de instalación ajenos a la comunidad local. Será este uno de los *cabos a atar* más adelante.

5. CAMPOS DE ACTUACIÓN DEL TERCER SECTOR EN LO LOCAL: PRÁCTICAS ASENTADAS Y PRÁCTICAS INNOVADORAS

Adjunto al proceso de despliegue de actores referido en el apartado anterior se ha producido también un segundo proceso de *renovación actuacional*, concretado a menudo en la aparición de nuevos programas e iniciativas de intervención social. A ello ha contribuido la promoción de líneas de financiación para la intervención en estos barrios por parte de diversas administraciones (sociales, educativas, sanitarias, de empleo...). Siguiendo la lógica del *patrón bienestar*, podemos decir que estas líneas han desarrollado la oferta de actuaciones *especializadas en lo comunitario*. Otro factor que ha ejercido un efecto de renovación de la acción viene de la mano de algunas iniciativas cívicas y vecinales, realizadas no pocas veces al margen de los circuitos de financiación, guiadas habitualmente por criterios de autoayuda apoyo mutuo, o simple solidaridad entre iguales.

Vamos a continuación a detenernos a identificar los principales ámbitos o sectores de intervención, integrando para cada campo propuesto las iniciativas surgidas en las dos líneas (programas públicos y prácticas cívicas). Si bien hemos de convenir con Ruíz de Olabuénaga (2005: 138) que delimitar de modo general los campos de actuación del tercer sector es una tarea difícil, hacerlo además en lo local añade si cabe un plus, ya que su naturaleza le hace un espacio más proclive a facilitar la interconexión, que la diferenciación y especialización, por lo que corremos el riesgo de expresar de modo claro y unívoco lo que no lo es. La descripción que hacemos es por tanto tentativa, para su elaboración nos han servido diversas propuestas y clasificaciones sobre las actuaciones del tercer sector a nivel general (Ruiz Olabuénaga 2005. Cabra de Luna y De Lorenzo García, 2005. Donati, 1977. Monteano Ganuza, 2006), además del propio contraste sobre el terreno. Entendemos como ámbitos/tipos de intervención los siguientes:

5.1. Solidaridad Social

Acogemos aquí toda la intervención que se desarrolla en el campo de la lucha contra pobreza y la promoción social en el barrio. Es tal vez el ámbito de mayor trayectoria de las entidades del tercer sector. Existen una gran variedad de intervenciones dirigidas a colectivos en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social. Es conocida la importancia de la labor asistencial (atención en situaciones de emergencia social, ayuda alimentaria...), aun necesaria hoy en muchos de estos territorios. Pero de modo complementario las entidades del tercer sector están presentes en primera línea de las interven-

ciones de acompañamiento social (trabajo de calle con menores, itinerarios personalizados de acompañamiento a la inserción...). También es preciso destacar como en expansión el referido a la inclusión por lo residencial (FOESSA, 2008: 364), que se concreta a menudo en la gestión de programas como los de acompañamiento al acceso y uso de vivienda social.

Todo este vasto espacio ha sido y es lugar natural para la presencia de organizaciones de voluntariado, a menudo con el apoyo de entidades vecinales, parroquias... Si bien algunas de estas entidades se han dotado también de profesionales como herramienta para la mejora de su acción, aun sin perder por ello su identidad. Se ha promovido también la aparición de organizaciones no estrictamente voluntarias.

5.2. Autonomía

Es otro un espacio de intervención de asentada tradición asociativa. Contempla por un lado las actuaciones encaminadas a afrontar el déficit de autonomía personal o familiar en sentido amplio, relacionados a menudo con diversas circunstancias: discapacidades (físicas, psíquicas o sensoriales), problemáticas de salud (drogodependencias, enfermedades varias...), envejecimiento, etc. Siendo muy diversos estos ámbitos, tienen en común que, con independencia del aporte de terceros (profesionales y voluntarios), los afectados y/o su red primaria (familiares normalmente) suelen tener a menudo algún tipo de implicación en la gestión y en la propia intervención de estas entidades (son asociados, participan de la gestión de la organización, incluso de la propia atención). Son habituales en este campo las organizaciones pensadas desde criterios de autoayuda o ayuda mutua, si bien finalmente los servicios suelen dirigirse a todo el colectivo afectado con independencia de la existencia de vínculo familiar. Algunas de las entidades presentes en este campo gozan de gran capacidad de conexión a redes externas al territorio, tal vez el caso más claro sea el de las asociaciones locales vinculadas al sector de la discapacidad.

También acogemos a este campo las actuaciones orientadas a lo que podemos llamar autonomía social. Nos referimos aquí a diversas iniciativas ciudadanas emergentes en forma de grupos de apoyo para la *autosatisfacción* de necesidades mediante el intercambio. Varias de estas nuevas formas interventoras han sido posibles gracias a la presencia en los barrios de comunidades de inmigrantes, que han *traducido* prácticas de cooperación habituales en sus culturas de origen en forma de iniciativas innovadoras. Un ejemplo claro lo tenemos en la aparición en algunos barrios y ciudades de los denominados *Bancos de Tiempo* (Torns, 2001), nuevos modos de organización y gestión pensados para que personas (inmigrantes y no inmigrantes) puedan intercambiar su tiempo y habilidades mediante el trueque solidario. De otra naturaleza, pero también en el ámbito de lo que hemos denominado autonomía social, estarían otras experiencias de cooperación como los denominados *Grupos de Abuelas Cuidadoras* (Villalba, 2002), ideados para facilitar el apoyo mutuo entre familiares de segundo grado (normalmente abuelas/os) que se

han visto abocados a asumir la crianza de sus nietos por problemáticas sociales asociadas a la familia (condenas de padres, retiradas de tutela...). A menudo estas prácticas emergentes de intervención no se constituyen de modo formal-legal, pero ello no significa que carezcan de estructura, base organizativa mínima y continuidad en la acción. Son modos organizativos no formales, con enorme potencialidad para enriquecer las nuevas presencias en el tercer sector local, del mismo modo que en los años 80 surgieron los grupos no formales de *madres contra la droga* como antecedente de lo que hoy es el movimiento asociativo antidroga. Son por tanto formas organizativas emergentes a las que habremos de estar enormemente atentos.

5.3. Economía social

Acogerá aquellas iniciativas que procuran incorporar al mercado la lógica del interés común, para favorecer la integración por lo económico de personas y grupos desfavorecidos. Es un espacio de intervención que toca, con criterio social, aspectos como la producción y el consumo. Existen aquí diversas orientaciones. Un ámbito claro está en los programas enfocados al empleo protegido, que tratan de integrar al mercado de trabajo a colectivos que por sus especiales dificultades precisan de tutela o apoyo para incorporarse al tejido productivo (jóvenes en situación de vulnerabilidad, mujeres, discapacitados...). Habitualmente estas organizaciones desarrollan con la acción productiva trabajos previos de acompañamiento para la inserción (pre-talleres, talleres de formación laboral...).

A menudo estas iniciativas de activación sociolaboral están orientando también sus energías creativas a la expansión de la demanda, a *inventar el empleo* necesario para los sujetos. Un ejemplo de ello lo tenemos en la incorporación creciente de estas entidades a redes de consumo (justo y/o social), pensadas para comercializar y rentabilizar la producción. Otra línea va encaminada al impulso de empresas de inserción generadoras de nuevas ofertas tanto al mercado como al sector público. Algunas de estas experiencias ha aportado un plus de sinergia al poner en diálogo las carencias del propio entorno (déficit de recursos de atención personal, deterioro del hábitat...), con la generación de una oferta sociolaboral emprendedora específica (servicios de ayuda domiciliaria, cuidados del barrio...). Este enfoque posibilita un doble valor social, la inserción laboral y la mejora de las condiciones generales del territorio.

Este campo de actuación facilita la aparición en el territorio de entidades de cooperación social que, con independencia del aporte voluntario, necesitan de una importante presencia profesional. Por otro lado es visible en estos casos la no siempre fácil combinación de las lógicas de gestión social y empresarial-productiva.

5.4. Socio educativo y cultural

Aglutina diversas actuaciones dirigidas a terrenos como la educación no formal, la animación sociocultural, educación en el tiempo libre, cultura, deporte... A nuestro juicio uno de los ámbitos emergentes más visibles y relevantes de renovación de la intervención de las entidades sociales se sitúa para este campo en los programas relacionados con la *Pedagogía del Hábitat*. Iniciativas que inciden en la sensibilización y educación a los pobladores de los barrios, soportadas en la idea de que el cuidado y el respeto de la casa y del barrio, son una dimensión inseparable del cuidado y el respeto por uno mismo. También se han consolidado en algunos barrios iniciativas de entidades sociales orientadas a problemáticas de corte socio-educativo, especialmente las relacionadas con el absentismo escolar, estas entidades realizan a menudo funciones de nexo entre los servicios sociales, la escuela y la familia.

El asociacionismo ha venido siendo su forma organizativa por excelencia, habitualmente también con soporte o impulso directo de otros ámbitos como las organizaciones vecinales.

5.5. Sensibilización y reivindicación social

Centrados en la creación de opinión y la defensa pública de derechos. El asociacionismo de lógica cívico-vecinal ha sido la forma organizativa más representativa de este ámbito. Los campos tradicionales de sensibilización en lo local tuvieron un enorme peso en la configuración social durante la transición democrática, para entrar en una acentuada crisis cuando se produce el cambio de modelo a mediados de los años 80. Parte de este movimiento resurge en algunos barrios y ciudades (Alberich, 2007) con nuevos planteamiento en torno asuntos como: calidad de vida, sostenibilidad medioambiental, urbanismo habitable, desarrollo social inclusivo, impulso de modos de gobierno participativo....

Más allá de la renovación en la *agenda* de actuaciones hay que destacar aquí la capacidad de algunas de estas experiencias para la generación de redes y procesos de presión y apoderamiento encaminados a incidir sobre el diseño, gestión y evaluación de diversas iniciativas políticas de intervención en lo local. Se plantean así criterios alternativos de gestión pública soportados en enfoques de democracia participativa.

Para cerrar este apartado hemos de apuntar que se ha descrito aquí una tipología de campos de acción, que no debe ser asimilada a los modos o tipos organizativos de las entidades del tercer sector. Aunque podemos identificar entidades especializadas en el desarrollo de cada uno de los campos identificados, viene siendo más habitual encontrar en lo local organizaciones que trabajan de modo simultáneo en varios de los terrenos señalados.

En las tareas de diseño de esta propuesta de ámbitos de actuación en lo local hemos recuperado diálogos mantenidos previamente mediante entrevistas o grupos de discusión con diferentes agentes (vecinos, técnicos, voluntarios)¹⁵. En el inicio de diferentes conversaciones era habitual que, al intentar identificar las actuaciones que se llevaban a cabo en sus barrios, apareciesen expresiones del tipo “*aquí casi nadie hace nada*”; mas adelante, el análisis reposado ha hecho fluir el goteo de programas, iniciativas, entidades... sobre cuya codificación y sistematización se soporta esencialmente esta propuesta. Cuando hemos devuelto dicha propuesta a algunos de nuestros informantes en un segundo momento, la impresión recibida se expresa en el siguiente discurso “*cuando nos ponemos a mirar juntos vemos que se hace más de lo que podría parecer a primera vista, pero el efecto sobre la realidad es mínimo*”¹⁶. La distancia entre la primera visión (intuitiva) y la segunda visión (más reposada), respecto a las actuaciones percibidas nos parece enormemente expresiva del predominio de una cierta tendencia a la desconexión en la intervención sobre el territorio, que hace que acabes no viendo lo que hacen otros si no te paras a pensar (todos a una, pero cada uno a lo suyo). Subyace aquí con meridiana claridad una idea: la mejora de la capacidad transformadora de la intervención no se resuelve solo promoviendo una mayor densidad formal del tejido y el desarrollo de nuevos programas y ámbitos de actuación; precisa también afrontar asuntos de naturaleza más intangible y compleja, que afectan a las formas y lógicas de relación, gestión y gobierno. Sobre estos aspectos nos detenemos en las siguientes páginas.

6. CAMBIOS EN EL GOBIERNO DE LO LOCAL

Como ya se ha dicho, las nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad civil en la lucha contra la exclusión, propician una mayor participación de los actores de la esfera de lo privado en la provisión de servicios públicos de bienestar (Kooiman, 1993, Mayntz, 1999). Para ello han surgido diferentes estrategias de *welfare mix*, a las que se han incorporado diversos agentes procedentes del mercado, el sector informal (la familia), y el sector no lucrativo o tercer sector (Rodríguez Cabrero, 1994). Estas dinámicas han tenido sus especificidades sobre la intervención en los territorios urbanos vulnerables, ejerciendo cambios sobre sus formas de gobierno y gestión habituales, que han derivado hacia esquemas de cooperación soportados en complejos o redes de intervención (Blanco y Goma, 2002: 21). Enfoques surgidos desde la convicción de que la exclusión territorial precisa enfoques de intervención en las que el todo sea más que la suma de cada una de las partes.

¹⁵ Aunque no se ha hecho un trabajo expreso sobre los campos de actuación para este artículo, este asunto ha sido abordado en diversos trabajos de investigación previos desarrollados desde el grupo de investigación GISAP al que pertenece el autor en barrios como Polígono Sur, Torreblanca o Tres Barrios en la ciudad de Sevilla.

¹⁶ La frase es una anotación de la conversación con una voluntaria de una entidad social del Barrio de Torreblanca, en Sevilla.

Como expresión de estas nuevas maneras toman fuerza también diferentes propuestas de planificación local en forma de Planes Estratégicos Locales, Planes Comunitarios Integrales, Planes Locales de Inclusión, Pactos Locales, Agendas... Distintas denominaciones y figuras sobre las que no podemos detenernos aquí de modo detallado¹⁷ pero que, con sus especificidades, enraízan en un sustrato común de intervención sintetizado en los criterios de: 1. Refuerzo, al menos en lo formal, de orientaciones transversales-integrales. 2. Modos de gestión de la intervención de carácter mixto (administraciones varias, tercer sector, empresas). 3. Impulso desde estructuras de lógica relacional (Agrupaciones de Desarrollo Local, Agencias, Fundaciones mixtas, Patronatos...). 4. Planificaciones temporales más amplias (a medio-largo plazo). 5. Relevancia de objetivos e indicadores relacionados con el protagonismo de la comunidad. Si bien es cierto que bajo este último criterio se acogen diversas concepciones, desde las que abogan por la implicación de los ciudadanos en todo el proceso interventor (diagnóstico, planificación, gestión y evaluación), a las propuestas que simplemente contemplan su aporte como elemento consultivo de lógica instrumental y difusa.

El desarrollo de estos modos de gobernanza local no es sin embargo, ni generalizable para todos los territorios, ni uniforme. Supone más bien una tendencia de avance, sobre la que pueden apreciarse diversas posiciones de fondo, que estarán condicionadas por distintas circunstancias y opciones. Destacamos aquí las de mayor relieve:

- Un primer elemento de diferenciación se acoge a la dialéctica interna entre **los criterios orientadores de las intervenciones**: Unas iniciativas han priorizado sobre los demás el criterio de eficiencia, en la búsqueda de los mejores resultados posibles, al más razonable de los costos. Otras han primado la participación, poniendo mayor énfasis en factores como la implicación y apoderamiento de la propia comunidad de los procesos. La diversidad de propuestas de planificación y gestión vendrá dada en una parte importante como resultado de la proporción en que son combinados ambos criterios.
- Un segundo elemento incidente estará en lo que podemos llamar la **morfología o textura relacional**. Recurrimos nuevamente aquí al asunto de la consistencia del tejido asociativo. Encontramos barrios con diferente capacidad de generación o regeneración de su propio tejido interventor. Lo que viene a significar que en unos casos los ciudadanos disponen de sus propias herramientas de actuación, mientras que en otras ocasiones el tejido, o es muy frágil, o es de predominio exógeno o *instalado*. El asunto planteado aquí tiene que ver sobre todo con factores relativos al protagonismo y la participación de la población en estos espacios y redes. Hablamos del mayor o menor grado de conexión y apropiación

¹⁷ Recomendamos para los interesados en el conocimiento de estas herramientas de planificación en lo local la lectura de Blanco, I y Gomá, R (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel. Barcelona.

que la comunidad percibe respecto a sus entidades. Todos estos aspectos están profundamente relacionados con la capacidad para desarrollar dinámicas de arraigo entre el tejido y las gentes del barrio, factor que, de modo erróneo, no siempre ha sido considerado como de primer orden en la práctica y que aparece hoy como uno de los elementos más incidentes sobre la eficacia de los procesos de intervención (Vidal *et al*, 2008: 591).

- Las **condiciones socio-territoriales relativas** al nivel de vulnerabilidad y dependencia de sus habitantes, a la intensidad exclusógena, suponen un tercer factor en profunda conexión con las características del capital social comentadas en el punto anterior, así como con la mayor o menor centralidad del barrio en el contexto ciudad.
- El **marco-institucional**, que hace referencia a las dinámicas generales (de ciudad o de comunidad autónoma), que orientan la política de intervención en barrios. Moviéndonos aquí en un terreno acotado en un extremo por orientaciones hacia modos de gobierno clásicos en los que permanecen inmóviles los centros de poder y toma de decisiones (y fuera del barrio); y de otro por opciones descentralizadas en las que parte de la capacidad de toma de decisiones se transfiere y sitúa dentro del territorio, orientada hacia espacios de lógica mixta. En este mismo terreno hablamos también del nivel de prioridad que las instituciones otorgan a las políticas de desarrollo local social en lo presupuestario.

Las renovadas políticas de lo local, con independencia del escenario concreto para cada caso, van a precisar actores capaces de ofrecer una mayor ductibilidad y flexibilidad en la intervención, capacidad de gestión eficiente (y de paso más barata), accesibilidad al espacio cívico-comunitario, y capacidad de innovación adaptada a los nuevos condicionantes sociales (como ya hemos descrito en el capítulo quinto). Un exigente catálogo de condiciones que a priori se adaptan de modo más que idóneo a las entidades sociales.

La mayor idoneidad formal para asumir estas nuevas condiciones ha favorecido la posición de las entidades del tercer sector de acción social para asumir la intervención en territorios vulnerables, llegando a otorgarse una considerable relevancia al papel de determinadas organizaciones en la gestión de diversas iniciativas. En algunos casos estas entidades han pasado de ser colaboradores, para evolucionar hacia roles de liderazgo de las redes de actuación en zonas . Este hecho que parecería casi imposible en otros ámbitos de la política social, e impensable apenas un lustro atrás, presenta sin duda nuevas oportunidades para las entidades sociales, pero no está exento tampoco de cuestiona-

¹⁸ Un claro ejemplo lo tenemos, para el caso de Andalucía, en los planes de intervención surgidos para las denominadas 25 Zonas Necesitadas de Transformación Social (ZNTS) demarcadas al amparo de la normativa de barriadas de actuación preferente. En algunas de estas ZNTS, como por ejemplo el Distrito V de Huelva, las labores de liderazgo y dinamización de la intervención integral recaen sobre entidades sociales.

mientos de fondo, por lo que ha de ser analizado en toda su complejidad. Hablamos de la necesidad de mirar al asunto del/los posicionamiento/s del tercer sector.

7. EL POSICIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR

Descritos algunos de los elementos que a nuestro juicio inciden sobre las presencias del tercer sector en lo local¹⁹, nos toca ahora indagar sobre el modo en que se están desarrollando las principales dinámicas de intervención, siempre con la atención centrada en el posicionamiento que están adoptando las entidades sociales. Hablamos aquí de posicionamiento en un doble sentido: Por un lado al espacio ocupado-otorgado a estas organizaciones en el continuo centro-periferia respecto a las relaciones de poder inherentes a la gobernanza. Por otro a la mayor o menor capacidad para el reconocimiento relacional de estas entidades por parte de la ciudadanía.

7.1. El posicionamiento del Tercer Sector. Las dinámicas de relación entidades sociales-administraciones públicas

En relación a las estrategias de relación entre administración y entidades sociales Just *et al* (2000: 257) aportan una primera orientación, cuando se refieren a las formas de partenariado en el ámbito local identificando dos modelos de gobierno: El que denominan *Modelo vertical con tendencia a horizontalizarse*, caracterizado por la existencia de un ente de animación y dirección responsable de contratar, planear, dirigir, proponer, con el propósito de ir cediendo parcialmente su posición de poder según se vaya estableciendo la red interventora. Y el denominado *Modelo horizontal de inicio*, asentado en la existencia previa de esta red de partenariado, que asumirá colegiadamente todo el proceso de diagnóstico, planificación, gestión y evaluación de la intervención. Parece que ambas formas contemplan la aspiración a la horizontalidad en lo relacional, en el primero de los casos como consecuencia de un proceso en el que la administración pública lidera y los demás van evolucionando del rol de colaboradores al de co-gestores del proceso. En el segundo modelo, se otorga de entrada la capacidad de co-gestión a todo actor reconocido como tal (se supone que en distinto grado).

Recurriendo a los criterios de eficiencia y participación antes aludidos, podríamos decir que el modelo horizontal entiende que la participación es parte de la estrategia de eficiencia, motivo por el que tendrá cabida una amplia arquilla de posiciones en las entidades sociales, que irá desde posturas de colaboración a la asunción de roles de liderazgo. Mientras que el otro esquema diferencia y jerarquiza ambos criterios (antes y primero

¹⁹ Nos referimos a las estrategias de despliegue de los actores en el territorio (abordadas en el capítulo 4), la renovación en los campos o ámbitos de intervención específica sobre lo local (tratada en el capítulo 5) y el desarrollo de nuevas formas de planificación integral y gobierno local que fueron introducidas en el sexto capítulo y que retomamos aquí.

eficiencia, luego participación si se dan condiciones *idóneas*), dejando más espacio disponible para posiciones de colaboración en la gestión, pero limitando y condicionado las posiciones de liderazgo en todo el proceso interventor. La diferenciación nos resulta clarificadora, aunque pensamos que presupone para los dos modelos una voluntad hacia la horizontalidad que consideramos que no siempre existe en la realidad.

Recurrimos a otra mirada, Navarro y Rodríguez (2004: 116) se detienen sobre la relación específica entre las entidades del tercer sector y las administraciones públicas, identificando tres tipos relacionales. El primero, al que denominan *Modelo de canalización de la demanda*, contempla a las entidades sociales como representantes de los intereses de la comunidad encargados de transmitir las peticiones de la misma, su papel se concreta en la conexión entre interventores e intervenidos. Un segundo tipo será el *Modelo Intermedio*, en el que las entidades representativas de las diversas sensibilidades de la comunidad, además de hacer de transmisores, suelen tener un cierto papel colaborador en el desarrollo de actividades dirigidas a los beneficiarios. El tercero viene denominado como *Modelo de prestación de servicios*, las entidades entran ya de lleno en la gestión de la intervención directa en forma de programas e iniciativas dirigidas a la población, accediendo para ello a la concertación y financiación de la administración pública. En esta clasificación, más matizada y concreta, el papel de las organizaciones sociales oscilará entre la colaboración informativa y la prestación directa de servicios. Pero al ser un enfoque general no contempla posiciones de co-liderazgo de la intervención que, aunque poco habituales, pueden observarse en algunas experiencias. Citamos aquí como ejemplo ilustrativo de *caso* que trasciende la prestación de servicios, la iniciativa que de modo conjunto están liderando actualmente la Plataforma Cívica de Tres Barrios – Amate²⁰ (Sevilla), y las diferentes administraciones de ámbito autonómico y local competentes para el diseño de un Plan Comunitario Integral para estas barriadas. La dinámica relacional diseñada está permitiendo que en la totalidad de espacios de análisis, planificación y gestión ideados desde el plan exista, más allá de la gestión de programas y actuaciones concretas por parte de unos u otros, una estructura mixta de toma de decisiones en la que toman parte conjuntamente administraciones, entidades vecinales y organizaciones sociales.

Más próximo a este escenario está la aportación que hace Julio Alguacil (2004. b)²¹, en referencia a los modelos de administración desplegados en el ámbito local, en la que se trasluce que la posición de las entidades sociales viene determinada en gran parte por el modelo de gobierno promovido por las administraciones, ya sea como adhesión a la propuesta, o como reacción a la misma. El primer modo identificado en esta relación sería

²⁰ Esta Plataforma aglutina a 24 organizaciones y entidades vecinales presentes este barrio, declarado Zona con Necesidades de Transformación Social. Para más información consultar <http://plataforma3barriosamate.wordpress.com/>

²¹ Si bien el autor señala que para su propuesta de clasificación ha utilizado aportaciones de Brugüe, Font y Gomá (2003), Ramió, Mas y Santolaria (1999)

el que denomina *Burocrático*, que por su naturaleza vertical no deja espacio a la participación, lo que hace proclive la adopción en el movimiento asociativo de posiciones de lógica reivindicativa, o bien a intervenciones al margen de los espacios formales. El segundo tipo será el *Modelo Gerencial*, que contempla la contribución del tercer sector como actor capacitado para hacerse cargo de aquellos programas o servicios que den respuesta a las demandas priorizadas (normalmente desde el nivel político); promueve la adhesión de las entidades sociales en la gobernanza, basando la colaboración en criterios de capacidad, eficiencia, costo y *feeling* relacional. La mayor o menor centralidad de las posiciones de estas entidades viene dada por su dominio de la gestión en sentido amplio (conocimiento de los problemas, información, relaciones, contactos...), quedando en la periferia de la red las entidades sin cultura o prácticas de gestión (con independencia de su potencial relacional). La tercera de las formas se acogería al *Modelo relacional*, orientado desde la cultura alter-activa, entiende que la posición de las entidades depende, no solo de las condiciones para elegir o ser elegido para la prestación de servicios promovidos desde la esfera política formal (que también), sino por la capacidad de estas entidades para desarrollar procesos de mediación y cooperación guiados por criterios de responsabilidad comunitaria. Este modo utiliza como indicador el apoderamiento comunitario para valorar las dinámicas de participación cívica, por lo que el espacio de adhesión será de naturaleza compleja, definible según cada caso y abierto al aporte de entidades y grupos con capacidades diversas (de gestión, de relación con los vecinos, de propuestas, de mediación...). En el *modelo gerencial* las relaciones se concentran en los espacios de *colaboración con*, mientras que el *modelo relacional* se fundamenta en el criterio *colaboración para*, lo que implica el manejo más crítico de la dialéctica confrontación-colaboración.

Contrastando las diversas aportaciones tipológicas descritas, podemos identificar un conjunto de posturas que las entidades no lucrativas están adoptando en la intervención sobre lo local, concretadas en: posiciones reivindicativas, de gestión alternativa a las estructuras formales, de canalización de la demanda, colaboración marginal, gestión directa de programas y servicios, coliderazgo y/o mediación comunitaria. Esta diversidad de posicionamientos en las entidades del tercer sector pone de manifiesto que, lejos de existir una posición uniforme, hay una gran diversidad de discursos del tercer sector en lo local.

Por otro lado observamos como las tres propuestas clasificatorias citadas anteriormente, parecen coincidir en que la renovación de las políticas sociales en lo local viene marcada por una evolución de formas más *verticales* y *burocráticas*, en las que la cooperación del tercer sector se limitaba a la mera canalización o colaboración marginal; a esquemas de lógica *gerencial*, donde el peso de lo relacional recae en la posición moda de: gestión directa de programas y servicios. La intervención desde *modelos horizontales de inicio, o relacionales*, aun siendo un claro referente discursivo en el mundo de la intervención social, supone un escenario de renovación de las políticas locales más restringi-

do en la práctica, debido en gran parte al déficit de cultura relacional de la propia administración (Alguacil, 2004, b), pero también a la existencia de una cierta tendencia a la asunción de esquema gerencialista en el tercer sector. Este predominio de enfoques gerenciales, que no es exclusivo de lo local, tendrá además un enorme poder condicionante, imprimiendo a una gran parte las dinámicas de participación de las entidades un carácter individualizado, instrumental y difuso (Rodríguez Cabrero et al: 2008 :173).

7.2. El posicionamiento del Tercer Sector. Dinámicas de la relación entidades sociales-vecinos

La segunda etapa de nuestra incursión indagatoria sobre este asunto del posicionamiento mira ahora a las dinámicas relacionales con el territorio y sus gentes, a la forma en que son percibidas las entidades del tercer sector de acción social por/en/desde la comunidad local y de modo especial, por los destinatarios de las intervenciones. Entendemos como premisa que estas organizaciones operan en lo comunitario contemplando entre sus fines, de modo más o menos explícito, el impulso del protagonismo de los destinatarios de sus actuaciones (Malgenisi, 2004: 109). Sobre ello algunos de los datos aportados por el epígrafe 6.5 del *VI Informe FOESSA (2008: 581²²)* nos llevan a concluir que las personas excluidas ven más posible adoptar una postura activa de participación, en la medida en que las organizaciones de su entorno son más concretas, próximas, menos institucionalizadas y sobre todo les permiten una posición de intercambio²³ (las entidades o grupos vistos como más accesibles serían los de autoayuda, mientras que los más alejados serían los de resistencia sociopolítica).

Esto nos permite identificar la importancia del arraigo en lo comunitario al que ya nos referimos como un factor esencial en la determinación de unas u otras dinámicas de gestión de la intervención. Desde el *patrón bienestar social* se han priorizado tradicionalmente actuaciones enfocadas al de acceso a bienes y servicios sociales, en las que ha predominado el rol de receptor; en detrimento de respuestas de arraigo comunitario (Renes et al: 2007). Este enfoque se ha impuesto en primer lugar desde los propios dispositivos públicos que fueron ideados de modo expreso para revertir esta lógica e impulsar dinámicas de arraigo, el caso más visible es el de los Servicios Sociales Comunitarios, cuyas actuaciones se han concentrado de modo creciente sobre lo prestacional, lo que pone de manifiesto el déficit de capacidad relacional que en nuestro país han tenido las políticas sociales en general (García Roca, 2006: 197).

En este escenario las entidades del tercer sector de acción social han acabado adscribiéndose posiciones de lógica gerencial o de lógica relacional. Optando en unos casos por la reproducción de las prácticas públicas, buscando la especialización en lo

²² Nos referimos aquí a la Tabla 6.35 nos hablan sobre la opinión que los profesionales que intervienen en espacios de exclusión sobre el tipo de organizaciones en las que es más posible que se integren las personas excluidas.

²³ Nos referimos aquí a posturas que permitan roles horizontales en los que se da se recibe.

prestacional; mientras que en otros han intentado mantener posiciones de mediación, procurando el equilibrio entre las dinámicas de acceso a bienes y de arraigo comunitario. Esto ha traído como consecuencia diferentes grados de interacción con lo comunitario. Es posible que la configuración de posturas frente a lo comunitario tenga cierta relación con los *procesos de tersectorización*²⁴ de los barrios detallados en el capítulo cuarto. Parece que en la medida en que la configuración predominante en el tejido de entidades del territorio es del tipo *reconversión funcional o generación*, se dan condiciones más óptimas para el equilibrio entre las dinámicas de acceso a bienes y de arraigo comunitario, existiendo también premisas más sólidas para el desarrollo de *formas de lógica relacional*. Mientras que cuando la configuración más común del tejido social corresponde a entidades surgidas de *procesos de instalación*, priman *modelos de naturaleza gerencial*.

No hemos de caer sin embargo en la idealización o demonización de situaciones. La realidad es más compleja que esto. Proceder del tejido vecinal no garantiza convicción sobre lo comunitario. Como tampoco ha de entenderse que las entidades que acuden desde fuera al barrio son en todo caso *paracaídas* con ayuda humanitaria. Encontramos nutridos ejemplos de organizaciones venidas de fuera que han contribuido a los procesos de apoderamiento local. De modo similar, entidades *históricas* de algunos barrios *reconvertidas* a la gestión (de programas, recursos, plantillas) no han sido capaces de conectar las nuevas actuaciones con la presencia en lo vecinal. El valor de fondo está a nuestro juicio en la medida en que las entidades desarrollan su capacidad de conexión comunitaria expresada en factores como: el tiempo, esfuerzo y recursos destinados a dialogar, comprender, implicar y legitimarse ante los vecinos. El peso que se otorga a la participación y apoderamiento de la entidad por parte del barrio. La mayor o menor prioridad que se da hacia dentro de la organización a la transformación relacional de la comunidad. La propia capacidad para re-convertirse según estas claves. La incorporación de objetivos, criterios organizativos y recursos en esta línea implica una reorientación necesaria en la mirada práctica a lo comunitario.

8. REFLEXIÓN FINAL

La renovación de las políticas sociales y las formas de intervención social en lo local ha ido enfocada de modo principal a la mejora (necesaria) en los procesos de racionalización y gestión. Este hecho ha facilitado el despliegue de las entidades del tercer sector de acción social, por su mejor adaptación a las nuevas características de gobernanza. De modo simultáneo a la búsqueda de formas de intervención más eficientes, su presencia en lo local puede aportar otros valores añadidos, resultando especialmente útil aquí su capacidad para conectar y equilibrar las estrategias de acceso a bienes sociales que caracterizan las intervenciones del *patrón bienestar social*, con las intervenciones de arraigo comunitario, pensadas sobre patrones de desarrollo (Ruiz: 2005) y criterios de apoderamiento.

²⁴ Hablamos de tres procesos: renovación funcional, generación e instalación

Pensamos que la presencia idónea de las entidades del tercer sector en el territorio es aquella que aporta una adecuada combinación entre actuaciones dirigidas a personas y colectivos en situaciones de vulnerabilidad y exclusión, con el desarrollo de dinámicas de mediación que faciliten un creciente apoderamiento de la comunidad sobre los procesos de diagnóstico, búsqueda de alternativas, planificación, gestión y evaluación.

Aunque es cierto que en los últimos tiempos se han dado a conocer diferentes iniciativas de intervención en barrios guiadas por este doble criterio. Hemos de señalar que, observado el panorama general, las *mimbres* disponibles permitirían cuando menos tejer un *cesto* más consistente que el actual, sobre todo en lo relativo al despliegue comunitario-relacional del tercer sector local. Sobre ello influye que en la mirada principal de nuestro actor sigue primando una visión de lo local, más como objeto sobre el que intervenir, que como medio desde el que reconstruir relaciones. Esta mirada es provocada en gran parte porque la mayoría de espacios ocupados por las entidades del tercer sector son otorgados por las administraciones, necesitadas de colaboración en la gestión eficiente de problemas que superan sus posibilidades.

También ha de ser considerado aquí el papel que ejercen *ad intra* los diversos agentes de las entidades, de modo especial de los/as profesionales²⁵. En unos casos la mayor centralidad de la gestión en la vida de las organizaciones ha hecho pivotar el mayor peso y poder en el/la técnico. En otros ha sido la incorporación de técnicos a entidades de base y tradición voluntaria la que ha provocado, a veces de modo casi espontáneo, la aparición creciente de nuevas iniciativas de gestión, que en ocasiones han desplazado total o parcialmente las energías relacionales. Sea como fuere, nos parece aquí que los/as técnicos/as no siempre hemos sido capaces de contribuir al equilibrio entre gestión y relación. Dándose a veces la paradoja de que el empoderamiento de la parcela técnica ha supuesto un desempoderamiento de voluntarios y vecinos en el marco de la organización. Nadie dudará que esta no es una práctica positiva para el sector. Hay que aclarar sin embargo que no sería justo señalar al técnico como *chivo expiatorio* del problema: De un lado porque es cierto que el aporte técnico es hoy indiscutiblemente necesario como contribución a la intervención social del tercer sector; de otro porque el retrato de una parte de la realidad deja en la sombra el trabajo de muchos/as técnicos que ejercen de facilitadores de procesos de animación, participación y acompañamiento en lo local (principal valor añadido de su trabajo). El problema de fondo está, aquí sí hemos de poner énfasis, en que en la formación de los propios técnicos ha ido perdiendo peso la capacitación sobre el desarrollo y manejo de los aspectos relaciones orientados al manejo de lo colectivo, lo que provoca a menudo un desajuste entre las capacidades profesionales y las necesidades referidas al aporte sobre lo comunitario. El asunto no se soluciona solo con el conocimiento instrumental sobre lo comunitario (técnicas, herramientas...), ha ser

²⁵ Es indiscutible que uno de los procesos más relevantes en las entidades del tercer sector ha sido el incremento de profesionales.

mirado también desde elementos sustantivos, entre ellos y de modo relevante el referido al manejo técnico del poder. Sobre ello la propia formación de los profesionales parece haber ido primando progresivamente la adquisición de competencias sobre de lo gerencial, en detrimento de lo relacional.

Una tercera dificultad sobre la que nos detenemos en esta indagación final se refiere a las relaciones de dependencia de unos actores sobre otros. Es sabido que un mal endémico del Tercer Sector de Acción Social es su excesiva dependencia financiera de la Administración Pública. Hasta hace una década podíamos decir que se daba una situación que podríamos calificar como de *monocultivo*. El impulso, sobre todo en el último lustro, de diversas formas de responsabilidad social corporativa ha permitido *achatar* parcialmente esta tendencia. Sin embargo hemos de decir que esto se ha notado más en los ámbitos más asentados y *mediáticos* del sector (atención a determinados grupos de población específicos), que en la intervención sobre lo local-comunitario, donde a menudo ha venido a ocurrir que la intención primera de las organizaciones sociales acaba siendo la posibilidad última a financiar. Todo esto sin hablar de la permanente tensión que la dependencia económica provoca sobre la autonomía y libertad de las organizaciones sociales, para desarrollar iniciativas de tipo sensibilizador y de denuncia, sobre todo si se cuestiona el papel de las entidades financiadoras, es una historia conocida que ilustra el déficit de cultura de colaboración-confrontación. Hay que decir sin embargo que para afrontar estos condicionantes han surgido algunas iniciativas cargadas de posibilidades, destacamos sobre todo la creación de redes cívicas, plataformas de encuentro... que ofrecen un potencial indudable para intercambiar conocimiento, compartir y racionalizar determinados recursos, alzar de modo colectivo (y más genérico) la voz para llamar la atención de las administraciones, ganar poder de inter-locución con lo público en línea de reforzar posicionamientos de intervención de tipo relacional. También destacamos en similar línea el surgimiento de algunas nuevas formas de trabajo transversal como los planes comunitarios integrales, planes locales de inclusión...

Podemos decir, para finalizar, que en la revisión del objeto de intervención y en las relaciones de poder hacia dentro de las organizaciones y hacia fuera, se juega buena parte de la capacidad de mejora de la incidencia en lo relacional comunitario de las entidades del tercer sector de acción social.

Nota: Agradezco los comentarios y anotaciones hechas por Auxiliadora González y Esteban Ruiz. Sus aportes han supuesto una inestimable ayuda para la elaboración de este texto.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALBERICH NISTAL, T. (2007): “*Contradicciones y evolución de los movimientos sociales en España*” En *Documentación Social*, Nº. 145. Págs. 183-210. Madrid.
- ALGUACIL GÓMEZ, J (2004): “La calidad de vida y el tercer sector. Nuevas Dimensiones de la complejidad”. En *Cuadernos de Investigación Urbanística*. Nº. 42. Págs. 57-88.
- ALGUACIL GÓMEZ, J (2004): “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”. En *Revista Polís*. Nº 12. Universidad Bolivariana. Chile.
- ARIAS GOYTRE, F (2000): “Las periferias sociales: Los barrios desfavorecidos en las ciudades española”. En *Documentación Social*. Nº 119. Cáritas Española. Madrid. Págs. 275-294.
- BLANCO, I y GOMA, R: (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel. Barcelona.
- CABRA DE LUNA, M. A. y DE LORENZO GARCIA, R. (2005): “El tercer sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas”. En *Revista del Tercer Sector*, Nº 1. Fundación Luís Vives. Madrid. Pág. 95-134.
- CASADO, D. (2002): *La reforma política de los Servicios Sociales*. Ed. CCS. Madrid.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social, Una crónica del salariado*. Paidós.
- CASTELLS, M. (2000): *La era de la información, Vol. 1*. Alianza Editorial. Madrid.
- DE LAS HERAS, P. y CORTAJARENA, E (1985): *Introducción al bienestar social*. Ed. Siglo XXI. Madrid.
- DONATI, P. (1977): “El desarrollo de las organizaciones del tercer sector en el proceso de modernización y más allá”. En *Revista REIS* Nº. 79 Madrid. Págs. 113-142.
- HAMZAOUI, M. (2005): *Trabajo social territorizado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Ed. Nau Llibres. Valencia.
- FOESSA. (2008): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. 2008*. Madrid.
- GARCIA ROCA, J (2006): “Memorias silenciadas en la construcción de los Servicios Sociales”. En *Cuadernos de Trabajo Social*. Universidad Complutense. Madrid. Págs. 197-212.
- GINER, S. (2005): “Ciudadanía pública y sociedad civil republicana”. En *Documentación Social*. Nº 139. Caritas Española. Madrid. Págs. 13-34.
- JARAÍZ ARROYO, G. y GONZÁLEZ PORTILLO, A. (2009): “*Tercer Sector e intervención Social*”. En *Intervención Social*. Ed. Aconcagua. E/P.
- JARAIZ ARROYO, G (2004): “Desarrollo local, barrios desfavorecidos y cohesión urbana. La necesidad de un nuevo marco de actuaciones en línea inclusiva”. En *Rev. Documentación Social* 133. Ed. Cáritas. Madrid. Págs. 127-152.

- JUST, J; MARTÍNEZ, O; ESTANYOL, V y MORA, A. (2000): "El partenariado como estrategia de trabajo social comunitario". En *Rev. Cuadernos de Trabajo Social*. Nº 13. Universidad Complutense. Madrid. Págs. 253-268.
- MALGESINI, G (2004): "Reflexiones sobre el concepto de participación en las personas afectados por procesos de exclusión". En *Rev. Documentación Social*, Nº. 139. Caritas Española. Madrid. Págs. 109-124.
- MARCHIONI, M, (1966): "Algunos elementos teóricos sobre desarrollo comunitario". En *Documentación Social* Nº 1. Caritas Española. Madrid. Págs. 5-19.
- MARSHALL, Th. Y BOTTOMORE, T. (1992): *Ciudadanía y clase social*. Alianza. Madrid.
- MATURANA, H y VARELA, F. (1980): *Autopoiesis and Cognition*. D. Reidel. Dordrecht.
- MAYNTZ, R (1999): "La teorie della governance: slide e prospettive". *Rivista Italiana di Scienza Política*. A XXIX, Nº. 1. Págs. 3-21.
- MONTEANO GANUZA, I. (2006): *El mapa de la solidaridad en Navarra: análisis de campos y actividad solidaria*. Asociación de Voluntariado Geriátrico Franciscano.
- MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios. La última red de protección social*. Ed. Ariel. Barcelona.
- MORIN, E. (1994): *Introducción al pensamiento complejo*. Ed. Gedisa. Barcelona.
- NAVARRO YAÑEZ, C.J. y RODRÍGUZ GARCÍA, M.J. (2004): "Administración pública y tercer sector. Propuesta analítica y estudio del caso de Andalucía". En *Papers*. Nº 73. Universidad de Barcelona. Págs. 105-125.
- OBRADORS PINEDA, A y DEL VALLE GÓMEZ ANDINO, G. (2008): "*La dimensión territorial de la exclusión social*". En *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Ed. Fundación FOESSA y Cáritas Española. Madrid.
- PAUGAM, S. (2007): *Las formas elementales de pobreza*. Alianza Editorial. Madrid.
- RENEZ AYALA, V; FUENTES REY, P; RUIZ BALLESTEROS, E y JARAÍZ ARROYO, G. (2007): "Realidad, pensamiento e intervención social". En *Documentación Social*, 145. Caritas Española. Madrid. Págs. 11-36
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (coord.). (2008): "Actores institucionales y sociales en las políticas sociales". En *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Ed. Fundación FOESSA y Cáritas Española. Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (2005): "Los retos del Tercer Social en España en el Espacio Social Europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social". En *Revista Española del Tercer Sector*. Fundación Luís Vives. Madrid. Págs. 63-91.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (1994): "Estado del bienestar y sociedad del bienestar". En *Revista Internacional de Sociología*, Nº 8 y 9. Págs. 7-29.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, T (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*. Ed. HOAC. Madrid.
- RUIZ BALLESTEROS, E (2005): *Intervención social: cultura discursos y poder. Aportaciones desde la antropología*. Talasa. Madrid.

- RUIZ DE OLABUÉNAGA. (2005): "El tercer sector española y sus campos de actuación". *Revistas Española del Tercer Sector*. Nº. 1. Fundación Luís Vives. Madrid. Págs. 135-162.
- SARASA, S (1993): *El servicio de lo social*. INSS. Madrid.
- TORNS MARTÍN, M.T (2001): "¿Para qué un banco de tiempo?". *Rev. Mientras Tanto*. Pp. 117-125.
- TEZANOS, J.F. (2008): "Nuevos retos y desarrollos de la democracia en el siglo XXI". En *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, Nº 203-204. Madrid. Págs. 3-20.
- VIDAL, F. *Coord.* (2008): "Capital Social y capital simbólico como factores de exclusión y desarrollo social" En FOESSA. (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Ed. Fundación FOESSA y Cáritas Española. Madrid.
- VILLALBA QUESADA, C (2002): *Abuelas cuidadoras: Una aportación para el Trabajo Social*. Ed. Tirant lo Blach. Valencia.