

# “Cómo ser juez y parte y no morir en el intento”. El paper del Tercer Sector en les polítiques socials

Antoni Comín i Oliveres<sup>1</sup>

## Resum

El terme Tercer Sector es presta a confusions conceptuals que cal evitar. Tradicionalment, ha estat definit com aquell sector que agrupa les organitzacions de titularitat privada (ONG) però orientades a l'interès general o de tercers (ONL), en contrast amb el Primer Sector, que agrupa les organitzacions de titularitat pública (OG), i el Segon Sector, que agrupa les organitzacions de titularitat privada orientades a l'interès particular (OL). Des del punt de vista del finançament, si el Primer Sector es finança per mitjà d'impostos i el Segon Sector per mitjà del mercat, el Tercer Sector és, en teoria, aquell que es finança per mitjà de les contribucions voluntàries dels seus membres. Tanmateix, en la pràctica el Tercer Sector sovint està sotmès a una doble deriva: cap al sector públic, quan es finança amb subvencions, o cap al sector privat, quan es finança mitjançant l'activitat mercantil. En tots dos casos, la independència de les organitzacions del Tercer Sector esdevé un repte estructural.

El procés de realització de les polítiques socials es pot dividir en quatre fases: 1) detecció de la necessitat; 2) disseny i planificació; 3) prestació o execució del servei; 4) avaluació. El Tercer Sector pot fer una aportació específica en cadascuna d'aquestes fases: la funció reivindicativa (fase 1); la funció d'expert (fase 2); la funció productiva (fase 3), en la qual proporciona no només desburocratització i eficiència, sinó sobretot proximitat, coneixement i gratuïtat o desinterès; i la funció crítica (fase 4). Tanmateix, per a cadascuna d'aquestes quatre funcions, al Tercer Sector li convé un grau diferent de distància/proximitat o d'independència/dependència respecte de l'administració pública (en tant que titular de les polítiques socials): dependència financera en la fase productiva; cooperació crítica en la funció d'expert; distància moderada en la funció crítica; i independència completa en la funció reivindicativa. Quan es planteja quina ha de ser la contribució del Tercer Sector a les polítiques socials, totes aquestes “actituds” es revelen alhora com a necessàries i com a relativament incompatibles entre si. La flexibilitat i la creativitat són les virtuts que les entitats del Tercer Sector haurien de desplegar per resoldre aquesta contradicció.

**Paraules clau:** Tercer Sector, Primer Sector, Segon Sector, finançament del Tercer Sector, independència del Tercer Sector, polítiques socials, funció reivindicativa, funció d'expert, funció productiva, funció crítica.

<sup>1</sup> Llicenciat en Filosofia i Ciències Polítiques. Professor del Departament de Filosofia Social. ESADE (Universitat Ramon Llull). antoni.comin@esade.edu



### Abstract

The term Third Sector lends to conceptual confusions which it is necessary to avoid. Traditionally, it has described how that sector that groups the organizations of private titularity (NGO) but directed to the general interest or of third (NLO), in contrast to the First Sector, that groups the organizations of public titularity (GO), and the Second Sector, which groups the organizations of private titularity directed at the particular interest (LO). From the point of view of the funding, if the First Sector is funded through taxes and the Second Sector through the market, the Third Sector is, in theory, that one that is funded through the voluntary contributions of its members. However, in the practice the Third Sector is often subjected to a double drift: towards the sector public, when is funded with grants, or towards the private sector, when is funded through the mercantile activity. In both cases, the independence of the organizations of the Third Sector becomes a structural challenge.

The process of realization of the social policies can be divided into four phases: 1) detection of the need; 2) design and planning; 3) feature or execution of the service; 4) evaluation. The Third Sector can make a specific contribution in each of these phases: the vindicating function (phase 1); the function of expert (phase 2); the productive function (phase 3), in which it provides not only debureaucratization and efficiency, but especially proximity, knowledge and gratuitousness or lack of interest; and the critical function (phase 4). However, for each of these four functions, in the Third Sector a degree different of distance/proximity or of independence/dependence with respect to the public administration (as holder of the social policies) is convenient: financial dependence in the productive phase; critical cooperation in the function of expert; moderate distance in the critical function; and complete independence in the vindicating function. When it is proposed which has to be the contribution of the Third Sector in the social policies, all these "attitudes" reveal at the same time as necessary and as relatively incompatible among them. The flexibility and the creativity are the virtues that the entities of the Third Sector should display to solve this contradiction.

**Key words:** First Sector, Second Sector, Third Sector, Third Sector funding, Third Sector independence, social policies, vindicating function, function of expert, productive function, critical function.



## 1. De què parlem quan parlem de Tercer Sector?

Hi ha paraules que, com sabem, les carrega el diable. La literatura acadèmica fa temps que és conscient que *Tercer Sector* és un concepte problemàtic, propici a la inconcreció i a la indefinició, a la polisèmia o a la confusió. Posem alguns exemples habituals d'aquest ús imprecís. És el Tercer Sector el mateix que l'economia social? Quina diferència hi ha entre Tercer Sector i la societat civil? És el Tercer Sector només social o hi ha Tercer Sector "no social" –vegeu, per exemple, cultural, esportiu, etc.? És el mateix el Tercer Sector que les ONG? I que les ONL (organitzacions no lucratives o sense afany de lucre)? Tenim respostes clares per a aquestes preguntes? O, millor, dit, encara que les tinguem, les respostes que els actors socials preocupats per aquestes preguntes els donarien, aquí i ara, serien respostes coincidents entre si?

Aclarir aquestes qüestions no és un mer exercici teòric, més o menys interessant, sinó que és una necessitat indefugible per poder donar resposta a la pregunta que presideix aquest article, a saber: quin ha de ser el paper del Tercer Sector en les polítiques socials –enteses, és clar, com a polítiques públiques—. D'aquí que aquestes pàgines es divideixin en dues parts: la primera meitat la dediquem a delimitar el concepte de *Tercer Sector*; la segona a respondre pròpiament la qüestió assenyalada.

### 1.1. Una classificació clàssica

Paradoxalment, el concepte de *Tercer Sector* és un concepte pensat, en principi, per clarificar les coses, no per confondre-

les. Se suposa que el seu nom ho diu tot. El Tercer Sector, ens diu la literatura científica tradicional, ja sigui jurídica o sociològica, és aquell que es contraposa al Primer Sector i al Segon Sector. A saber: al sector públic i al sector privat. Les coses semblen prou clares i senzilles:

- El **sector públic** és aquell sector format per totes aquelles organitzacions de titularitat pública que tenen com a objectiu, missió o finalitat l'interès general, és a dir, el benefici social. Aquest sector inclou, doncs, tant el govern –sigui del nivell que sigui, local, autonòmic, estatal o supraestatal– i les administracions públiques que depenen d'aquest com les empreses públiques i d'altres tipus d'entitats públiques –en l'enumeració de les quals no toca que ens entremquem aquí—. El sector públic, per així dir-ho, se suposa que mira per l'interès dels ciutadans, vetlla i treballa per satisfer i garantir els seus drets.
- El **sector privat** és aquell format per totes aquelles organitzacions privades que tenen com a objectiu procurar el benefici (econòmic) dels seus membres. És el sector, doncs, de les empreses, del tipus que siguin, i de les entitats financeres, de les organitzacions que centren la seva activitat en la compra i venda de productes en el mercat de béns i serveis. Les organitzacions del sector privat, per dir-ho així, no vetllen per l'interès general sinó per l'interès particular (privat) dels seus membres, ja siguin els seus propietaris o aquells que en formen part d'una manera o altra.



- El **Tercer Sector**, seguint aquest esquema, seria aquell format per totes aquelles organitzacions de titularitat privada, és a dir, no públiques, no estatals, no governamentals, però que no vetllen pròpiament pel benefici (econòmic) dels seus membres, sinó per alguna finalitat que, poc o molt, està vinculada amb l'interès general, és a dir, que tenen com a objectiu algun benefici social. L'"altruisme" entès en aquests termes, és a dir, com la voluntat d'uns particulars d'ocupar-se de les necessitats de tercers sense buscar un benefici (econòmic) a canvi, seria, en aquest sentit, allò que definiria l'essència d'aquest sector, ni pròpiament privat ni pròpiament públic. Des del punt de vista jurídic, les associacions i les fundacions (privades) en serien els tipus d'organització típica.

Vist així, el Tercer Sector comparteix amb cadascun dels altres dos alguna de les seves característiques. Com el sector privat, el formen organitzacions de titularitat privada, que existeixen en funció de la iniciativa particular dels seus membres. Les

organitzacions del Tercer Sector, en efecte, com les empreses, es creen, es mantenen i es dissolen d'acord amb la voluntat d'aquells que les han impulsat o que en formen part –els propietaris, en el primer cas, o els socis, en el segon–. Tanmateix, com el sector públic, no busca el benefici particular dels membres de les organitzacions que el conformen, sinó que treballen pel benefici d'altri, això és, està orientat a l'interès general.

Quan es parla d'Organitzacions No Lucratives (ONL) s'intenta posar en relleu, de fet, la diferència entre el Tercer Sector i el sector privat –que seria, en contraposició, el sector de les OL, de les organitzacions lucratives–. I quan es parla d'Organitzacions No Governamentals (ONG) es remarca la distància del Tercer Sector i el sector públic –que seria, per contra, el sector de les OG, de les organitzacions governamentals–. Però, tant si parlem d'ONL com d'ONG estem parlant de les organitzacions del Tercer Sector, i per tant tots tres termes han de ser considerats sinònims.

El quadre 1 serveix per resumir aquesta senzilla classificació:

**Quadre 1**

TIPUS D'ORGANITZACIÓ	Orientació a l'interès general (o de tercers)	Orientació a l'interès particular (dels seus membres)
Titularitat pública	<b>SECTOR PÚBLIC</b> (o Primer Sector)	(Govers corruptes i/o autocràtics)
Titularitat privada	<b>TERCER SECTOR</b> (o sector social; o ONL o ONG)	<b>SECTOR PRIVAT</b> (o Segon Sector)



## 1.2. Una classificació més útil analíticament

Tanmateix, la realitat de les nostres societats no es desplega a partir d'esquemes generals i de "casos purs" –per sort–. A l'hora de la veritat, tot és una mica més complex, més confús: al costat dels "casos purs", és a dir, d'aquelles organitzacions que sí es corresponen amb les classificacions teòriques, trobem un munt de barreges, d'organitzacions que per poc que s'analitzin serien difícils de classificar d'acord amb l'esquema que resumíem en el quadre 1.

Per copsar aquesta naturalesa híbrida d'una gran part de les organitzacions que conformen la nostra realitat social, proposem analitzar-les d'acord amb un determinat criteri, complementari de l'anterior (titularitat + orientació). Analitzem-les en funció de la seva font de finançament. D'acord amb aquest punt de vista, se suposa que els tres sectors en els quals es divideixen les organitzacions que conformen la nostra societat haurien de procedir d'aquesta manera:

- el sector públic es finança a través d'impostos, taxes i preus públics, és a dir, mitjançant el sistema fiscal. Per dir-ho així, el financem entre tots en tant que contribuents.
- el sector privat es finança mitjançant les seves vendes en el mercat de béns i serveis i les seves inversions en el mercat financer, és a dir, a través del mercat. Per dir-ho així, el financem entre tots en tant que consumidors i estalviadors.
- el Tercer Sector, en teoria, es finança a través de la contribució volun-

tària de les persones a les organitzacions que en formen part, de manera directa, no a canvi de cap bé ni servei pel qual calgui pagar un preu. El financem, doncs, quan paguem la nostra quota com a socis de les associacions de les quals formem part, quan fem una donació a una ONL, quan aportem diners a un fons fundacional, etc.

Aquesta perspectiva és útil perquè ens permet detectar millor la quantitat de creuaments entre sectors –d'"impureses"– que hi ha en la nostra realitat. Posem alguns exemples sobre la taula i, a continuació, ens centrarem en el cas del Tercer Sector, que és el que aquí ens interessa. Vegem, concretament, tres exemples d'organitzacions que viuen de manera híbrida entre diversos sectors:

1. **Les empreses públiques.** Es financen mitjançant la venda de béns i/o serveis en un mercat determinat, en el qual moltes vegades competeixen amb altres empreses privades o públiques. (P. ex. quan viatgem en metro prenem una decisió de consum entre diverses opcions, d'una banda, i paguem un bitllet, de l'altra. En aquest cas, no estem finançant el sector públic mitjançant un impost). Les empreses públiques són un exemple clar de com el sector públic (el Primer Sector) s'endinsa, d'alguna manera, en el mercat (el Segon Sector).

2. **Les empreses privades que es presenten als concursos i les licitacions públiques.** A banda del mercat de béns i serveis, hi ha un "mercat públic", és a dir, un mercat els consumidors del qual són les administracions públiques (AAPP), és a dir, el Primer Sector. Els go-



verns i les AAPP són el “primer consumidor” de qualsevol economia desenvolupada: la compra pública, els contractes públics, els concursos públics i les licitacions són una font d’ingressos ingent per a una multitud d’empreses privades.

Tanmateix, en aquest cas no estem davant d’un mercat “normal”, on teòricament hi ha multitud de compradors i de venedors, i el funcionament del qual ve determinat per les lleis de l’oferta i la demanda. Les empreses privades que acudeixen als concursos públics concorren entre si, certament, però no ho fan oferint un producte que el consumidor (particular) decideix a posteriori comprar o no, sinó presentant una oferta que intenti donar resposta a una demanda prèviament definida per l’Administració pública (AP). A diferència dels mercats normals, no hi ha molts consumidors sinó només un (l’AP); el producte no el defineix l’oferta (el sector privat), sinó la demanda (el sector públic); i el bé o el servei, per la seva naturalesa, només es produeix quan hi ha garantia que serà consumit, és a dir, només el produeixen aquelles empreses que ja tenen garantit el “consum” per part de l’AP.

Així, les empreses privades que es dediquen als “mercats públics” també concorren en un mercat fins a cert punt competitiu, però en certa manera el seu finançament procedeix –ni que sigui indirectament– dels impostos que les AAPP ingressen a través de les seves polítiques tributàries, més que no pas venent els seus productes en el mercat privat. Per això, podem dir que en aquest cas la “contaminació” és en el sentit contrari: és el sector privat el que s’endinsa en el sector públic.

**3. Les empreses de l’economia social** (cooperatives, SAL, etc.). En aquest cas, estem davant d’empreses que concorren, com qualsevol altra, en els mercats (ja sigui en els mercats privats “normals”, ja sigui en els mercats públics). Però a diferència de les empreses mercantils, el seu objectiu no és beneficiar uns propietaris, uns accionistes, sinó els seus treballadors (en el cas de les cooperatives de treball), els propietaris de la producció que es posa en comú (en el cas de les cooperatives agrícoles o de serveis), o els seus socis consumidors (en el cas de les cooperatives de consum, entre les quals podríem comptar les d’habitatge). En quina mesura aquestes empreses no es poden considerar exemples “purs” d’organitzacions pròpies del sector privat (del Segon Sector)? En la mesura que el mercat en les nostres societats respon a una lògica capitalista –maximitzar la rendibilitat dels propietaris– i en el cas de l’economia social estaríem més a prop de la idea de servir un interès no purament particular sinó, en certa mesura, un interès social. Això encara és si pensem en les empreses de l’economia social sense afany de lucre (el que en el marc de la legislació catalana serien, per exemple, les cooperatives d’iniciativa social).

Per aquest motiu, són molts els teòrics que consideren que l’economia social es troba en la frontera entre el sector privat i el Tercer Sector; i fins i tot hi ha qui considera que és part del Tercer Sector i les desvincula completament del Segon Sector. Tanmateix, en la mesura que es financen a través de la venda de productes en el mercat de béns i serveis, entenem que és més efectiu entendre-les com un



“cas especial” dins del Segon Sector –properes al Tercer Sector– que no pròpiament com a Tercer Sector. En aquesta mateixa línia, podríem pensar en un cas extrem: a quin sector pertany una cooperativa d’iniciativa social (sense afany de lucre) que en part ven els seus productes als consumidors dels mercats “normals” i en part viu dels concursos davant les AAPP? Probablement, hauríem de respondre que es troba en la frontera entre tots tres sectors.

### 1.3. *Qui finança el Tercer Sector?*

Si apliquem aquest criteri de classificació al Tercer Sector, les coses se’ns compliquen de manera certament interessant. No cal acudir als anuaris i informes sobre el Tercer Sector que es publiquen habitualment per respondre la pregunta que encapçala l’apartat: una part important del seu finançament procedeix d’aportacions privades, ja sigui en forma de donacions, quotes, mecenatges diversos, etc. Tanmateix, una part també molt important dels fons de les organitzacions no lucratives procedeix de les subvencions públiques. Es pot dir, en aquest cas, que es tracta de veritables organitzacions no governamentals (ONG)? No ens trobem, ja, en la frontera entre el Tercer Sector i el sector públic?

I en alguns casos, les associacions i fundacions sobreviuen gràcies a la seva activitat en el mercat –ja sigui el mercat privat o el públic–, oferint i venent béns i serveis que consumeixen els consumidors particulars o les AAPP de la mateixa manera com ho farien amb els productes d’una empresa privada. S’estructuren com

a autèntiques “empreses de serveis” i, de fet, estan legalment autoritzades per fer-ho. En aquest cas, estem certament davant d’autèntiques organitzacions no lucratives (ONL)? No estem, en realitat, en la frontera entre el Tercer Sector i el sector privat? Quina diferència hi ha entre una cooperativa d’iniciativa social que ven els seus productes en un determinat mercat (privat o públic) i una associació que ven el mateix producte en aquest mateix mercat? Té sentit considerar que la segona forma part del Tercer Sector i la primera del sector privat? No és més assenyalat considerar que ambdues s’han trobat en la mateixa frontera, fins a pràcticament esborrar les diferències entre si, tot i que procedents de sectors diferents?

Aquesta doble deriva del Tercer Sector cap al sector públic –via subvencions– i cap al sector privat –en la mesura que s’articulen com a empreses de serveis– ens enfronta a la qüestió rellevant de cara al tema que ens ocupa: la de la independència efectiva del Tercer Sector. Se suposa que les organitzacions que en formen part responen a les seves pròpies finalitats. Tanmateix, quan el finançament d’una fundació o una associació depèn majoritàriament d’una administració pública, fins a quin punt són les finalitats d’aquesta administració les que dominen l’entitat subvencionada, per sobre de les finalitats de la pròpia entitat? El problema es planteja més enllà del fet que aquestes finalitats siguin molt, poc o gens contradictoris: quedi clar que no estem assenyalant un conflicte de legitimitat de les finalitats respectives, sinó de preeminència. En resum, són realment independents (ONG) les organitzacions del Tercer Sector que viuen de



subvencions o estem, en realitat, davant de meres extensions (descentralitzades) del propi sector públic, és a dir, davant d'OG?

El mateix debat es planteja quan analitzem la deriva "empresarial" d'aquestes organitzacions. Qui determina en aquest cas les prioritats estratègiques de l'organització en qüestió: els seus socis, els seus fundadors o els consumidors —ja siguin privats o públics— als quals es dirigeix? Dit d'altra manera, són les finalitats que determinen els Estatuts d'aquesta organització —fundació o associació, en la majoria de casos— els que orienten la seva estratègia o són les preferències d'uns consumidors externs a la pròpia entitat? De nou, el problema de la independència queda sobre la taula.

Amb això —evitem malentesos— no volem dir que necessàriament les organitzacions del Tercer Sector que tenen una activitat en el mercat de béns i serveis, o que treballen orientades als "mercats públics", o que obtenen per mitjà de subvencions un percentatge considerable dels seus fons siguin necessàriament organitzacions sense independència axiològica, ideològica i estratègica en relació amb el mercat (Segon Sector) i amb el govern (Primer Sector). Volem dir només que aquesta qüestió, objectivament, es problematitza. I com que una gran majoria d'entitats del Tercer Sector en efecte viuen d'alguna d'aquestes estratègies —venda de serveis, subvencions o concursos públics— cal ser conscient que per a aquest sector el repte de la independència és una qüestió estructural, no merament anecdòtica.

## 2. El paper del Tercer Sector en les polítiques socials: entre la dependència financera i la independència ideològica

Tota la digressió anterior té sentit en la mesura que les polítiques socials són una de les polítiques públiques més importants de qualsevol Estat Social desenvolupat dels nostres dies. En efecte, podem utilitzar el concepte de *polítiques socials* en un sentit ampli, que inclogui les polítiques educatives, les sanitàries, les polítiques de formació i suport als treballadors i als aturats, les polítiques de pensions i subsidis, les d'assistència social, etc. O el podem utilitzar en un sentit més restrictiu, limitant-nos a aquestes darreres. En aquest cas, ens estarem referint, més aviat, a les polítiques de suport a les famílies, les d'atenció a la dependència, les de lluita contra la pobresa i l'exclusió, les referides a la integració dels immigrants, així com totes aquelles que estan orientades a la dinamització comunitària, per posar alguns exemples específics. En aquest capítol emprarem el concepte de *polítiques socials* en el segon sentit, tot i que el conjunt de les reflexions que s'hi fan podrien ser aplicades sense a penes modificacions a les polítiques socials *latu sensu*.

En tot cas, sigui quin sigui el significat que donem al terme, el fet que les polítiques socials siguin una de les principals funcions del sector públic fa que quan ens preguntem pel paper del Tercer Sector en la realització d'aquestes polítiques, la qüestió de la independència del Tercer Sector passi a ser del tot rellevant i pertinent. En efecte, el Tercer Sector té presumptament un rol a jugar en el desenvolupament



d'unes polítiques que depenen principalment d'un sector, el públic, respecte del qual el mateix Tercer Sector sovint no disposa d'una independència financera constant ni completa. De quina manera aquesta doble relació entre sector públic –dependència financera, per una banda, contribució en el desenvolupament d'unes determinades polítiques públiques, de l'altra– és una font d'interferències o de sinergies, d'avantatges o de disfuncions, és una de les qüestions que centraran la nostra atenció en les pàgines que segueixen. Abans, però, cal identificar de manera mínimament precisa quines són les contribucions que el Tercer Sector pot aportar a les polítiques (públiques) socials.

### *2.1. Les fases bàsiques de les polítiques socials*

Les polítiques socials, enteses com a productores de benestar col·lectiu, de cohesió i de justícia social, són fruit d'un procés, les diferents fases del qual es poden tipificar de moltes maneres. Nosaltres el resumirem en quatre grans etapes:

1. **Detecció de la necessitat.** Sovint, la detecció per part de les institucions públiques d'una determinada necessitat social és conseqüència d'algun tipus de reclamació o mobilització social. Per tant, la detecció és, en realitat, el reconeixement per part de les institucions d'allò que la societat reivindica de formes múltiples. El grau superior d'aquest reconeixement és la instauració d'un dret relatiu a aquesta necessitat.
2. **Disseny i planificació de la política que ha de donar satisfacció a**

aquesta necessitat i, en el seu cas, del dret que li va associada. Aquest procés de planificació, de fet, també pot tenir les seves pròpies etapes i nivells (nivell legislatiu, nivell executiu, nivell pressupostari, etc.).

3. **Prestació o execució del servei.** És la fase que normalment s'identifica pròpiament amb la política pública en qüestió: el fet mateix de prestar un servei determinat, d'executar una determinada política. Es tracta del moment pròpiament “productiu” o “material” del procés.
4. **Avaluació de la política o del servei.** Es tractaria, si entenem el procés en termes dinàmics, de la fase “final”, en la qual tant les institucions que s'han fet responsables de la política social en qüestió com la societat civil prenen nota dels avenços aconseguits i/o del grau de realització dels objectius proposats. Per tant, aquesta fase permet “tornar a començar” el procés, a través de noves reivindicacions. En la realitat, les quatre fases es produeixen, normalment, de manera circular i simultània, més que no de manera consecutiva, i es retroalimenten mútuament.

### *2.2. Les aportacions del Tercer Sector a les polítiques socials*

En totes i cadascuna d'aquestes fases el Tercer Sector té la possibilitat de fer una aportació específica. I per a cadascuna d'aquestes aportacions, la qüestió de la independència efectiva respecte del sector públic és un condicionant que no es pot menystenir. Anem a pams:



**Fase 1.** La reivindicació de determinades necessitats, l'exigència de noves polítiques socials, molt sovint passa –en les societats democràtiques– per la mobilització de la societat civil. Aquestes mobilitzacions poden prendre moltes formes molt diferents: més conflictives, més cooperatives, des de la pressió o des del diàleg més o menys fluid amb les institucions, des de la discreció o des de la publicitat. En tots els casos, tanmateix, hi ha un rol a jugar per part de la societat civil, i les organitzacions del Tercer Sector (ONG/ONL) són una part central i indissociable de la societat civil. Per tant, el Tercer Sector té, en aquest sentit, una **funció reivindicativa**, que serveix perquè les institucions prenguin consciència de determinades necessitats socials, perquè les detectin i les reconeguin.

**Fase 2.** En tant que coneixedora de la realitat social de la qual forma part, el Tercer Sector és dipositari d'un coneixement –tant teòric com pràctic– i d'una experiència que, molt sovint, és del tot determinant per garantir l'encert en el disseny de les polítiques socials concernides. En aquest sentit, el Tercer Sector té una **funció d'expert** en la fase de planificació i elaboració de les polítiques socials.

**Fase 3.** Un dels grans debats sobre els nostres estats del benestar, durant les darreres dècades, ha estat el de la separació entre la titularitat d'un determinat servei i la prestació d'aquest. Aquest debat travessa la majoria de polítiques socials *latu sensu*: vegeu el cas de l'escola concertada, de la salut concertada, de la participació del Tercer Sector i del sector privat en les polítiques d'assistència social, d'atenció a la dependència i de lluita contra l'exclusió,

etc. Un grapat importantíssim dels nostres serveis socials estan estructurats avui de manera que la titularitat i la planificació queden en mans de l'AP, però la prestació i l'execució del servei queda en mans d'organitzacions no públiques, ja siguin privades o ONG/ONL. En aquest sentit, el Tercer Sector compleix una **funció productiva** de les polítiques socials importantíssima.

Necessariem un espai del qual no disposem per valorar, amb tota la profunditat que mereix el tema, quins són els avantatges d'aquestes estratègies de “descentralització” o “externalització” de la prestació dels serveis i de les polítiques socials per part de les AAPP. En tot cas, les AAPP tenen un interès evident d'eficiència en aquesta manera d'organitzar l'Estat del benestar, en dos sentits: eficiència en la prestació del propi servei; i simplificació de les estructures públiques i de la rigidesa burocràtica a l'hora de bastir les polítiques socials. A banda, des de les pròpies AAPP normalment es legitima aquesta estratègia d'externalització amb alguns arguments més que el Tercer Sector acostuma a compartir, de manera que crec que justificada:

- L'externalització aporta una **proximitat** entre l'organització prestadora del servei i el problema tractat que les estructures burocràtiques del sector públic normalment no tenen capacitat per aportar. En aquest sentit, seria vista com una descentralització –amb tots els avantatges que, en la ciència de l'Administració, se li suposen a aquesta.
- En aquesta mateixa línia, es reconeix que la proximitat és un factor que facilita el **coneixement** efectiu del problema tractat.



– Finalment, el Tercer Sector, per la seva naturalesa –recordem-la: es tracta d’entitats que han nascut per iniciativa privada amb voluntat de servir a tercers, és a dir, amb vocació de contribuir parcialment a l’interès general–, aporta una dimensió de **gratuïtat**, de **desinterès**, que l’AP difícilment pot proporcionar. El Tercer Sector, per dir-ho de manera metafòrica, té una capacitat per a la calidesa, per a la tendresa, de la qual les fredes estructures burocràtiques del sector públic difícilment poden presumir. I en alguns casos pot ben ser que aquesta dimensió càlida d’una determinada política social sigui clau per a la seva qualitat, la seva efectivitat i fins i tot la seva eficàcia.

Fixem-nos, tanmateix, que a l’hora de confirmar o desmentir aquests tres “valors afegits”, sens dubte preuats i necessaris, no és el mateix referir-se al Tercer Sector que al sector privat. Quan l’externalització és entesa estrictament en termes d’eficiència i s’orienta exclusivament a aquest objectiu, aleshores pot ser resolta indistintament a través de qualsevol dels dos sectors (el Tercer o el privat). En efecte, en tant que AP s’obté el mateix resultat –en termes d’estalvi i de “descàrrega” de funcions– si un determinat servei el fa una empresa privada, una empresa social o una associació. Tanmateix, res d’això és així si l’externalització vol ser legitimada a partir dels criteris de proximitat, coneixement i calidesa/desinterès. En aquest cas, el “valor afegit” rau de manera exclusiva en el Tercer Sector, i de manera molt difícil, però no impossible, en el sector privat. Una afirmació tan contundent s’explica per

la diferència essencial que hi ha entre ells: en el sector privat l’objectiu de les organitzacions, ja ho sabem, és l’obtenció d’un benefici particular per a la pròpia organització –i és legítim que sigui així–; en el Tercer Sector l’objectiu de les organitzacions és el benefici d’uns tercers.

És important deixar això ben clar: si les estratègies de legitimació de les estratègies d’externalització en la prestació de determinats serveis (socials) públics es limiten a la recerca de l’eficiència, tant el sector privat com el Tercer Sector tenen el mateix “valor”. Si, en canvi, en aquesta estratègia d’externalització es busca no només l’eficiència sinó la qualitat –això és, la proximitat, el coneixement i la calidesa/desinterès– aleshores no em sembla exagerat afirmar que, de manera molt general, el “valor” d’un i altre sectors no és comparable. En aquest cas, l’aportació del Tercer Sector és incomparable amb la del sector privat i, per tant, insubstituïble.

**Fase 4.** Pel que fa a l’avaluació, el rol del Tercer Sector també pot ser clau en la mesura que la seva vinculació amb el teixit social li permeti conèixer l’impacte efectiu de cada política social sobre els seus beneficiaris. En aquest sentit, pot complir una vital **funció crítica**, orientada a la valoració de les diferents polítiques i, per tant, a la possibilitat de millora, redisseny o reorientació de les mateixes.

### 2.3. “Cómo ser juez y parte y no morir en el intento”

Sembla prou evident que per a cadascuna d’aquestes quatre funcions, al Tercer Sector li convé un grau diferent de distància/proximitat i d’independència/dependència respecte de l’AP. Per resumir-



ho de manera molt simplificada per a la funció reivindicativa cal una capacitat de pressió i una disposició a la confrontació sense les quals aquesta funció quedaria greument mancada d'eficàcia. I aquestes capacitats i disposicions estan directament vinculades al grau d'independència entre l'organització que les exerceix i l'administració que les pateix. En aquest camp el diàleg està quasi sempre encaminat a obtenir el màxim reconeixement possible de la necessitat reivindicada. En canvi per a la funció d'expert convé una cooperació crítica, en la qual el diàleg té com a objectiu la influència i, per tant, una major disposició a la concessió mútua. Per a la funció productiva, podem dir que per re-

- funció productiva → màxima cooperació/dependència financera
- funció d'expert → cooperació crítica
- funció crítica → distància moderada/independència suficient
- funció reivindicativa → confrontació/independència completa

Ens trobem, per tant, davant d'una interessant contradicció. És evident que complir de manera simultània amb aquestes quatre "actituds" sembla un objectiu quasi impossible. És molt difícil que una mateixa ONG/ONL sigui alhora cooperativa, crítica, distant i confrontativa amb una mateixa AP, en el mateix moment. Però també és molt difícil fer-ho de manera successiva –a banda que, com ja hem explicat anteriorment, les diferents fases del procés de desenvolupament d'una política (social) pública no tenen per què donar-se, al contrari del que pugui semblar sobre el paper, de manera ordenada i consecutiva: la realitat de les relacions socials, per fortuna, és molt més orgànica i, per tant, incontrolable, no planificable.

glia general cal una estreta cooperació i, en certa manera, una relació de dependència: la funció productiva només pot ser exercida pel Tercer Sector, normalment, quan compta amb el finançament del sector públic. En aquest sentit, la dependència financera passa a ser quasi una condició de la funció productiva. Per últim, per a la funció crítica, altre cop una certa distància –potser major que aquella que es requereix per a la funció d'expert, però probablement no tan gran com la que requereix la funció reivindicativa– torna a ser necessària.

Resumint la idea aquí exposada en una escala d'intensitat, de menys independència a més, el resultat seria aquest:

La contradicció, doncs, la podem formular en els següents termes: 1) el Tercer Sector pot jugar una sèrie de rols –que hem tipificat en quatre– en el desenvolupament de les polítiques socials; 2) en cadascun d'aquests rols aporta un "valor" propi, molt necessari i insubstituïble i, per això, l'ideal és que els exerceixi tots quatre; 3) per a exercir adequadament cadascun d'aquests rols convenen unes actituds específiques, manifestament diferents entre si; i 4) per tant, per una banda caldria que el Tercer Sector adoptés totes aquestes actituds i, de l'altra, sembla difícil que aquestes diferents actituds siguin compatibles entre si.

Com ser jutge (funció reivindicativa i funció crítica) i part (funció d'expert i fun-



ció productiva) i no morir en l'intent? Aquesta és la qüestió a la qual, més enllà de la teoria, s'enfronten en el seu dia a dia les entitats i organitzacions del Tercer Sector. Evidentment, la contradicció no és necessàriament tan dramàtica com pugui semblar quan es formula teòricament. Per fortuna hi ha solucions –la realitat les imposa– que permeten sobreviure amb aquesta contradicció: no totes les organitzacions del Tercer Sector aspiren o poden exercir totes quatre funcions, no totes quatre funcions s'exerceixen necessàriament sempre de manera simultània –tot i que, insistim, el fet de fer-ho de manera consecutiva no resol completament, ni molt menys, el problema–, etc. Les entitats del Tercer Sector tenen en aquesta contradicció un repte al qual cal respondre de manera creativa. Estar cridat a “actituds” diferents, fins i tot contradictòries, en la relació amb el sector públic, amb els governs, amb les administracions, és d'alguna manera estar abocat a un conflicte d'identitat organitzativa. Però els conflictes d'identitat no tenen per què ser viscuts

només com un problema desagradable: és molt millor entendre'ls com una oportunitat de millora, de creixement, de reinvençió, de consolidació.

Com es resol aquesta **contradicció entre actituds necessàries i oposades** (aquest conflicte d'identitat)? Hem iniciat aquest article amb una pregunta, en el seu títol. Aquest article només ha intentat justificar la pertinència d'aquest interrogant, la seva rellevància. No pretén contestar-lo. Probablement, només amb una identitat flexible les entitats del Tercer Sector podran respondre a aquest repte, a aquest interrogant, a aquest interrogant. I també actuant al màxim la seva creativitat, això és, la seva capacitat per a inventar fórmules específiques per a cada situació, ja sigui nova o vella. Flexibilitat i creativitat: probablement aquestes siguin algunes de les principals virtuts que les organitzacions del Tercer Sector requereixen per tal de poder aportar uns valors i unes capacitats dels quals només elles disposen i que avui són vitals per a la cohesió de les nostres comunitats i la justícia de les nostres societats.