



Revista de Fomento Social, 51 (1996), 119-140

La colaboración entre el sector público y el sector privado en materia de política social: el caso de la Comunidad Valenciana

La colaboración entre el sector público y el sector de las entidades no lucrativas en la oferta de servicios sociales cobra cada día más importancia. Dicha colaboración viene siendo objeto de numerosos estudios desde diferentes enfoques: económico, jurídico, sociológico, ético-filosófico, etc. La autora de este trabajo, partiendo de un enfoque predominantemente económico, analiza las ventajas e inconvenientes que esta oferta mixta de servicios sociales puede conllevar. El estudio concluye con el análisis de un caso concreto: la oferta de servicios sociales en la Comunidad Valenciana.

————— *Antonia SAJARDO MORENO (*)* —————

(*) Departamento de Economía Aplicada. Universitat de València.

ESTUDIOS

1. Introducción

El Tercer sector (1) o sector de entidades no lucrativas (en adelante ENL) ha jugado históricamente un papel crucial en la detección de necesidades de bienestar social y en la instrumentación de respuestas para su satisfacción, incluso antes de la extensión de la actividad del sector público en dicho ámbito. Sin embargo su papel fue relegado a un segundo plano con el advenimiento de los estados de bienestar. En los últimos veinte años, en un contexto de profunda transformación de los sistemas económicos y sociales, así como de cuestionamiento de la capacidad pública, en particular del Estado de Bienestar, para hacer frente eficazmente a los nuevos cambios, se ha visto revalorizada la importancia de este Tercer sector.

En circunstancias donde el sector público presenta dificultades para hacer frente a sus compromisos de bienestar social, el recurso a las ENL se torna crucial. Emerge así un modelo de colaboración entre ambos sectores institucionales que configura una oferta mixta de servicios sociales. La racionalidad de esta colaboración se fundamenta sobre una idea que va teniendo cada vez mayor aceptación y que constituye una nueva forma de enfocar el bienestar social. Sintetizada en la Teoría de la Tercera Parte del Gobierno de Salamon (1987), estriba en reestructurar el enfoque por el cual el sector público concibe y ejecuta de modo excluyente todas las actividades de bienestar social, para pasar a una nueva concepción donde se diferencia entre las funciones de financiación, regulación, producción y distribución del bienestar. De esta manera, en determinadas situaciones puede resultar socialmente óptimo y económicamente rentable

(1) El amplio grupo de organizaciones que no responden a las lógicas de funcionamiento del sector público ni a la del sector privado capitalista ha sido objeto de un creciente interés por el mundo académico en las dos últimas décadas. Uno de los primeros y principales escollos ha sido y continúa siendo el de su definición, delimitación interna y denominación. De este modo han surgido diferentes nomenclaturas, correspondientes a distintas concepciones que, en general, enfatizan sobre determinados aspectos de esta realidad (Sajardo, 1995, 1996). Así, la concepción de sector de las ONG -Organizaciones No Gubernamentales- enfatiza el aspecto de independencia de estas entidades respecto del sector público, y suele utilizarse (a veces con las siglas ONG-D) para referirse a aquellas entidades orientadas a la promoción socioeconómica de los países en desarrollo. En la actualidad, las denominaciones y definiciones más extendidas son Tercer sector, sector de la Economía Social y sector de las entidades no lucrativas (*Non profit sector*).

que el sector público preserve las funciones de financiación y regulación, mientras otras terceras partes (ENL) se encarguen de la producción y distribución. La colaboración entre ambos sectores descansaría sobre el principio consistente en que las deficiencias respectivas se compensarían con los puntos fuertes de su homólogo. No obstante, dicha colaboración no es inocua para cada sector, y tiende a generar una recíproca interpenetración entre ambos sectores, que conduce a desconfigurar los rasgos y principios directores de cada uno.

En este trabajo se analiza, en un primer momento, la racionalidad así como las limitaciones de la oferta mixta de bienestar social formada por el sector público y el sector de ENL, desde la perspectiva del primer sector. En una segunda parte se estudia un caso concreto de oferta mixta de servicios sociales en España: la región de Valencia.

2. La racionalidad de la cooperación entre el sector público y el sector de ENL

Después de la Segunda Guerra Mundial, en Europa Occidental se extendió, con importantes variantes según los países, un determinado modelo de organización económica denominado Estado de Bienestar, en cuyo contexto el sector público ocupaba un papel dominante y excluyente, en la producción y gestión del bienestar social. Este modelo de oferta ha comenzado a ser cuestionado desde algunas posiciones, especialmente desde la gran crisis de los años setenta, con argumentos que evidencian sus deficiencias y contradicciones internas a la hora de hacer frente a determinadas responsabilidades sociales.

Un grupo creciente de autores plantea la existencia de determinadas herramientas de acción pública en materia de política social que permiten mantener e incluso extender los grandes logros y objetivos de los estados de bienestar (como son el acceso universal a los servicios de carácter social, independientemente del nivel de renta, y la democracia, como criterio de decisión en este mismo ámbito) atenuando al máximo las deficiencias de que puede adolecer. Se trata de una alternativa que se aleja de la propuesta neoliberal defensora de la privatización a ultranza del Estado de Bienestar y la vuelta a un Estado mínimo. Las citadas herramientas se basan en dos premisas. La primera consiste en concebir la política social (en particular los servicios sociales) desde un enfoque de "proceso del bienestar social" donde se identifican varias funciones: la provisión (o

financiación), la producción y distribución, y la regulación y control. La segunda premisa estriba en asignar a uno o más sectores institucionales (sector público, sector de ENL, sector privado lucrativo) la realización de tales funciones.

Dentro de este planteamiento, la alternativa expuesta más arriba, objeto de este artículo, defiende un modelo mixto de bienestar social, donde el sector público mantiene las funciones de financiación, de regulación y control, y parcialmente de producción y distribución (2) mientras el sector de ENL se centra en la producción y distribución. Este modelo de colaboración interinstitucional permite atenuar o eliminar las deficiencias del sector público las cuales se centran básicamente en la función de producción y distribución, sin alterar los rasgos positivos del sistema.

2.1. Deficiencias en la actuación del sector público

A. De carácter técnico

La técnica operativa del sector público basada en actuar siempre atendiendo a premisas reglamentarias y jerárquicas, dota a sus actuaciones de un carácter, lento (burocrático) o poco flexible e innovador. En muchos casos este modo de acción dificulta la articulación de respuestas razonables frente a circunstancias particulares y concretas (Gui, 1987), y le dificulta para detectar nuevas necesidades sociales a las cuales responder.

B. De carácter social y político

En determinadas sociedades caracterizadas por una fuerte segmentación religiosa, social o política, la actividad del sector público puede ser ineficaz, fundamentalmente por la desconfianza que potencialmente tiende a generar en amplios colectivos. Si una parte de la ciudadanía (especialmente las minorías) percibe que el sector público se encuentra sustentado por los grupos más

(2) En esta función del "proceso de bienestar social" podría aplicarse el principio de subsidiariedad, consistente en que el sector público actuaría sólo donde otras unidades sociales menores (como el sector de ENL) no lo harían o lo harían de un modo insuficiente o inadecuado.

poderosos o por ciertas facciones sociales, tenderá a ser reticente o incluso rechazará las actuaciones de este sector.

C. De carácter económico

En contextos de exceso o de fuerte heterogeneidad de la demanda de bienestar social, lo que suele ser cada vez más característico en los países desarrollados, la oferta pública universal y estandarizada puede encontrar dificultades para hacer frente a segmentos diferenciados tanto en términos cualitativos como cuantitativos (James, 1987; Weisbrod, 1988).

Adicionalmente, en las dos últimas décadas y en un marco de crisis económica, el sector público ha adolecido de grandes dificultades de carácter financiero para poder continuar desarrollando su política de bienestar social. Esta situación ha sido denominada por algunos autores como crisis fiscal del Estado de Bienestar.

D. De carácter ético

En determinadas actividades, como la religión, las actividades artísticas y la investigación, según Ware (1989), la acción directa del sector público podría resultar inadecuada. Si el sector público adopta una posición en favor de una tendencia o facción dentro de estas áreas, podría frenar o incluso impedir el desarrollo de las otras tendencias, lo que sería social y éticamente indeseable.

2.2. *Ventajas para el sector público de su colaboración con el sector de ENL*

En este apartado se exponen las ventajas que el sector público obtiene de su colaboración con el sector de ENL. Estas ventajas pueden ser de dos tipos: 1) por un lado, aquellas ventajas derivadas directamente de los puntos fuertes que presenta el sector de ENL como oferente de servicios sociales; 2) y por otro lado, las ventajas derivadas indirectamente de la relación de colaboración entre ambos sectores institucionales.

1º. Los puntos fuertes de la oferta de bienestar social no lucrativa pueden sintetizarse en los siguientes:

- En primer lugar, las ENL presentan una capacidad, por un lado, para responder rápidamente, innovar y dar cobertura a las nuevas demandas sociales,

y por otro lado, para satisfacer necesidades sociales específicas y nuevas (función de *pionerismo* según Berger y Neuhaus, 1977; Kramer, 1981). Las ENL detectan más rápidamente las nuevas necesidades sociales, ya sea porque son los propios afectados los que se auto-organizan para ello, o por iniciativa del voluntariado. En muchos casos, estas entidades canalizan las demandas al sector público en forma de presión social (denuncia, reivindicación) hasta ser reconocida la tutela pública (en forma de derecho) (Casado, 1989a y Salamon, 1987). La mayor flexibilidad de las intervenciones de las ENL viene también apoyada por la práctica ausencia de trabas burocráticas y legales, que crea una más fluida relación interpersonal y una mayor proyección y dedicación externa (hacia los demandantes) (Savas, 1982), así como una mejor adaptabilidad y flexibilidad en el empleo de recursos materiales y humanos (Casado, 1989b).

- En segundo lugar, numerosos servicios sociales se caracterizan por un caso concreto de fallo de mercado: la asimetría informativa entre demandantes y oferentes. Esta situación es característica, por ejemplo, de los servicios a las personas de tercera edad, a la infancia o a los disminuidos. Estos últimos colectivos, los consumidores finales, son incapaces de transmitir información adecuada sobre el nivel y calidad de los servicios recibidos, a los demandantes (sus padres, por ejemplo), luego una oferta de carácter lucrativo puede fácilmente aprovecharse de esta situación. Por contra, las ENL ofrecerán servicios de mejor calidad en tanto que no presentan ese incentivo de provecho lucrativo. Su propia naturaleza no lucrativa, el carácter altruista y voluntario de buena parte de los efectivos laborales que en ellas trabajan, su especial sensibilidad hacia los problemas son algunas de las razones que justifican este punto fuerte de las ENL. Además, en muchas de estas organizaciones no lucrativas, los demandantes presentan una fuerte capacidad de control de la calidad del output en tanto que poseen un elevado poder de decisión (control de la producción por la demanda).

- En tercer lugar, frente al carácter universal y el amplio alcance de las intervenciones públicas, las ENL son capaces de ubicarse en cualquier ambiente y situación, pudiendo acudir incluso a las más tenues demandas sociales (Casado, 1991). Su menor tamaño permite actuaciones más individualizadas, de menor estandarización.

- En cuarto lugar, las ENL presentan ventajas de eficiencia derivadas de su capacidad para, de un lado, captar recursos ociosos o infrautilizados, en particular, recursos humanos (voluntarios) y recursos materiales (donaciones),

y de otro lado, funcionar con unos costes operativos inferiores a los del sector público. Este último aspecto se explica principalmente por la mayor recompensa psicológica que monetaria que presenta el trabajo (voluntario) en estas organizaciones y por el tipo de trabajadores (a menudo jóvenes en período de formación o de aprendizaje “sobre el terreno”) y de contratos de trabajo (generalmente más precarios que en el sector público) (James, 1987; Defourny, 1994).

- Por último, las ENL desarrollan roles que mejoran el funcionamiento del sistema como son la integración socio-laboral de colectivos desfavorecidos, marginados o excluidos del mercado laboral (uso del trabajo de disminuidos físicos o psíquicos, de ex-presos, etc.) y el desarrollo personal (no sólo para los colectivos afectados sino para los voluntarios), además de constituir un perfecto mecanismo de canalización de las demandas desde la sociedad civil hacia las autoridades públicas.

2º. La colaboración con las ENL permite indirectamente al sector público no sólo cumplir con sus obligaciones de bienestar social sino satisfacer otras necesidades específicas o nuevas a través de su reconocimiento como derechos, sin un incremento paralelo de sus costes (de inversión y funcionamiento). Al propiciar el empleo de recursos ociosos, que de otro modo el Estado no podría movilizar, propicia que éste pueda embarcarse en otras actividades, también socialmente necesarias, evitando el despilfarro de recursos, y actuando como un mecanismo post-keynesiano de salida a la crisis. En términos de Vienney (1986), el sector de ENL genera un “efecto multiplicador” a los recursos públicos en la acción de bienestar social. Adicionalmente, estos factores están directamente conexionados con el hecho de que en la gran mayoría de los casos las ENL ya estaban funcionando, realizando idénticas u otras funciones a las efectuadas por el sector público, lo cual resulta más económico para éste que crear sus propias estructuras paralelas (Wing, 1990).

Asimismo el sector público puede seleccionar las líneas prioritarias de gasto social confiando la operativización real de los programas a las ENL, situadas más próximas a los problemas y necesidades sociales. Así, se crea presencia pública indirecta sin crear problemas de gestión (burocracia), y obviando ciertas restricciones legales o políticas, la cual se caracteriza por un mayor grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a las demandas diferenciadas y/o nuevas (Judge y Knapp, 1984).

A través de las ayudas públicas a las ENL (en concreto de tipo financiero o

fiscal) el sector público incentiva la opción de los demandantes por estas entidades a través de donaciones, lo que propicia la revelación de preferencias y demandas ciudadanas, y por lo tanto una más óptima satisfacción de las necesidades sociales (Weisbrod, 1988). A este hecho también contribuye el incremento de la elección del consumidor que implica la diversificada oferta de estas entidades, estructurada en términos alternativos o sustitutivos respecto de la implementada públicamente. Se propicia asimismo la generación de respuestas autónomas e independientes que facilitan una más eficaz y duradera satisfacción de las demandas sociales (Ware, 1989). Este hecho se fundamenta en el diferente modo operativo del sector de ENL respecto de sus homólogos del sector público y sector privado lucrativo que se halla fundamentado en dos factores: 1) De un lado, se argumenta que las acciones de estas entidades se estructuran con independencia de las transacciones del mercado y del incremento de ingresos impositivos, de manera que éstas se encuentran al margen de las fluctuaciones de aquel y de variados cambios políticos. 2) De otro lado, al poder contar con trabajo voluntario, cuentan potencialmente con unos ahorros de costes que poseen el efecto inducido de no desviar sus actividades hacia la consecución de fondos, sino sólo al cumplimiento de sus fines.

Otro tipo de ventaja deriva del hecho mismo de que la producción y distribución de bienestar social se plantean desde una esfera ajena a la del sector público lo que es particularmente eficaz en contextos socio-políticos donde existe cierta resistencia a la acción pública directa.

Finalmente, con esta colaboración se fomenta un proceso de descentralización de acciones, y se favorece la participación e implicación ciudadana no sólo en la propia oferta de outputs sino también en el diseño de las propias políticas sociales (Kramer, 1981) a la vez que se reduce la hostilidad y lejanía (*psicológica*) del sector público al ciudadano. Se fomenta la responsabilidad, cooperación y sensibilización social, lo que incrementa la cohesión social al existir un contacto directo entre las necesidades sociales y la oferta.

3. Riesgos para el sector público de su colaboración con el sector de ENL

Los riesgos para el sector público de su colaboración con el sector de ENL derivan de dos fuentes: 1) de un lado, de las propias deficiencias o debilidades intrínsecas del sector de ENL como generador de bienestar social, lo que se ha

venido en llamar “fallos del sector voluntario” (Salamon, 1987); 2) y de otro lado, de la propia colaboración entre ambos sectores.

1º. Una serie de deficiencias, características del sector de ENL, son especialmente relevantes (aunque no insubsanables) dentro del marco de su colaboración con el sector público:

- En primer lugar, suele argumentarse que este sector posee una imposibilidad práctica de compatibilizar una oferta de recursos financieros filantrópicos, que sea suficiente y consistente para articular una respuesta satisfactoria a las necesidades de bienestar de una sociedad desarrollada. Este rasgo se ha dado en llamar “insuficiencia filantrópica”.

- En segundo lugar, se señala la reducida profesionalidad, capacidad administrativa y de gestión de que adolecen generalmente las acciones no lucrativas, característica que se ha denominado “amateurismo filantrópico”.

- En tercer lugar, el llamado “particularismo filantrópico”, o tendencia de las ENL a guiar sus actuaciones en base a los intereses de grupos sociales, religiosos, económicos o políticos específicos o particulares, excluyendo o marginando al resto de la población de su acción, o inversamente, generando indirectamente rechazo o resistencias por parte de los otros colectivos a recibir los servicios de estos grupos particulares.

- En cuarto y último lugar, se argumenta que los demandantes de las ENL poseen un sentimiento de dependencia hacia éstas, dado que sus actividades no están sujetas a un derecho subjetivo sino a la voluntariedad de las propias entidades. Este factor se ha denominado “paternalismo filantrópico”.

2º. Adicionalmente se localizan los riesgos que para el sector público implica la citada colaboración (Aquina, 1992; James, 1987; Kramer, 1981; Salamon, 1987; Wing, 1990):

- La descentralización de la producción social a través de múltiples ENL de dimensiones variables (en muchos casos de pequeño tamaño), con rasgos, estructuras y procedencias diferentes y variadas, obliga al sector público a una separación y especialización de sus programas de actuación, a una multiplicidad de instrumentos de acción, y una diversificación de intervenciones. La heterogeneidad y variedad cualitativa, así como la diversidad de medios y posibilidades de las diferentes entidades, propician la aparición de resultados desiguales, manifestados en una eficacia estricta en unos casos, pero de incumplimiento en otros.

- La posibilidad de llegar a acuerdos globales resulta difícil en la medida en que se disminuye la probabilidad de que sean satisfechos todos y cada uno de los intereses de las distintas partes implicadas y por la divergencia entre los modelos de actuación pública con perspectiva sistémica, y la disparidad de métodos mostrada por las actividades no lucrativas (de mayor singularidad), en muchas ocasiones poco afines o relacionadas a las del primero. Se generan así dificultades para el ejercicio de las funciones de dirección y coordinación de la oferta de bienestar social que obligan a modificar las estructuras públicas de gestión y planificación. La toma de decisiones y la fijación de prioridades públicas de bienestar se complica e incrementa sus costes de implementación. En este contexto, se produce un riesgo de fragmentación de la política social, de difícil racionalización y coordinación de las acciones, y de debilitación de su coherencia.

- En un gran número de ocasiones el sector público se ve en una posición delicada respecto de las responsabilidades de bienestar social que le son propias, dado que en este modelo de colaboración las ENL se estructuran como entes ejecutores activos de la producción y distribución de servicios sociales dotadas de autonomía de acción respecto del sector público y discrecionalidad en el cumplimiento de sus actuaciones. En este contexto, el sector público se encuentra en una situación crítica puesto que detenta la responsabilidad última de los programas desarrollados, pero sobre los cuales encuentra dificultades para efectuar un control integral y sistemático. Parece que existe un *trade off* entre los aspectos de descentralización y los de control.

- En determinadas ocasiones, las propias ENL poseen un conocimiento poco sistemático y claro de los papeles y responsabilidades de las respectivas partes colaboradoras, e incluso de si tal cooperación existe.

Otro importante riesgo a considerar estriba en la potencial y progresiva disminución de la responsabilidad pública en las actividades desarrolladas por las ENL. Así, el sector público, ante la oferta de outputs sociales implementada por las ENL, puede verse incentivado a reducir sus intervenciones. El resultado puede ser cuantitativamente invariable, aunque cualitativamente diferente, si la reducción de la actividad pública se ve compensada con la de las ENL. Si ello no es así, la consecuencia sería una reducción del bienestar global, que tiende a afectar con mayor crudeza a los grupos socioeconómicos más desfavorecidos.

4. Un caso concreto: la oferta mixta de servicios sociales en la Comunidad Valenciana

En esta Comunidad Autónoma, al igual que en las restantes regiones del Estado español, en la actualidad el modelo de actuación del gobierno autónomo en materia de servicios sociales es muy próximo al analizado en este trabajo, donde existe una oferta mixta de estos servicios de bienestar social. Entendemos que la existencia de tal modelo de oferta en esta región (y por extensión en España) no obedece sólo a una clara voluntad de los poderes públicos sino también a una doble limitación: 1) de un lado, a una restricción de carácter histórico, dada la inexistencia de una oferta pública de servicios sociales calificables de Estado de Bienestar de magnitud similar a la de otros países de Europa Occidental; 2) y de otro lado, a una limitación de naturaleza económica, en la medida en que la crisis económica ha arremetido con mayor virulencia en nuestro país que en los otros países europeos, actuando como un factor limitativo.

Se analiza a continuación la naturaleza de esta oferta mixta, en particular, los roles atribuidos a los respectivos sectores institucionales en las diferentes funciones del proceso de bienestar social.

4.1. Producción

Considerando en primer término la función de producción, es posible constatar que el sector de ENL desempeña un importante papel en la oferta de servicios sociales de esta comunidad. Así, si se utiliza la variable *centros de prestación de servicios*, el citado sector concentra más de la mitad de la oferta global.

CUADRO 1
Distribución de la oferta global de servicios sociales por sectores institucionales (1993)

	Sector Público		Sector de ENLs		S.Privado Lucrativo		TOTAL	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Entidades	296	30,1	658	66,9	30	3	984	100
Centros	582	42,5	704	51,4	84	6,1	1370	100

Fuente: Sajardo (1995).

Si se procede a una subdivisión interna por la totalidad de la oferta de servicios sociales en dos grandes grupos, los servicios sociales generales o estandarizados para toda la población (SSG) y los servicios de carácter específico (SSE) destinados a colectivos específicos (toxicómanos, juventud, marginados, ancianos, refugiados, minusválidos, etc.) es posible constatar una división funcional de la oferta entre el sector público y el sector de ENL. El primer sector es hegemónico en el segmento de SSG, mientras el segundo sector lo es en el de SSE. Esta situación conecta directamente con las argumentaciones esgrimidas más arriba respecto a la colaboración entre ambos sectores. Así, en los servicios de mayor estandarización y universalidad se extendería la oferta de tipo público, mientras que en aquellos más específicos y fragmentados, los que requieren atenciones particulares, o aquellos surgidos de nuevas necesidades sociales que requieren atenciones de mayor rapidez y flexibilidad, características de los servicios sociales especializados, la oferta no lucrativa es hegemónica. La presencia del sector privado lucrativo, relativamente muy reducida, se centra casi exclusivamente en el segmento de residencias para la tercera edad (donde existe un segmento de demanda solvente).

CUADRO 2
Distribución de entidades por sectores institucionales y niveles de intervención

	Sector Público		Sector de ENL		S. Privado		Total Horzt.	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
SSG	293	88,3	38	11,4	1	0,3	332	100
SSE	3	0,5	620	95,1	29	4,4	652	100
Total vertical	296	—	658	—	30	—	984	—

Fuente: Sajardo (1995)

Dada la presencia mayoritaria del sector de ENL valencianas en el nivel de intervención SSE, resulta interesante el desglose del mismo en sus diferentes áreas de intervención. Para ello, y a efectos prácticos, se ha considerado la siguiente desagregación de la totalidad de las áreas existentes: 1) sociedad, o para el conjunto de la población; 2) familia, infancia y juventud; 3) mujer; 4) tercera edad; 5) disminuidos; 6) toxicomanías, que incluyen a los afectados por drogas,

alcohólicos y enfermos de sida; 7) minorías étnicas, que integra exclusivamente asociaciones y federaciones gitanas; 8) marginados; 9) presos, ex-reclusos, inmigrantes, emigrantes, refugiados y asilados; 10) otros, que recoge actividades tan diversas como la ayuda al Tercer Mundo, al jugador patológico o las fundaciones benéfico-asistenciales por áreas de intervención. El desglose se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO 3
Distribución de entidades no lucrativas por forma jurídica y área de intervención

	Asociación		Fed. Asoc.		Cooperativ.		Fundación		Otras		Otras		Total ENL	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
S.S. General.	12	2,8	11	44	5	31,3	1	0,7	4	80	5	15	38	5,8
Familia, i. y j.	37	8,5	0	0	3	18,8	25	17,2	1	20	14	43	80	12,2
Mujer	7	1,6	0	0	1	6,3	1	0,7	0	0	5	15	14	2,1
Vejez	158	36,3	3	12	0	0	36	24,8	0	0	7	21	204	31
Disminuidos	129	29,7	9	36	6	37,5	2	1,4	0	0	0	0	146	22,2
Toxicómano	41	9,4	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	42	6,4
Minorías	37	8,5	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	38	5,8
Marginados	5	1,1	0	0	0	0	41	28,3	0	0	1	3,1	47	7,1
Presos, i., r.	6	1,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0,9
Otros	3	0,7	0	0	1	6,3	39	26,9	0	0	0	0	43	6,5
TOTAL vrtecl	435	100	25	100	16	100	145	100	5	100	32	100	658	100

Fuente: Sajardo (1995).

Por orden de importancia cuantitativa las tres áreas de intervención donde las ENL valencianas desarrollan principalmente su actividad son tercera edad (representando un 31%), disminuidos (con un 22,2%) y familia, infancia y juventud (12,2%). En conjunto estas tres áreas concentran los dos tercios del total de las ENL.

4.2. Regulación

En los últimos quince años, las diferentes regiones de España han regulado de modo cada vez más exhaustivo la oferta de servicios sociales, cuyo exponente legislativo básico, lo configuran las diferentes leyes de servicios sociales (3). Para el caso de la Comunidad Valenciana, la Ley 5/1989 de 6 de julio, de Servicios Sociales (LSSCV), junto con otras normas jurídicas de inferior rango, constituye el principal instrumento de regulación y control de toda la oferta de este tipo de servicios. Esta Ley contempla un sistema mixto de servicios sociales al considerar la participación y la colaboración de la iniciativa social en el cumplimiento de las responsabilidades de bienestar social (4) (art.1), por tanto la participación de las entidades no lucrativas en la oferta de servicios sociales.

Los requisitos que exige la LSSCV a este tipo de ENL son (art. 19):

1. La inscripción obligatoria en el Registro de Entidades y Centros de servicios sociales, de la Administración Pública valenciana.
2. La necesaria autorización administrativa para la creación, modificación o traslado de establecimientos.
3. La exigencia de respetar determinadas directrices en relación a la prestación del output: condiciones de la infraestructura física del centro (edificios...); tipo y calidad de los recursos humanos necesarios, cualificación del personal; output ofrecido (atención, prestaciones...); sistemas de participación y dirección (democrática) en la entidad; estructura económica; organización y gestión; proporcionar información a la Generalitat Valenciana al objeto de facilitar su labor coordinadora y de permitir ubicar la ENL en el marco de la planificación general del sistema de servicios sociales. Esta

(3) Este proceso legislativo se inició con la aprobación de la Ley de Servicios Sociales del País Vasco en 1982, a la que le siguieron la de Navarra en 1983 y Comunidad de Madrid en 1984. En 1985 se aprobaron las leyes de Murcia, la de Cataluña, y la de Castilla-La Mancha en 1986. El año de mayor creación fue 1987 a lo largo del cual se promulgaron las leyes de Baleares, Aragón, Asturias, Extremadura y Canarias. En 1988 se aprobaron las leyes de Andalucía, Galicia y Castilla-León, y en 1989 la Ley de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, y en 1990 la de la Rioja. Este marco legislativo concluyó en 1991 con la aprobación de la Ley de Servicios Sociales de Cantabria.

(4) En su Título IV se fomenta y regula la participación del *voluntariado* y la *iniciativa social*.

exigencia tiene por objeto central garantizar un nivel y calidad de output de servicios sociales.

4. El derecho, por parte de las autoridades públicas, a inspeccionar las ENL controlando el grado de cumplimiento de las exigencias legales.

Por otra parte, la Generalitat Valenciana realiza convocatorias públicas periódicas (generalmente anuales) de ayudas, en forma de subvenciones, conciertos o convenios (art. 20). Las entidades beneficiarias de esta financiación pública quedan oficialmente integradas en la denominada Red Pública de Servicios Sociales. Ahora bien, estas ayudas incorporan exigencias adicionales a las entidades beneficiarias. Finalmente, es interesante destacar que en general, el socio preferido por el sector público valenciano en la oferta mixta de servicios sociales son las ENL frente a las empresas lucrativas.

4.3. Financiación

La función de financiación de la oferta de servicios sociales en la región valenciana se encuentra mayoritariamente en manos del sector público regional. En la propia normativa autonómica se establece que “la Generalitat consignará en sus presupuestos anuales créditos necesarios para financiar las distintas prestaciones, atenciones y servicios... y para el sostenimiento de los programas con instituciones sin fines de lucro” (art. 21 de la LSSCV). A raíz de este mandato legislativo, se han instrumentado mecanismos financieros en virtud de los que fundamentar la colaboración entre la Generalitat, las ENL y los entes locales, que han consistido en un abanico de ayudas del tipo convenios, subvenciones (plasmados ambos en convocatorias anuales de ayudas), y en conciertos administrativos.

Las convocatorias de ayudas de 1991, 1992 y 1993 reconocen, en general, los siguientes objetivos: 1) Canalizar el apoyo económico de la Generalidad Valenciana a la red de recursos sociales. 2) Conseguir transparencia en los flujos de comunicación e información que permitan una justa distribución de los recursos. 3) Completar los datos del sistema público de información y ordenación de los servicios sociales en materia de financiación y coste de los recursos. 4) Establecer un mecanismo de control supletorio del sistema de servicios sociales con el objeto de garantizar la eficiencia de la oferta de servicios sociales. 5) Progresar en el *carácter estable* de las transferencias económicas mediante la progresiva

concertación administrativa, explicitar al máximo los criterios de evaluación de los solicitantes, y adelantar los plazos de los procesos administrativos para aumentar la eficacia de los recursos (5).

No obstante, la política de la Generalitat Valenciana en el contexto de las ayudas financieras que fundamentan la colaboración entre el sector público y las entidades no lucrativas está cambiando cualitativamente desde la convocatoria de ayudas para el ejercicio de 1994 (6). A diferencia de la tendencia existente tras la aprobación de la LSSCV (en concreto, las ayudas para 1991, 1992 y 1993) donde se combinaban los instrumentos financieros de la subvención y el convenio, con la convocatoria de 1994 se ha reducido drásticamente el uso de esta última figura en favor de la subvención (7), modalidad que confiere una mayor precariedad, incertidumbre y dependencia financiera pública a las entidades no lucrativas.

La financiación procedente del sector público para la realización de las actividades del sector no lucrativo refleja el grado de dependencia financiera de este último respecto del primero. En un reciente trabajo (Sajardo, 1995) se ha estimado este nivel de dependencia para 1993 utilizando los datos oficiales de los archivos del gobierno autónomo. La metodología utilizada ha consistido en relacionar el nivel de gasto en servicios sociales declarado por la ENL con el montante de los fondos públicos recibidos de la Generalitat Valenciana. En esta línea, globalmente considerado, el nivel de dependencia financiera directa e indirecta del sector de ENL valencianas se ha estimado en un 45'3%. No obstante, es importante señalar que existen sensibles diferencias en la distribución interna de los fondos públicos. Dos datos ilustran esta situación. En primer lugar, sólo 298 de las 658 ENL existentes fueron receptoras de ayudas. En segundo lugar,

(5) Este objetivo aparece explícitamente, por ejemplo, en las convocatorias de 1991, 1992 y 1993, sin embargo, y lo que es muy significativo, no aparece en la convocatoria para el ejercicio de 1994.

(6) Es interesante constatar cómo en los Anexos de las convocatorias anuales de ayudas, donde se establecen los módulos económicos que deben ser aplicados en las ayudas a los Servicios Sociales Especializados, para 1991, 1992 y 1993 se habla de convenios y subvenciones, mientras en la convocatoria para 1994 sólo aparece la figura de la subvención.

(7) Diferentes técnicos de la DGSS han manifestado que este cambio se justifica por la mayor rapidez y menores trabas burocráticas de las subvenciones respecto de los convenios y conciertos a la hora de hacer efectiva la ayuda económica a las entidades.

se observan niveles de dependencia financiera muy desiguales si se considera la situación sectorial interna a las ENL, como refleja el siguiente cuadro.

CUADRO 4
Nivel de dependencia del presupuesto en gastos sociales de las entidades no lucrativas respecto de los fondos públicos según área de intervención

	>75%		50-75%		25-50%		<25%		Sin Fdos.Pbl.		Total Hrztl		S/D
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.
Sociedad	13	43,3	3	10	5	16,7	4	13,3	5	16,7	30	100	8
F.I.J.	13	24,5	6	11,3	8	15,1	6	11,3	20	37,7	53	100	27
Mujer	2	12,2	4	44,4	0	0	2	22,2	1	11,1	9	100	5
Vejez	18	11,8	26	17,1	23	15,1	27	17,8	58	38,2	152	100	52
Dismi.	30	24,2	19	15,3	16	12,9	19	15,3	40	32,3	124	100	22
Presos	2	50	1	25	0	0	0	0	1	25	4	100	2
Minorías	17	56,7	2	6,7	2	6,7	0	0	9	30	30	100	8
Margin.	1	12,5	1	12,5	1	12,5	1	12,5	4	50	8	100	39
Toxico.	9	25	3	8,3	8	22,2	4	11,1	12	33,3	36	100	6
Otros	0	0	1	16,7	0	0	1	16,7	4	66,7	6	100	37
Total Vrtl	105	23,2	66	14,6	63	13,9	64	14,2	154	34,1	452	100	

Fuente: Sajardo (1995).

4.4. Decisión y participación

Las ENL, al igual que los otros agentes que actúan en el sector de servicios sociales, gozan de capacidad para diseñar las líneas de la política social en esta región. En este sentido, en 1985 fue creado el Consejo de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana. Se trata de un órgano consultivo de colaboración y asesoramiento del sector público valenciano en materia de servicios sociales en el que están representados el Consejo (gobierno) de la Generalitat Valenciana, las administraciones locales, las asociaciones de usuarios, otras asociaciones del sector de servicios sociales, entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro y

entidades laborales.

Sus funciones principales son (Garcés, 1992): el conocimiento, análisis e información de los planes de actuación y legislativos (8) que se eleven a las Cortes y de los que se haga un seguimiento posterior, la proposición de criterios para el desarrollo de distintos programas de actuación, análisis y promoción de iniciativas de acción social, la colaboración en campañas de divulgación, información y desarrollo de actividades relacionadas con el bienestar social, el fomento y la participación de los diferentes sectores sociales, y las administraciones públicas, alentando la creación de Consejos sectoriales y el formar parte del Consejo de Acreditación de Centros de Servicios Sociales.

5. Conclusiones

El sector público valenciano ha encontrado en el sector de las ENL un excelente socio con el que colaborar al objeto de incrementar la eficiencia, eficacia y alcance de su política social, ello en un contexto de crisis económica simultánea al proceso de edificación de un Estado de Bienestar en materia de servicios sociales en la región.

El teórico modelo mixto de oferta de servicios sociales basado en una división funcional, donde el sector público mantiene las funciones de financiación, regulación y control y parcialmente de producción y distribución, mientras el sector de ENL básicamente produce y distribuye este tipo de servicios, de modo que las limitaciones o deficiencias de los respectivos sectores institucionales se atenúan o reducen, puede ser identificado en la realidad valenciana.

En este sentido, el sector público valenciano se reserva la función de regulación y control al objeto de garantizar la calidad y extensión de estos servicios. La financiación es fundamentalmente pública. En este ámbito se ha creado un conjunto de mecanismos que materializan flujos financieros desde el sector público al sector de ENL permitiendo así la continuidad de la actividad de estas últimas. La concurrencia del sector de ENL permite a su vez la incorporación de una serie de recursos (donaciones, cuotas de socios, voluntariado), recursos en cualquier caso minoritarios en el conjunto de la financiación del sistema, que de otro modo hubiesen quedado ociosos. En cuanto a la actividad de producción y

(8) Este órgano intervino, por ejemplo, en la elaboración del texto de la LSSCV.

distribución de estos servicios es posible constatar una división funcional entre ambos sectores institucionales, de modo que el sector público se centra en los servicios sociales generales, de mayor estandarización y universalidad, mientras el sector de ENL se extiende especialmente en los servicios sociales especiales, más específicos y fragmentados, que requieren atenciones más particulares o que han surgido de nuevas demandas sociales necesitadas de atención urgente y flexible.

6. Bibliografía

- ANHEIER, H. & SEIBEL, W. (1990): *The Third sector: Comparative Studies of nonprofit Organizations*. Ed. W. de Gruyter. Berlin.
- AQUINA, H.J. (1992): "A Partnership Between Government and Voluntary Organizations: Changing Relationship in Deutch Society". En Gidron & Kramer & Salamon. (Ed) (1992): *Government and the Third sector*. Jossey-Bass. Publishers. San Francisco. Págs. 57-74.
- BERGER, P. & NEUHAUS, J. (1977): *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington. D.C. The American Enterprise Institute.
- CASADO, D. et. al. (1989a): *Organizaciones voluntarias e intervención social*. Ed. Acebo. Madrid.
- CASADO, D. et. al. (1989b): *Coordinación de la acción voluntaria*. Ed. Acebo. Madrid.
- CASADO, D. (1991): "Las organizaciones voluntarias en cinco países europeos". En Casado, D. et. al. (Ed) (1991): *Organizaciones voluntarias en Europa*. Ed. Acebo. Madrid. Págs. 13-21.
- CHAVES, R. y SAJARDO, A. (1995): "Nuevas herramientas de acción pública en materia de acción social", *Jornadas de Política Económica*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.
- DEFOURNY, J. y MONZÓN, J.L..(Dir) (1992): *La Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. Ciriéc-España-INFES. Valencia.
- DEFOURNY, J. (1994): "Tres enfoques económicos clásicos de las asociaciones", *Revista del CIRIEC-España, Revista de debate sobre economía pública, social y cooperativa*, nº 16, junio, Págs. 121-146.
- GARCÉS, J. (1992): *Administración social pública*. Tirant lo Blanc. Valencia.
- GARCÍA ROCA, J. (1994): "Bienestar y protección social", en AA.V.V *La Comunitat Valenciana en l'Europa Unida. Documents d'Area*. Presidencia de la Generalitat Valenciana. Valencia. Págs. 245-304.
- GUI, B. (1987): "Productive Private nonprofit Organizations: a conceptual framework". *Annals of Public and Co-operative Economy*. Págs. 415-434.
- JAMES, E. (1987): "The nonprofit sector in Comparative Perspective". En Powell, W. (Ed) (1987): *The Third sector. A Research Handbook*. Yale University Press. New Haven and London. Págs. 396-415.

- JOHNSON, N. (1990): *El Estado de Bienestar en Transición*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- JUDGE, K. & KNAPP, M. (1984): "Efficiency in the Production of Welfare: the Public and Private sectors Compared". *PSSRU*. Discussion Paper. 331/3.
- KRAMER, R. (1981): *Voluntary Agencies in The Welfare State*. Ed. University of California Press. Berkeley. California.
- KUNHLE, S. & SELLE, P. (Ed) (1992): *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspectiva*. Ed. Avebury. Aldershot. England.
- Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa (1995), nº13, Especial *Economía Social y Servicios Sociales*.
- OSBORNE, E. (1993): "The Role of Voluntary Organizations in Innovation in Social Welfare Services". Comunicación Presentada al Congreso *Well-Being in Europe by Strengthening the Third sector*. Barcelona.
- SAJARDO, A. (1995): *Las ENL en el sector de Servicios Sociales. Análisis de su existencia y rol. Una primera aproximación al caso de la Comunidad Valenciana*. Tesis Doctoral. Departamento de Economía Aplicada. Universitat de València.
- SAJARDO, A. (1996): *Análisis económico del sector no lucrativo*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia.
- SALAMON, L. (1987): "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State". *Journal of Voluntary Action Research*. Vol. 16. Nº. 2 Págs. 29-49.
- SALAS, J. (1983): "El régimen económico de la acción concertada". *Revista de Administración Pública* Nº 56. Págs. 437-456.
- SAVAS, E. (1982): *Privatizing the Public sector. How to Shrink Government*. Ed. Chatham House. New Jersey.
- SUBIRATS, J. (1992): "Administración y mercado", *Información Comercial Española*, nº 712, Diciembre, Págs. 33-42.
- TOMÁS, J.A. (1995): *La Economía Social en un mundo en transformación*. Mimeo. Valencia.
- VIDAL, I. (1994): "Les entitats sense ànim de lucre en la gestió dels serveis socials a Catalunya", En 6, P. y VIDAL, I. (Eds): *Delivering Welfare. Repositioning nonprofit and Co-operative ein Western European States*. Ed. CIES, Barcelona.
- VIENNEY, C. (1986): *Les activités, les secteurs et les regles des organisations de*

- l'économie sociale*. Université de Paris I.
- WARE, A. (1989): *Between Profit and State*. Ed. Polity Press. U.K.
- WEISBROD, B. (1988): *The nonprofit Economy*. Harvard University Press. London, England.
- WING, M. (1990): "Relations Between Government and nonprofit Organizations". En Connors, T.D. (Ed) (1990): *The nonprofit Organizations Handbook*. Ed. McGraw-Hill. New York.
- WOLCH, J. (1990): *Government and Voluntary sector in Transition*. The Foundation Center. New York.