

Ong, actors en la provisió de serveis i la participació política.

Pilar Pujol Furriols, Agència Municipal de Suport a l'Associacionisme, Ajuntament de Mataró.

Congrés Català de Gestió Pública - Comunicació del grup de treball 1.

Quina gestió pública? Per quina societat? L'exercici de la gestió pública en les societats actuals.

Quan es parla del paper que juguen actualment les ong¹ cal fer referència a la naturalesa i tipologia dels canvis en el món actual. En aquesta comunicació es fa una presentació dels fets que es consideren més rellevants i una reflexió sobre l'impacte que produeixen en la distribució de rols en la provisió de serveis de benestar i la recerca de nous models de decisió política. L'escrit es centra en les relacions entre el tercer sector i l'administració pública. Per tancar el document es formulen unes propostes per la millora d'aquesta relació.

Estudiosos, experts i personalitats de reconegut prestigi fan referència a la quantitat i velocitat dels canvis actuals i els seus efectes en el món de les organitzacions i les empreses². Els canvis actuals són amplis i profunds, es considera que s'està en un moment de transició històrica. Aquests canvis són de naturalesa molt diversa, i afecten tant aspectes personals com estructurals.

Ulrich Beck presenta els canvis que considera més rellevants dels últims trenta anys. Aquests fan referència a l'increment dels estàndards de vida, la disponibilitat de més temps lliure, la millora en els rendiments laborals, l'increment de l'esperança de vida, els més alts nivells educatius, les elevades taxes d'atur, la dificultat d'establir llaços personals estables, els canvis dels rols dins la família, l'emancipació de la dona i la seva situació en el mercat laboral i els replantejaments del lloc que ocupa socialment el col·lectiu masculí. Tot plegat porta a un increment de les possibilitats d'escollir, resultant un model de societat més individualista. Amb les seves paraules:

'El mateix individu (o indivídua) es converteix en la unitat reproductiva dels aspectes socials en el món de la vida. Dit d'una altra manera: dins i fora de la família, els individus es converteixen en actors per

¹ Existeix diferent terminologia per fer referència a l'espai que hi ha entre l'administració pública, les iniciatives empresarials i l'esfera familiar. En aquest article s'utilitzarà organitzacions no governamentals, organitzacions del tercer sector o entitats de manera indistinta.

² Per desenvolupar aquesta primera part s'utilitzen referències de Beck, 1998, Giddens, 2000 i Adelantado i Gomà, 2000.

assegurar la seva existència en el mercat i la planificació i organització de la biografia que hi fa referència³.

Cadascú pot escollir la seva vida, 'la identitat personal ha de ser creada i recreada'⁴, fet que possibilita i propicia la institucionalització i l'estandardització, i genera dependència del mercat:

'La diferenciació de 'condicions individuals' comporta, al mateix temps, una estandardització molt acusada. Més concretament: els mateixos mitjans que ocasionen una individualització determinen una estandardització'.⁵

A aquests factors s'hi afegixen nous valors i noves formes d'acció col·lectiva que tenen un impacte polític transversal, que demanen espais de participació i exigeixen una gestió pública *postburocràtica*. El nou concepte de dimensió territorial està qüestionant el concepte de democràcia i demana la recerca de mecanismes de legitimació política.

Aquests canvis es reforcen entre ells i plantegen nous reptes a la societat. Es pot considerar que hi ha dos reptes especialment rellevants pel sector de les ong. El primer té a veure amb la provisió i finançament dels serveis per donar resposta a les necessitats individuals i a noves demandes. El segon fa referència als nous valors i expectatives de com s'han d'elaborar les propostes d'acció, de plantejar l'establiment de mecanismes de participació política i de la recerca de mecanismes democràtics que s'adaptin al nou entorn. 'Cal democratitzar la democràcia de manera que respongui a les noves demandes'⁶. La implementació de les solucions requereix l'aportació de molts actors i, per tant, les propostes s'han de formular des d'un espai de participació. Cal buscar fórmules per contrarestar l'esgotament dels mecanismes existents de representació i cercar com fer-los operatius.

Aquests reptes suposen repensar les bases i sistemes de l'estat del benestar, redefinir polítiques socials i plantejar un nou repartiment de responsabilitats en el qual hi entren en joc les apostes polítiques, els recursos econòmics i les capacitats de cadascun dels actors. Requereix la mobilització de l'administració pública, el món de l'empresa, el tercer sector i la família. Els límits entre sectors esdevenen molt dinàmics, i no es pot trobar una distribució única que serveixi de model òptim.

D'un model d'estat dissenyat un cop finalitzada la Segona Guerra Mundial on s'aposta per combinar el desenvolupament econòmic i la protecció social, que

³ Beck, 1998, p. 98

⁴ Giddens, 2000, p. 60

⁵ Beck, 1998, p. 166

⁶ Giddens 2000, p. 17

assumeix una part important del gruix en la prestació dels serveis, es passa, al anys 70, a reconèixer els límits i a demanar, des de diferents sectors, una reforma de l'Estat del Benestar per assegurar la seva viabilitat i per limitar la despesa. Es planteja una reforma que passa per plans de reducció, de modernització i de redefinició de la funció del sector públic.

Per fer operativa la redefinició de la funció del sector públic, una opció és la d'establir col·laboracions amb altres agents per optimitzar la provisió de serveis, cosa que suposa una embranzida en la col·laboració públic-privat, o el *contracting out*. Aquesta col·laboració tant es pot establir amb empreses com amb entitats del tercer sector o oferir suports per facilitar la tasca a les famílies⁷.

La redefinició de la funció del sector públic implica canvis en els rols i maneres de funcionar dels actors implicats. Els serveis de benestar poder ser produïts des de cadascun d'aquests sectors i fer-ho de manera simultània, cadascun d'ells presenta unes potencialitats i unes limitacions que cal tenir presents. Aquesta aposta obre noves preguntes: Qui s'ha d'ocupar de què? Quin paper ha d'assumir cada sector? De qui és la responsabilitat de l'atenció? Qui aporta el finançament? Quins intercanvis es generen entre sectors? Com es coordinen els diferents agents per tal de que puguin aportar allò que els fa específics i s'evitin buits d'atenció?. La configuració resultant és un aspecte que defineix el model de societat i convé analitzar les conseqüències a nivell personal i col·lectiu. Si es considera que la redistribució de rols és una opció possible, cal analitzar els impactes a nivell polític i operatiu, i les possibilitats i reptes que suposa per l'administració, l'empresa, el tercer sector i la família.

L'administració manté una relació intensa amb el sector empresarial, també creix l'interès en promoure polítiques que permetin a les famílies ocupar-se de l'atenció de proximitat. Els impactes i implicacions per aquestes dues esferes no es presenten aquí, ja que la comunicació es centra en el paper del tercer sector i les relacions amb l'administració.

El **sector de les ong** o tercer sector fa referència a l'espai entre sectors, que no és ni governamental, ni lucratiu ni familiar. Es tracta de l'espai per la iniciativa comunitària, més o menys formalitzada, on grups de persones amb interessos comuns posen recursos i esforços per la consecució d'objectius en benefici de la societat. Es tracta d'un sector que pot ser analitzat des de diferents punts de vista i

⁷ Cal remarcar la diferència entre els conceptes de provisió i el de producció. La provisió fa referència a la decisió política a les decisions estratègiques. La producció té a veure en qui materialitza el servei. En el *contracting out*, l'administració planifica, regula, finança, realitza el seguiment de les polítiques, cercant qui s'ocupa de la producció d'acord amb els criteris que s'estableixin.

que rep multitud de noms. No es pretén aquí posar sobre la taula els debats i discussions sobre què és i què no és tercer sector, ja que es tracta d'una delimitació que presenta sempre esclatxes. Es tracta d'un conjunt d'organitzacions de caràcter molt heterogeni, de diferents mides i maneres de funcionar i que actua en diversos camps d'acció.

El tercer sector es presenta, per part de les institucions i dels teòrics de totes les posicions ideològiques, com a un actor clau en la superació de les mancances, pel seu paper com a provisor i prestadora de serveis, i com un actor pel paper polític per ser un suport que estructura interessos, canalitza demandes i realitza propostes. Es considera que és una peça clau per la democratització de la democràcia. Algunes entitats són referents en el seu camp d'acció, com ara en el desenvolupament, els drets humans, l'ecologia i la pobresa. Es demana que les organitzacions del tercer sector actuïn com a eixos vertebradors de les demandes dels diferents col·lectius i de la participació ciutadana.

Les dues demandes es poden exemplificar a partir d'aquestes dues cites:

'En qualsevol cas, les organitzacions no lucratives han adquirit un important protagonisme en la provisió de serveis socials i són un instrument clau per l'atenció bàsica de les necessitats dels individus, grups i comunitats, i per a desenvolupar les condicions que promoguin la igualtat efectiva per a tots els ciutadans, el benestar i la qualitat de vida (...). L'associacionisme voluntari s'ha constituït en un dels agents de l'avenç contemporani de l'estat del benestar⁸.

'Les associacions juguen un paper essencial en l'estructuració de sistemes democràtics. Les organitzacions no lucratives expressen interessos particulars que d'una altra manera no tindrien sortida en els mecanismes habituals de la societat, per ser minoritaris o emergents⁹

Les dues demandes a les entitats, la de prestació i la de participació, no van separades. Hi ha opinions que consideren que els rols es reforcen mútuament:

'La composició del tercer sector i el seu paper com a prestadora de serveis depenen, en gran mesura, del grau de reconeixement social que tinguin les seves organitzacions i de la seva capacitat d'influència política¹⁰.

⁸ Ruiz, J.I. , 2000, p. 187

⁹ Ferrés i Belil, 1997, p. 7

¹⁰ Sarasa, S., 2000, p. 363-364

Hi ha opinions que creuen, però, que la combinació de rols és contradictòria:

'En aquest sector que s'autodenomina 'el sector independent' (...) la contradicció inherent és que no poden ser independents políticament i econòmica (...). En aquest moment, aquest sector critica (tímidament) la política social del govern com a estratègia de legitimitació a l'hora que depèn dels seus pressupostos¹¹.

El dilema de si els rols són compatibles o no està obert. Es poden formular hipòtesis de cap on anirà. Probablement, i seguint la tendència actual, les entitats s'especialitzaran per àmbits, algunes se centraran en el paper polític (com Amnistia Internacional o Greenpeace) i altres com a prestadores de serveis (com les entitats que actuen en l'àmbit de l'esplai), d'altres amb l'ajuda mútua (com els familiars d'afectats per una malaltia) i altres com a la vinculació dels seus membres (com les associacions de festes de carrer, els castellers i els grups esportius).

Tornant a l'increment i emergència de les noves demandes sobre les entitats, i al fenomen del *contracting-out*, ressaltar un fet que genera: l'establiment d'una relació més intensa amb el sector públic. Aquest fet té uns impactes i implicacions pels dos sectors.

Dels beneficis de la relació es pot destacar que per l'administració suposa la possibilitat que els serveis arribin a més usuaris de manera més flexible, innovadora i econòmica; potencia la implicació dels grups afectats i gent interessada; permet atendre millor les necessitats dels usuaris de difícil accés i facilitar la interacció de l'administració amb altres agents socials; suposa disposar d'interlocutors territorials i temàtics per formular i implementar intervencions concretes. Per les entitats suposa accés a més recursos, la possibilitat de tenir un suport logístic imprescindible, de poder influir en el desenvolupament de polítiques i programes d'intervenció pública i de tenir més presència social.

Però aquesta relació és, sobretot, una relació queixosa. Els tècnics i polítics de l'administració es queixen de les entitats i les entitats ho fan de l'administració. El *contracting out*, suposa que l'administració pública i les ong passin a ser mútuament dependents i s'ha de combinar l'autonomia de les ong i la necessitat de control de l'administració. La lògica del funcionament de l'administració i les entitats és diferent, cadascuna respon a requeriments interns i externs específics, quan han de col·laborar, es produeix un conflicte que genera malestar. La queixa de la relació ve molt sovint provocada per la percepció que cadascú té de l'altre. Els tècnics i polítics consideren que les entitats tenen mancances tant a nivell de funcionament i gestió, com a nivell de sector, per estar atomitzat i desestructurat.

¹¹ Garcés, J. 2000, p. 90

Les entitats es queixen de les administracions per ser arbitràries, feixugues en el seu funcionament, amb dificultats de comunicació, i estar descoordinades entre elles, tant a nivell territorial com temàtic.

Pels tècnics de l'administració, la contractació els suposa haver d'exercir noves capacitats, a dedicar més esforços a la planificació i la realització de funcions de seguiment i control. Pot portar a un allunyament de l'administració dels problemes reals i de coneixement de l'entorn. Els departaments públics perden autonomia ja que perden capacitat de gestionar el procés de producció del servei. A més, a vegades els és difícil trobar interlocutors.

Per les entitats la relació de dependència les pot portar a modificar els objectius, i també els pot limitar la capacitat de pressió política. La relació implica l'increment de formalització i tràmits, cosa que té dues conseqüències principals per les entitats: es fa més difícil trobar persones disposades a estar en els càrrecs de junta, i els força a una professionalització. Aquesta professionalització fa que es pugui perdre el sentit de pertinença, i per tant hi hagi més dificultats en incorporar voluntariat. A un nivell més operatiu, per les entitats, la dependència del finançament públic els suposa unes dificultats de liquidesa, d'haver d'estructurar els projectes amb carències anuals i patir un subfinançament crònic. També els suposa que la seva continuïtat estigui subjecte als canvis polítics.

A l'haver de satisfer una colla de requisits, un dels perills d'establir acords és que pot forçar cap a una estandardització dels serveis que s'ofereixen des de les entitats, cosa que suposaria perdre flexibilitat i la proximitat de la situació dels usuaris, que és, precisament, una de les característiques que es valoren com a més rellevants de les ong.

Per facilitar aquesta col·laboració hi ha una colla de propostes que poden facilitar la feina que es realitza. D'aquestes n'hi ha que impliquen els dos sectors, com ara:

- Cercar l'apropament per una comprensió mútua. Les entitats han d'entendre els principis i pressions a la que està sotmesa l'administració, i l'administració ha d'entendre l'aportació i el significat de les entitats. Cada sector té la seva lògica, el funcionament a partir d'estereotips fa difícil un treball sinèrgic. Entre sectors cal fomentar l'intercanvi d'informació, d'experiència i de professionals.
- Existeixen diversos mecanismes de participació ciutadana, cal vetllar per millorar-ne el funcionament i cercar marcs alternatius i complementaris. Un exemple seria els consells de participació que solen estar impulsats des dels governs locals. Es pot considerar que suposen una bona fórmula per apropar

sectors i per establir espais de contacte i debat. En alguns consells es generen rutines i falta innovació. Cal repensar-los i involucrar més a la ciutadania i assegurar que es realitza la tasca de pont entre els ciutadans i el govern, fer-los més àgils i rics.

- Avançar cap a un millor coneixement del sector. En aquest moment s'estan realitzant esforços importants en aquesta línia. Els diferents estudis que es promouen des de diferents institucions poden ser un suport per orientar la presa de decisions pública i la formulació de propostes des del mateix sector.

Hi ha algunes propostes que es poden promoure des del sector associatiu:

- Diversificar les fonts de finançament. S'ha de mobilitzar més els socis i les donacions. Cal formació i replantejar les estratègies de captació de fons i treballar fent economies d'escala.
- Donar més importància al paper del voluntariat, que ara s'està deixat de banda. La dinamització d'equips de voluntariat requereix una estratègia ferma i clara.
- Cal una aposta més ferma pel treball en xarxa, tant a nivell estable com puntual.
- Millorar la comunicació, assegurar la transparència en tots els aspectes de la gestió. Reconsiderar la participació interna, tant per la legitimació com per ampliar la capacitat per la realització de projectes.
- Convé un esforç per establir sistemes d'avaluació continus i sistemàtics. Que en les avaluacions considerin els resultats a curt termini i els impactes a més llarg plaç.
- Revisar les polítiques de recursos humans, incloent els plans de formació, la millora de les condicions laborals i els sistemes d'informació.

Hi ha propostes a impulsar des de l'administració:

- Assegurar una voluntat política ferma, facilitar personal i recursos dedicats a la relació i suport a les entitats.
- Que les administracions facin l'esforç de coordinació. Aquest fet alleugeriria el volum de feina per part de les entitats en el manteniment de la relació.
- Les entitats tenen dificultats en el treball en xarxa ja que els falta temps i recursos. També cal tenir present que pot existir una certa competència entre

elles. Es considera que una de les tasques de l'administració seria la de facilitar aquest treball¹².

- Millorar els sistemes de pagament, agilitar els tràmits. Una millora en aquest aspecte serviria per poder treballar amb més tranquil·litat i poder centrar-se en els aspectes claus dels projectes.
- Un altre suport que es reclama seria el de reduir la càrrega impositiva¹³ de les associacions.

I per acabar remarcar que es tracta d'una relació amb molt potencial, que ha d'allunyar-se tant de la idealització com del derrotisme. Es tracta d'una relació dinàmica, requereix diàleg i actitud de col·laboració per anar ajustant els recursos existents a les necessitats que vagin sorgint a partir de nous valors i coordenades socials.

Bibliografia

ADELANTADO, J. (Coord.) (2000) *Cambios en el Estado del Bienestar*, Icaria, Barcelona.

ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., LÓPEZ, G.(1997) *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ed. Ariel, Barcelona.

BECK, U. (1998) *La sociedad del riesgo*, Paidós, Barcelona.

BELIL, M., VERNIS, A. (1997) *La excelencia en el sector asociativo. Una compración regional*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

CASEI, J (1995) *Non-Government Organizations as Policy Actors: The Case of Immigration Policies in Spain*, Doctoral Thesis, Departament de Ciència Política i de Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona.

DONATI, P. (1996) *Sociologia del Terzo Settore*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.

¹² La proposta no fa referència a la creació de xarxes de dalt a baix, sinó d'oferir recursos per tal de que les entitats trobin suport per l'estructuració de la seva xarxa.

¹³ Hi ha endegades diverses campanyes per l'exempció d'impostos a les entitats sense afany de lucre, aquestes campanyes es concentren, sobretot, a nivell local (que de fet és el nivell que menys volum econòmic representa). Un cas a part és la forma jurídica de fundació. A nivell d'associacions el desinterès s'ha confirmat amb la recent *Ley Orgánica de Asociaciones*, que no contempla cap referència en aquest aspecte.

ESPING-ANDERSEN, G. (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.

GARCÉS FERRER, J. (2000) *La nueva sostenibilidad social*, Ariel sociologia, Barcelona.

GIDDENS, A. (2000) *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus, Madrid.

HANDY, C.B. (1990) *Understanding Voluntary Organizations*, Penguin Books, London.

OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1994) *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona.

OSBORNE, S. P. (1998) *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services*. Routledge, London.

OTT, J.S. (2001) *Understanding Nonprofit Organizations. Governance, Leadership and Management*, Westmister Press, Boulder, CO.

PUIG, T. (1992) *La ciutat de les associacions*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

PUIG, T. (1994) *La ciudad de las asociaciones. Pensar, dirigir y gestionar las asociaciones de ciudadanos desde el marketing de servicios*, Editorial Popular, Madrid.

PUIG, T. (1995) *Porque quiero mi asociación, la reinvento*, Dossiers Barcelona Associacions, Torre Jussana, Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

PUJOL, P. (1992) *The Role of NGOs in Development. Two Case Studies*. Undergraduate dissertation, Geography Department, University of Glasgow, Glasgow.

PUJOL, P. (2000) *Les associacions i la seva gestió* Treball de recerca, Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.

PUJOL, P. (2002) *Organitzacions no governamentals: pressions externes, situació interna i suports possibles. El cas de les associacions per la lluita contra l'exclusió social a Catalunya*, Treball becat per la Fundació Caixa de Sabadell.

PUTNAM, R.D. (1995) *Bowling Alone: America's Declining Social Capital* a Journal of Democracy 6:1, a [www-personal.umich.edu/~skassner/ Eng125Putnam .html](http://www-personal.umich.edu/~skassner/Eng125Putnam.html).

PUTNAM, R.D. (2000) *Per a fer que la democràcia funcioni: la importància del capital social*. Proa, Barcelona.

RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (2000b) *El sector no lucratiu en Espanya*, Fundació BBV, Bilbao.

SALAMON, L.M., ANHEIER, H.K (1996) *The Emerging Non-Profit Sector*, Manchester University Press, Manchester.

SARASA, S. (2000) 'La última red de servicios personales', a ADELANTADO, J. (Coord.) *Cambios en el Estado del Bienestar*, pp. 349-378, Icaria, Barcelona.

SELF, P. (1993) *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, McMillan, London.

SUBIRATS, J. (1989) *Análisi de polítiques públiques y eficiencia de la administración*, INAP, Madrid.

SUBIRATS, J. (1992) 'Administración pública y mercado' a *ICE*, núm. 712, Madrid.

SUBIRATS, J. (1995) *Democràcia: participación y eficiencia*, borrador de la conferència presentada a la UIMP, Santander.

SUBIRATS, J. (ed) (1999) *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Estudios de la Fundación Encuentro, Madrid.

VERNIS, A. (1999) 'La relación público-privado en la provisión se servicios sociales' a Publicació de la Revista de Torre Jussana en motiu de la Primavera de les associacions. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.