

**Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la "caja negra" de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos**

**María Cecilia Rossel Odriozola**

**María Cecilia Rossel Odriozola**

Socióloga. Doctora en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid, España. Es docente en la Universidad Católica del Uruguay, el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en Uruguay y la Universidad Alberto Hurtado en Chile. Investigadora del Programa de Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Universidad Católica del Uruguay. Ha trabajado como consultora para distintos organismos públicos y privados (BID, Banco Mundial, OIT, PNUD, UNICEF, MIDES, OPP y MEF) y, en la actualidad, se desempeña como consultora independiente para distintas entidades. Se ha especializado en el estudio de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para la provisión de servicios sociales, el análisis de las políticas sociales, así como la construcción de sistemas de información e indicadores para el área social.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:  
Acevedo Díaz 1221/101  
Montevideo - Uruguay  
E-mail: [mrossel@adinet.com.uy](mailto:mrossel@adinet.com.uy)

La respuesta a la pregunta sobre qué significados asume la participación cuando el involucramiento ciudadano en la gestión pública se realiza a través de la sociedad civil organizada está todavía pendiente.

## **Tercer sector y prestación de servicios sociales públicos: la "caja negra" de la participación ciudadana en la gestión pública y su impacto en los regímenes de bienestar corporativos\***

### **Introducción**

En las últimas décadas, la participación de los ciudadanos en la gestión pública ha ido ganando relevancia. Este avance se refleja hoy en innumerables experiencias y formatos participativos en distintos niveles de la administración pública, tal como lo muestra la investigación académica preocupada por describirla, desentrañar sus significados y profundizar en sus implicancias. Recientemente, numerosos autores se han dedicado a analizar cómo se da la participación ciudadana en la gestión pública, qué características tiene, qué formas asume (Bresser y Cunill, 1998; Abers, 1999 y 2000; Cunill, 2000; Gomá y Font, 2001; Gomá y Rebollo, 2001; Sarasa y Guiu, 2001; Fung y Wright, 2003; Font, 2003).

Estos análisis muestran con claridad el importante rol que el tejido asociativo juega como actor clave en la participación ciudadana en distintas etapas de las políticas públicas (Gomá y Font, 2001: 70) y, en particular, reflejan el destacado papel que el tercer sector o el "espacio público no estatal" (Bresser y Cunill, 1998) progresivamente desempeña en la prestación o gestión de los servicios sociales públicos en una gran variedad de países (DeHoog, 1985; Anheier, 1990; Anheier y Seibel, 1990; Smith y Lipsky, 1993; Salamon, 1994).

Desde una perspectiva teórica, son abundantes los argumentos que plantean las virtudes de la participación de la sociedad civil en la gestión directa de políticas públicas. Por un lado, reafirman que permite profundizar la democracia (Pollitt, 1998; Edwards, Foley y Diani, 2001; Casey, 2004; Pestoff, 1998 y 2005), en tanto contribuye a reducir los déficits de representación y rendición de cuentas (Mansbridge, 2003; Cohen y Rogers, 1995), y estimular la participación individual en la democracia (Flösser y Hansuwe, 1998). Por otro, señalan que contribuye a mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de las políticas, como

---

(\*) Documento presentado en el XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2009: "La participación de los ciudadanos en la gestión pública". Obtuvo Primer Premio.

un catalizador clave en los procesos de reforma del Estado de bienestar (Kramer, 1987 y 1994; Smith y Lipsky, 1993; Cohen y Rogers, 1995: 55-60; Cunill, 1997 y 2000; Bresser y Cunill, 1998: 39-46; Nowland-Foreman, 1998; Fung, 2003: 522-523; Schmid, 2004: 10-11).

Pero es cierto que en la literatura también existen cuestionamientos y críticas a estas miradas. En contraste con la profundización democrática, se destacan los riesgos en términos de costos, bloqueos institucionales (Schmitter, 1999), desigualdades y asimetrías y déficits en la representación y rendición de cuentas (Ackerman, 2004). En contraste con el potencial transformador de las estructuras estatales y las políticas, se plantean los déficits de control y regulación que acarrea que un actor distinto de la administración sea quien gestione los servicios, así como el incremento de la fragmentación y descoordinación de las políticas (Kooiman, 1993; Waarden, 1992; Dowding, 1994).

Pese a este avance en el ámbito académico, el debate continúa siendo predominantemente teórico y no parece apoyarse aún en una mirada sistemática sobre lo que está ocurriendo en la realidad, sobre lo que están dando de sí, en distintos contextos y países, las experiencias concretas de participación asociativa en la gestión pública. La respuesta a la pregunta sobre qué significados asume la participación cuando el involucramiento ciudadano en la gestión pública se realiza a través de la sociedad civil organizada está todavía pendiente. Más lo está en la mirada comparada del fenómeno en distintos regímenes de bienestar, una deuda ineludible si se considera que buena parte de la presencia asociativa en la gestión pública está vinculada a la gestión de los servicios sociales.

Con el objetivo de contribuir a responder a estas cuestiones, este trabajo explora experiencias concretas de cogestión de servicios sociales y, a partir del análisis de estos casos, hace foco en dos cuestiones esenciales: ¿cuál es el significado de la participación de la ciudadanía en la gestión pública cuando ésta se da a través de cogestión de servicios sociales públicos por el tercer sector?, y ¿cuáles son los riesgos en términos de rendición de cuentas y *accountability* en que se incurre con la extensión de estos mecanismos?

Para responder a estas preguntas, el artículo se centra en distintos modelos de cogestión de servicios en España y Uruguay. El motivo fundamental de esta elección es que ambos países comparten el rasgo común de asentar sus sistemas de bienestar sobre matrices corporativas, caracterizados por una segmentación importante de

**Tanto en España como en Uruguay, las últimas décadas han estado marcadas por una importante expansión de la presencia del tercer sector en la gestión de servicios sociales.**

la protección social (Esping-Andersen, 1999: 81) y, sobre todo, por relaciones relativamente jerárquicas entre el tercer sector y el Estado, condicionadas por la debilidad en el primero y por el limitado espacio que los acuerdos corporativos dejan a la negociación con el segundo. De esta forma, las experiencias de cogestión a analizar tienen lugar en un contexto de predominio de una lógica de subsidiariedad del tercer sector en la arquitectura del bienestar, a partir de una "causa común" que el Estado ha sido forzado a construir con el tejido asociativo (Salamon y Anheier, 1998: 229), y que en algunos casos puede facilitar la transformación de este último en un grupo corporativo más, cuyo funcionamiento sea deliberadamente protegido por el Estado (Salamon y Anheier, 1998: 230). La complejidad del nuevo escenario que se genera en estos regímenes de bienestar con la entrada a escena del tercer sector es evidente. Sin embargo, la investigación académica ha dado muy pocos insumos para comenzar a desgranar esta complejidad, delimitando cuáles son los fenómenos que operan con el ingreso de este nuevo actor y qué alcance tienen en la reconfiguración de este tipo de modelos de bienestar. Este documento responde también, así, a la necesidad de dar pasos sustantivos en la generación de conocimiento sobre estos regímenes -que parecen haber estado relegados en la literatura sobre tercer sector, en contraposición con los liberales o social-demócratas, a los que refiere la enorme mayoría de los estudios dedicados al análisis del tercer sector-, y busca contribuir a la construcción de conocimiento sobre los impactos que la cogestión de servicios, un nuevo "animal" en el campo de las políticas sociales, está generando en ellos.

### **1. España y Uruguay: tercer sector, Estado y la expansión de la cogestión**

Tanto en España como en Uruguay, las últimas décadas han estado marcadas por una importante expansión de la presencia del tercer sector en la gestión de servicios sociales. En ambos países, el tejido asociativo tiene cada vez más presencia como prestador de servicios sociales públicos, un resultado inmediato del aumento del flujo de recursos públicos para este objetivo.

#### **España: predominio de las subvenciones en un escenario incierto**

En España, el sistema de protección social, de construcción relativamente tardía (Rodríguez Cabrero, 1989: 184; Gutiérrez Junquera,

**En España, el modelo predominante de colaboración del tercer sector en la prestación de servicios sociales públicos son las subvenciones, aunque en los últimos años se han dado pasos significativos hacia los modelos de convenio.**

2000: 252), no parece haber favorecido una presencia fuerte de asociaciones y entidades sociales en los espacios de atención social que el Estado dejaba libres (Rodríguez Cabrero, Arriba y Marbán, 2003: 1). La información disponible sobre el tercer sector en ese país revela un tamaño levemente por debajo de la media internacional (Salamon ...[et al], 2001) y una importante debilidad, que la mayoría de los analistas atribuyen al rol prominente que la Iglesia Católica ha tenido en la historia del país, a la industrialización tardía por la que éste atravesó (Mota, 1999: 40-41; Ruiz Olabuénaga ...[et al], 2000: 58-59), al largo período ocupado por la dictadura de Franco (Muñoz Machado, 2002; Pérez Díaz y López Novo, 2003: 322) y a la propia cultura política y de solidaridad de los españoles (Subirats, 1999: 24-25).

Éste es el contexto en el que, a consecuencia del crecimiento demográfico y económico registrado a partir de esos años, la creciente demanda de servicios sociales empezó a ser cubierta, por la vía de los hechos, por el tejido asociativo (Ruiz Olabuénaga ...[et al], 2000: 168). La participación del tercer sector en la gestión de servicios sociales comenzó a adquirir un rol más protagónico en los procesos de reforma del Estado de los años 90 (Muñoz Machado, 2002; Rodríguez Cabrero, Arriba y Marbán, 2003: 37), tanto en el nivel central como en el autonómico y el municipal, aunque es en este último donde parece haber adquirido mayor peso (Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2000; Sarasa y Guiu, 2001; Gomá y Font, 2001).

En España, el modelo predominante de colaboración del tercer sector en la prestación de servicios sociales públicos son las subvenciones, aunque en los últimos años se han dado pasos significativos hacia los modelos de convenio.

En el nivel estatal, la principal fuente de financiamiento para la cogestión de servicios son las subvenciones a entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Cada año, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales realiza convocatorias para la asignación de los fondos correspondientes al 0,52% del IRPF. Estas convocatorias, que se realizan desde el año 1988, están destinadas a programas de atención a colectivos como infancia y familia, juventud, población gitana, inmigrantes, mayores, discapacitados, inclusión social, personas afectadas de SIDA, refugiados e inmigrantes, drogodependientes y promoción del voluntariado (MTASS, 2002). La información actualmente disponible indica que el número

de entidades y programas que se benefician de la asignación de recursos a través de este Programa ha aumentado en forma casi sistemática desde 1989, con una clara contrapartida de aumento de recursos<sup>1</sup>.

En el nivel autonómico, los sistemas de subvenciones varían de una comunidad a otra. Sin embargo, es posible identificar algunos rasgos comunes. Por un lado, existen subvenciones para el desarrollo de proyectos y prestación de servicios sociales clásicos, generalmente impulsados desde las Concejalías de Servicios Sociales. En el campo de los servicios sociales, existen subvenciones para inversiones y equipamientos a instituciones sin ánimo de lucro para la prestación de servicios especializados, y convocatorias (generalmente anuales) de subvenciones para el mantenimiento de centros y servicios de instituciones sin fines de lucro para la atención a diferentes colectivos. Por otro lado, se registran cada vez con más claridad líneas de subvención para atender problemas específicos de género, inmigración o, en un plano más general, problemas de sanidad, impulsados desde las Direcciones de Salud autonómicas.

En general, existen ayudas y subvenciones tanto para la prestación de servicios asistenciales como para el desarrollo de proyectos sociales que complementen la red municipal de servicios sociales. En ciudades grandes y con un fuerte desarrollo descentralizado, como Barcelona, existen mecanismos de asignación de recursos por subvenciones a nivel de distrito. Por otra parte, las contrataciones de servicios a nivel local funcionan de la misma forma que a nivel autonómico.

### **Uruguay: la estabilidad del convenio y los riesgos de una relación duradera**

El sistema de protección social en Uruguay surgió tempranamente sobre pilares como la educación, la asistencia sanitaria, la regulación del mercado laboral y las jubilaciones, y se combinó con una sociedad civil relativamente débil (Filgueira y Filgueira, 1994). Esta configuración dio como resultado el desarrollo de "políticas sociales de vocación 'integradora' por parte del Estado y una alta capacidad de 'anticipación' a las demandas sociales que comenzó a quebrarse en las últimas décadas" (Panizza, 1990), derivando en una suerte de "universalismo estratificado" (Filgueira, 2001). En las décadas de los 80 y 90, este universalismo estratificado enfrentó profundas reformas, pautadas por la retracción de gasto público en general y

**En Uruguay, el modelo predominante a través del cual el tercer sector presta servicios sociales públicos es el convenio, una modalidad relativamente estable que se constituye como un elemento innovador en la tradicional lógica estatista del modelo de protección social uruguayo.**

del gasto social en particular, proceso que se vio acompañado por el surgimiento de nuevas desigualdades (Filgueira, 2001; Filgueira, Papadópulos y Tobar, 2005).

Es en este escenario que el avance de nuevas formas de implementación de políticas sociales como la cogestión ha significado un quiebre fundamental con la tradición de protección social que ha tenido tradicionalmente el Estado uruguayo (Midaglia, 2000). Más clara es aun esta afirmación si se tiene en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre en el caso español, en Uruguay el modelo predominante a través del cual el tercer sector presta servicios sociales públicos es el convenio, una modalidad relativamente estable que se constituye como un elemento innovador en la tradicional lógica estatista del modelo de protección social uruguayo.

Como se señaló anteriormente, las experiencias de colaboración de la sociedad civil en políticas públicas en Uruguay comenzaron a surgir con el proceso de transición a la democracia, en 1985. Sin embargo, no fue sino hasta mediados de los 90 que empezaron a tener cierto grado de formalización, a partir de los convenios de distintas organizaciones con el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y con el Plan Caif (Centros de Atención a la Infancia y la Familia). Simultáneamente, a principios de la década, se gestó el primer programa de colaboración formal de la sociedad civil con el gobierno de la ciudad de Montevideo, que buscaba la atención integral a la infancia en el marco del proceso de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo (Programa Nuestros Niños). A partir de esto, se inició el desarrollo de otros proyectos dentro de ambos organismos (INAU e Intendencia), así como la creación de nuevos programas en otros organismos estatales. En este marco, las arenas de infancia y juventud son especialmente relevantes para el estudio de estas experiencias en el Uruguay, dado que han sido las áreas pioneras en el desarrollo de la cogestión de servicios públicos.

Estudios recientes han mostrado que, en los últimos años, ha habido un cambio importante en las fuentes de ingreso de las organizaciones de la sociedad civil, que han pasado de percibir una gran parte de sus fondos de organismos de cooperación internacional a depender cada vez de forma más clara de fondos gubernamentales, normalmente en formato de convenios o subvenciones (ICD, 2000) para el desarrollo de políticas sociales. De hecho, actualmente el 86% de las organizaciones del tercer sector declaran tener algún tipo de convenio con el Estado (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 22)<sup>2</sup>.

## 2. ¿De qué participación hablamos?

La participación es una preocupación recurrente pero inadecuadamente atendida en los análisis del tercer sector como actor del tejido asociativo que participa en la gestión de servicios y, en especial, de servicios públicos. Esta situación responde a que, en general, los planteos teóricos que destacan el potencial de la participación del tejido asociativo suelen vincular a ésta con la noción clásica de representación y control social.

Desde esta noción, se sostiene que el tejido asociativo tiene un papel importante que jugar en la traslación de demandas e intereses de la ciudadanía a la elaboración de los diagnósticos y la posterior formulación de las políticas públicas. Esto, en la práctica, se ha traducido en espacios institucionales concretos, como los consejos consultivos o las mesas de diálogo (Gomá y Font, 2001) y en mecanismos de contraloría y seguimiento social, donde el papel de las organizaciones sociales es claro (Cunill, 2000); donde, en principio, el "espacio público no estatal" y la administración pública intercambian, debaten y comparten información.

Sin embargo, cuando el involucramiento del tejido asociativo se centra exclusivamente en la gestión de los servicios públicos, el contenido y significado de la participación ciudadana cambia, y la noción antes expuesta comienza a difuminarse. Esto ocurre porque, aunque la literatura sobre el tercer sector es contundente respecto al doble rol que éste tiene en tanto "productor" y a la vez "controlador" en el ámbito de los servicios públicos (Salamon, 1994; Bresser y Cunill, 1998), en la práctica, el traspaso de recursos para la gestión de servicios públicos ha preexistido, por mucho, a la creación de espacios de intercambio y diálogo como los antes mencionados. De hecho, varios países cuentan desde hace varias décadas con mecanismos relativamente institucionalizados de traspaso de fondos al tercer sector para la gestión de servicios, pero en muchos casos o no han creado aún espacios de participación del tejido asociativo para la formulación o el control de las políticas, o sencillamente existen pero en los hechos no funcionan.

¿En qué se traduce, entonces, la participación en estos casos? ¿Es posible hablar de colocación de demandas y representación de intereses en la co-gestión de servicios? ¿Y de control social?

Hay autores que han planteado que "la co-gestión es irreconciliable con el control" porque "la eficacia de éste es directamente dependiente de la independencia y autonomía que mantengan los sujetos sociales respecto de los actores estatales" (Cunill, 2000). Compartiendo esta

postura, entonces, ¿cuál es la impronta "participativa" que los servicios gestionados por organizaciones sociales tienen?

Dos ejercicios simultáneos pueden realizarse para intentar responder estas preguntas: explorar lo que la literatura sostiene que debería suceder y, luego, mirar e investigar si estas expectativas se cumplen en la realidad.

En la literatura académica suele identificarse dos grandes tipos de ventajas de la cogestión de servicios sociales a cargo del tercer sector en comparación con otros modelos. El primero refiere a los efectos positivos que se logran con el ingreso de este actor en los sistemas de políticas sociales, entre ellos, mayor eficiencia y eficacia, mayor calidad, más cobertura y mayor diversidad en los servicios (Bresser y Cunill, 1998; Smith y Lipsky, 1989: 636; Kramer, 1994: 43), pero no se suele hacer referencia a la participación ciudadana *strictu sensu*. El segundo refiere a los rasgos inherentes al tercer sector y a cómo impactan en los servicios concretos: su estilo de gestión y estructura organizacional permite alcanzar más flexibilidad, innovación y agilidad; su naturaleza no lucrativa favorece alcanzar mayor calidad. En este grupo de ventajas se señala que los valores del tercer sector favorecerían la participación de los ciudadanos en sus estructuras y la colocación de sus demandas en la administración (Edwards y Foley, 1998; Eastis, 1998; Judge y Smith, 1989; Wollebaek y Selle, 2002).

¿Pero ocurre esto en la realidad de la cogestión de servicios?

Evaluar en qué medida los servicios a cargo del universo asociativo contribuyen a consolidar la participación de los ciudadanos y toman en cuenta sus demandas para trasladarlas a la administración no es tarea sencilla y excede los objetivos de este trabajo. Sin embargo, la investigación empírica sobre experiencias concretas de cogestión que están teniendo lugar en nuestros dos casos de referencia puede ofrecer algunas pistas para reflexionar sobre este asunto.

### **La búsqueda de la participación o la búsqueda de la eficiencia**

Un primer elemento que vale la pena analizar es de qué forma la noción de participación está presente en el imaginario de quienes, tanto desde la administración como desde el tercer sector, han sido los responsables y protagonistas de la extensión de la cogestión de servicios sociales.

En relación con este punto, relevamientos realizados tanto en España como en Uruguay revelan que, a diferencia de lo que ocurre con los mecanismos que buscan incidir en la formulación de las políticas, el surgimiento de la cogestión no suele estar asociado mayoritariamente a la posibilidad de canalizar participación ciudadana en la gestión pública. En ambos países, para los actores involucrados, la motivación principal de creación y extensión de la cogestión por el tercer sector ha sido la necesidad de atender nuevos problemas sociales que la administración no estaba logrando atender y de reducir costos en la prestación de los servicios (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Opinión sobre los factores que favorecieron el surgimiento de la cogestión de servicios sociales por el tercer sector en España y Uruguay**

	ESPAÑA			URUGUAY		
	Adminis- tración	Tercer sector	Total	Adminis- tración	Tercer sector	Total
<b>EFICIENCIA (costos, paradigma post-burocrático)</b>						
Costos/le sale más barato	0	18	18	0	14	14
Problemas que no puede atender; ampliar cobertura	3	17	20	2	10	12
<b>PARTICIPACIÓN (vínculo con la ciudadanía)</b>						
La AP está lejos de los beneficiarios. Las ONG están más cerca y conocen las necesidades	2	8	10	0	1	1
Fortalecer a la sociedad civil/ Favorecer la participación ciudadana	3	4	7	0	4	4

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008).

Este panorama es funcional a la trayectoria histórica de dos países con un tercer sector relativamente débil. Sin embargo, el relevamiento también muestra que la idea de la cogestión como canal para fortalecer a la sociedad civil y favorecer la participación ciudadana no está ausente. En España, además, es visualizada como una forma de reducir la creciente distancia entre la administración pública y los ciudadanos, básicamente a través de la información privilegiada que la cercanía con los beneficiarios otorga a las

organizaciones sociales, algo que seguramente se explique por el importante impulso descentralizador que, a diferencia de Uruguay, ha experimentado este país en las últimas décadas.

### **¿Cuánto pesa y qué significa la "ventaja participativa" del tercer sector en la cogestión?**

Lo anterior refleja que la participación no suele ser considerada en factor fundamental de expansión del rol del tercer sector en la gestión de servicios sociales públicos, pero también muestra que, al menos en el discurso, forma parte de la ecuación que ha dado lugar a este tipo específico de participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, resta ver cuánto pesa y qué se entiende en la realidad por la "ventaja participativa" que la literatura suele atribuir al tercer sector.

Las visiones sobre esta cuestión en España y Uruguay muestran, en consistencia con lo señalado en la sección anterior, que la participación no forma parte del "paquete" de principales ventajas comparativas que los promotores de la cogestión, tanto desde la administración como del tercer sector, suelen esgrimir para su defensa. Sin embargo, profundizando en cuáles son las ventajas participativas que el tercer sector ofrece a la cogestión (en contraste con lo que la administración o el mercado puede ofrecer), surgen respuestas en tres niveles, de los cuales sólo uno refleja una ventaja comparativa en los servicios propiamente dichos, mientras que los otros dos denotan efectos indirectos de la cogestión sobre el tercer sector y sobre la participación ciudadana en sentido amplio.

En efecto, el primer nivel hace referencia a la idea de que los servicios gestionados por organizaciones sociales incorporan la participación de sus beneficiarios. Esta idea ha sido frecuentemente señalada en la literatura (Edwards y Foley, 1998; Eastis, 1998; Edwards, Foley y Diani, 2001), y está claramente presente en el imaginario de funcionarios y, sobre todo, de representantes de organizaciones sociales en ambos países (ver Cuadro 2).

El segundo nivel, presente sobre todo en Uruguay, indica que la cogestión impacta sobre el poder que tiene el tercer sector y sobre su posibilidad de incidir en la toma de decisiones, una visión que responde, seguramente, a que los espacios formales de participación en la formulación de políticas son aún recientes y débiles, mientras que en España tienen más trayectoria y tienden a estar más formalizados.

**Cuadro 2**  
**Opinión de los actores sobre las ventajas de la cogestión a cargo del tercer sector en términos de participación**

	ESPAÑA			URUGUAY		
	Adminis- tración	Tercer sector	Total	Adminis- tración	Tercer sector	Total
<b>PARTICIPACIÓN EN LOS SERVICIOS</b>						
La gente participa de su propio desarrollo/participación de beneficiarios	1	6	7	1	7	8
<b>PARTICIPACIÓN EN LA FORMULACIÓN</b>						
Más poder y posibilidad de estar en más espacios de decisión	0	3	3	0	12	12
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO EFECTO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL</b>						
Fortalecimiento de la participación individual y del capital social	0	13	13	1	3	4

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008).

El último nivel, destacado sobre todo por el tercer sector español, refiere a los efectos que la cogestión tiene sobre el fortalecimiento de las organizaciones en general y a cómo este proceso, en el mediano y largo plazo, favorece la participación de los ciudadanos y la generación de capital social.

Estas dos formas de asociar la cogestión con la participación son consistentes con el potencial democratizador atribuido en la literatura al tejido asociativo. Sin embargo, varias cuestiones requieren ser aclaradas aquí.

En contraste con el primer nivel, estos dos últimos no refieren a las ventajas comparativas de los servicios cogestionados, sino a efectos indirectos que el involucramiento del tercer sector en la gestión pública genera sobre éste, lo que a su vez impacta sobre su incidencia en la toma de decisiones y sobre su potencial para dinamizar a la ciudadanía y favorecer el surgimiento de redes y capital social. Se trata de una diferencia crucial, que distingue entre la participación que puede ocurrir en la cogestión y la que puede surgir como consecuencia de la cogestión.

Aunque la diferencia puede parecer clara en el nivel analítico, estos niveles suelen confundirse en las experiencias, los discursos y las expectativas de la cogestión. La evidencia que se presenta a continuación refleja esta confusión en los dos países analizados. Pero, sobre todo, el análisis que sigue ofrece elementos interesantes para poner en tela de juicio y, al menos, dudar de los postulados normativos que afirman que la participación, en cualquiera de sus dos acepciones, es siempre un valor agregado de la cogestión.

### **La participación en la cogestión y los "servicios participativos"**

En general, la teoría sostiene que el factor diferenciador del trabajo de las entidades sociales respecto al de la Administración es la tendencia de las primeras a buscar fortalecer la participación de los beneficiarios en dos ámbitos: la gestión de las organizaciones y los propios servicios que reciben. Y aunque es esperable que de la teoría a la práctica haya un salto importante, es difícil establecer la distancia existente entre ambos planos de análisis. Para aportar elementos a este objetivo, se analizan aquí dos dimensiones fundamentales: la participación de los beneficiarios en la gestión de los servicios que reciben y, como indicador más indirecto, la participación de personal voluntario entre el personal que presta los servicios. Para abordar ambas cuestiones, se observa, por un lado, la medida en que estas cuestiones están presentes en las convocatorias que la administración hace para que el tercer sector gestione servicios sociales y, por otro, la visión que las propias organizaciones sociales tienen sobre lo que pasa en la "caja negra" de sus servicios.

*La búsqueda (o no) de servicios participativos.* Una manera de determinar cómo se traduce este postulado en las experiencias concretas de cogestión que están teniendo lugar en España y Uruguay es analizando los sistemas formales de traspaso de recursos, para observar en qué medida esta dimensión está presente.

En el caso de España se analizaron tres tipos de convocatorias: las del Ayuntamiento de Madrid en el área de empleo y servicios a la ciudadanía, las del Ayuntamiento de Barcelona en el ámbito de los servicios personales y de actividades y servicios de distrito y de ciudad, y la Convocatoria estatal de ayudas y subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

**Cuadro 3**  
**Presencia del criterio de participación de los beneficiarios en las convocatorias para cogestión de servicios**

Forma en que está establecida la participación de los beneficiarios como componente a valorar para la selección de proyectos	Indicador para evaluarlo
<b>ESPAÑA (*)</b>	
<p><b>Madrid:</b> No lo destaca como uno de los criterios de evaluación, pero en los formularios de presentación existe un campo que pide información sobre "Conocimiento del proyecto por parte de los beneficiarios y nivel de participación en el mismo", y sobre "Qué acciones tiene previstas en orden a conseguir la participación de los beneficiarios en la realización del proyecto".</p>	<p>Nº de personas distintas que han participado en el proyecto (beneficiarios directos). Acciones realizadas para involucrar a los beneficiarios en los proyectos.</p>
<p><b>Barcelona:</b> <b>Criterio general:</b> Se valora a las entidades según su "<i>base social y participación en el entramado territorial (...), capacidad de convocatoria y movilización de la entidad (...), fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación ciudadana</i>" (Bases 2006). Establece que la participación del colectivo beneficiario en el diseño del proyecto es una dimensión relevante para juzgar la calidad de los proyectos (Bases 2006). En relación con la infancia, se valoran los proyectos con participación activa de los niños en los diferentes ámbitos de la vida en la ciudad. En relación con la juventud, se valoran especialmente las organizaciones juveniles (Bases 2004).</p>	<p>No plantea indicadores para probar la participación de los beneficiarios ni dedica un espacio en los formularios para que las entidades plasmen esa información.</p>
<p><b>Estatal. Criterio general:</b> "<i>Que la entidad promueva la participación y movilización social</i>". No lo menciona como criterio.</p>	<p>No se establece indicador.</p>
<b>URUGUAY (**)</b>	
<p><b>Montevideo. Infancia:</b> No está mencionado en el convenio tipo; sin embargo, se estimula explícitamente la participación de la comunidad y de los padres en la gestión no del servicio pero sí de la entidad. <b>Juventud:</b> No está mencionado en el convenio tipo.</p>	<p>No se establece indicador.</p>
<p><b>Estatal. INAU:</b> No se establece como criterio. <b>Projovent:</b> No se establece como criterio.</p>	<p>No se establece indicador.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008, pp. 200 y 229).

(\*) Fuente: elaboración propia a partir de las bases de las siguientes convocatorias de subvenciones: Madrid: Ayuntamiento de Madrid - Convocatoria pública de subvenciones del área de gobierno de empleo y servicios a la ciudadanía (2003, 2004 y 2005), Ordenanza reguladora de las subvenciones para el fomento del asociacionismo y la participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid (aprobado el 31 de mayo de 2005).

Barcelona: Bases per sol·licitar i atorgar subvencions per a la realització d'activitats i serveis en l'àmbit dels Serveis Personals (esports, salut pública, promoció i atenció social i drets civils) de districte i de ciutat (2004) y Bases para solicitar y conceder subvenciones en el Ayuntamiento de Barcelona para la realización de actividades y servicios de distrito y de ciudad (2006).

Nivel estatal: MTASS Convocatoria para la concesión de ayudas y subvenciones para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (2004) (BOE, 12 de febrero de 2004).

(\*\*) Fuente: elaboración propia a partir de las bases de las siguientes convocatorias de subvenciones: Estatal: Programa descentralizado de capacitación e inserción laboral para jóvenes. Pliego de bases y condiciones para la presentación de ofertas (2002). INAU: Llamado a presentación de propuestas para atención a niños en situación de calle, Reglamento general de Convenios (2002a), Documento de Modalidades de atención parcial (2002b).

**El relevamiento confirma que, aun cuando en la literatura esté relativamente claro el lugar de la participación en la cogestión, esta claridad no se plasma en los sistemas formales que las administraciones públicas han impulsado para la prestación de servicios sociales por parte del tercer sector.**

Como surge del Cuadro 3, la convocatoria del Ayuntamiento de Madrid valora la participación de los beneficiarios en los proyectos y establece incluso algunos indicadores sobre los cuales se evaluará cada proyecto en relación con esta dimensión (entre ellos, el número de beneficiarios directos que han participado en el proyecto y las acciones que los proyectos prevén para involucrar a los beneficiarios). En Barcelona, aunque se plantea que se valorará la participación de los beneficiarios en el diseño, no se establecen medidas para que las organizaciones la acrediten. Por último, en la convocatoria del 0,52% del IRPF que rige buena parte de las subvenciones para servicios sociales a nivel estatal, la participación de los beneficiarios no forma parte de los criterios que la Administración utiliza para seleccionar las propuestas.

Nótese, sin embargo, que tanto en la convocatoria del nivel estatal como en la de Barcelona se plantean, como criterios generales, la "base social y participación en el entramado territorial (...), capacidad de convocatoria y movilización de la entidad (...), fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación ciudadana" (Madrid), y "Que la entidad promueva la participación y movilización social" (nivel estatal), aunque no se señala cómo harían los organismos para evaluar la presencia de estos rasgos en las organizaciones sociales que se presentan a las convocatorias.

En Uruguay se revisaron convocatorias a subvenciones y convenios en infancia y juventud de la Intendencia de Montevideo y, en el nivel nacional, del INAU y del programa de inserción laboral de jóvenes (Projovent). La evidencia muestra que los servicios participativos no han sido abordados como un componente prioritario en los sistemas que transfieren recursos al tercer sector para la prestación de servicios sociales públicos: la participación de los beneficiarios, cuando es mencionada, es más algo que se estimula que algo que se toma en cuenta para la selección de proyectos. A su vez, salvo en el caso de Projovent, no se plantean indicadores para evaluar la participación y, aun en este caso, la formulación del indicador parece bastante vaga.

En definitiva, el relevamiento confirma que, aun cuando en la literatura esté relativamente claro el lugar de la participación en la cogestión, esta claridad todavía no se plasma en los sistemas formales que las administraciones públicas han impulsado para la prestación de servicios sociales por parte del tercer sector.

Por otro lado, es interesante la visión de los actores sobre la participación que tiene lugar al interior de los servicios que prestan sus instituciones. De hecho, las investigaciones realizadas tanto para el caso español como para el uruguayo, revelan que las entidades declaran que sus beneficiarios participan, aunque no en forma sistemática, en los servicios que prestan y en la gestión de las propias organizaciones (Rossel, 2008: 191). Sin embargo, suele ser difícil que esto se explicita en mecanismos concretos: se plantea en términos de que los beneficiarios "son protagonistas de su propio desarrollo", u opinan sobre los servicios que se prestan y, en general, las entidades sociales no cuentan con modelos concretos para la incorporación sistemática de los beneficiarios (o de sus opiniones) en los servicios que ofrecen.

*El lugar del voluntariado.* Otra forma, más indirecta, de valorar la relevancia otorgada a los servicios participativos en los sistemas de cogestión es observar el peso que le otorgan al voluntariado, una dimensión vinculada -aunque no exclusivamente- con la participación en la gestión.

En España, las tres convocatorias estudiadas lo mencionan como un elemento importante a la hora de seleccionar los proyectos, aunque sólo en Madrid y a nivel estatal se establecen algunas nociones de cómo se mide ese componente en las propuestas (ver Cuadro 4).

En Uruguay, ninguna de las experiencias elegidas para el análisis establece la presencia de personal voluntario como criterio a evaluar en las convocatorias o textos de los convenios de cogestión entre Administración y organizaciones del tercer sector.

Es importante señalar que, a la hora de observar el peso real del personal voluntario en las entidades, la evidencia muestra que, en ambos países las organizaciones que se dedican a prestar servicios sociales públicos tienen menor presencia de personal voluntario que el promedio del tejido asociativo (Pérez Díaz y López Novo, 2003; Rossel, 2008). El dato es consistente con la tendencia de estas organizaciones a incorporar cada vez más personal rentado para cumplir con los requisitos impuestos por la administración, un elemento que se confirma en ambos países. De hecho, los datos recogidos muestran que, en el total de instituciones consultadas, la enorme mayoría aumentó el personal rentado a partir de comenzar a gestionar servicios sociales públicos en, por lo menos, un 25% y, mayoritariamente, en más del 50% (ver Cuadro 5).

**Cuadro 4**  
**Presencia del criterio de participación de personal voluntario en las convocatorias para cogestión de servicios**

Forma en que está establecida la participación de personal voluntario como componente a valorar para la selección de proyectos	Indicador para evaluarlo
<b>ESPAÑA (*)</b>	
<b>Madrid:</b> Establece como un criterio de evaluación " <i>La participación de voluntarios en el desarrollo del proyecto según la naturaleza del mismo</i> ".	Se valora en el caso de que el porcentaje de dedicación del voluntariado, en horas al mes, se encuentre entre el 25 y el 40% del cómputo total de horas del proyecto.
<b>Barcelona:</b> Se destaca la importancia de que la entidad que presente proyectos se ocupe del " <i>fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación ciudadana</i> ".	No plantea indicadores para probar la participación de voluntariado, ni dedica un espacio en los formularios para que las entidades plasmen esa información.
<b>Estatal:</b> Que cuente con un número relevante de voluntarios/as para el desarrollo de los programas, priorizándose aquéllas que dispongan de un sistema de formación de los/as voluntarios/as y de incorporación de éstos/as a las actividades de la entidad. Que el programa sea desarrollado por personal voluntario, en el mayor grado posible, así como que las actividades que el mismo desarrolle estén en consonancia con la formación que haya recibido.	Los formularios tienen un apartado referido a "participación social y voluntariado". Se toma en cuenta el personal voluntario permanente en la gestión de la entidad, otra información sobre participación y movilización social, la que debe ser acompañada de documentación acreditativa. También tiene una sección exclusivamente dedicada a voluntariado en la que se pide información sobre los proyectos en los que los voluntarios participan, las horas de dedicación, y los cursos de formación en los que participaron.
<b>URUGUAY (**)</b>	
<b>Montevideo:</b> <i>Infancia:</i> No corresponde. No está mencionado en el convenio tipo. <i>Juventud:</i> no corresponde. No está mencionado en el convenio tipo.	No se establece indicador.
<b>Estatal:</b> <i>INAU:</i> No lo menciona como criterio. <i>Projoven:</i> No lo menciona como criterio.	No se establece indicador.

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008, pp. 200 y 229). Véase detalle en Cuadro 3.

**Cuadro 5**  
**Proporción de aumento de personal rentado en el *staff***  
**de las entidades, según país**

	<b>España</b>	<b>Uruguay</b>
<b>Menos de 25%</b>	2	4
<b>Entre 25% y 50%</b>	10	2
<b>Entre 50 y 75%</b>	10	5
<b>Entre 75% y 100%</b>	7	8
<b>Más de 100%</b>	5	10
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>29</b>

Fuente: elaboración propia con base en Rossel (2008).

Este proceso de "profesionalización" ha dado como resultado que el "mapa" de recursos humanos que gestionan los servicios en las organizaciones sociales esté relativamente segmentado (Rossel, 2008: 259), destinando las tareas directivas, administrativas, de gestión central y de gestión directa de los servicios al personal rentado, y dejando al personal voluntario en tareas de apoyo al funcionamiento de la institución.

**La participación como consecuencia de la cogestión:  
del dicho al hecho**

Hasta aquí, el análisis sugiere que la función de participación que se espera tenga lugar en la cogestión de servicios sociales cuando es llevada a cabo por el tercer sector debe, al menos, ser tomada con cautela. Sin embargo, lo planteado hasta ahora no elabora sobre el impacto potencial que la cogestión, al fortalecer las estructuras y el flujo de recursos a las organizaciones del tercer sector, puede tener sobre la posibilidad de éste de dinamizar y promover la participación ciudadana, en un sentido más amplio.

En España y Uruguay existe consenso en que el pasaje del tercer sector a prestar servicios sociales públicos ha estimulado un crecimiento del sector, consolidando las organizaciones ya existentes y promoviendo el surgimiento de nuevas entidades a partir de la nueva estructura de oportunidades brindada por el Estado. Sin embargo, cada vez parece más claro que este nuevo escenario también ha acarreado riesgos y problemas que afectan el rol del sector como impulsor de participación en los ciudadanos. Entre éstos, vale la pena destacar tres: el proceso de profesionalización y desvoluntarización antes mencionado, la dependencia económica y pérdida de autonomía, y las amenazas a la identidad.

El proceso de profesionalización es un fenómeno experimentado por el tejido asociativo en una gran variedad de países que han ido

**El debilitamiento de la identidad del tercer sector, en especial de sus roles más políticos, aparece casi como una consecuencia natural de lo anterior.**

extendiendo la cogestión con este actor, y que está estrechamente vinculado a las exigencias que la Administración impone para la prestación de los servicios públicos (Leat, 1990: 142; Eikas y Selle, 2002; Walden, 2006; Gronbjerg, 2001: 289-290). La contracara de este proceso ha sido, según algunos autores, un avance hacia la "devoluntarización" del sector (Kramer, 1994), que puede poner en riesgo algunos de sus rasgos fundacionales, entre ellos, los valores de solidaridad (Kramer, 1994: 48; Kearns, 2003: 125).

Tanto en España como en Uruguay, este proceso es experimentado con claridad por las organizaciones sociales, y es vivido, en general, en forma dramática. Las organizaciones perciben que van perdiendo contacto con la realidad a la que se dedican a atender, y van abandonando la mística que facilitaba su capacidad de movilizar a los ciudadanos (Rossel, 2008).

Por otro lado, el fenómeno antes referido está estrechamente vinculado con otro impacto de la cogestión en el tercer sector: la dependencia de las instituciones respecto a los recursos públicos. Este hecho, confirmado sistemáticamente por los analistas del tercer sector en distintos países, tiene su primer expresión en el peso creciente de los recursos estatales en el presupuesto del tejido asociativo (Kramer, 1981 y 1994; Anheier, Toepler y Sokolowski, 1997: 192-194; Nowland-Foreman, 1998: 115; Froelich, 1999). En el mediano y largo plazo, se convierte en recurrente preocupación por la posibilidad de perder autonomía e independencia respecto al sector público (Simon, 1989: 467; Wolch, 1990: 215; Lloyd, 1990: 246-248; Biggs y Neame, 1995; Frumkin, 2001).

Los efectos de este proceso son, como lo señala la literatura, difíciles de estimar. Sin embargo, entre las organizaciones sociales de España y Uruguay que cogestionan servicios públicos la secuencia negativa antes planteada es ya un hecho, que se traduce, primero, en una escasa capacidad de dedicar recursos a la promoción de la participación, porque no son estos roles los que la administración evalúa a la hora de destinar fondos al tercer sector, y, segundo, en un condicionamiento de su capacidad de cuestionar y controlar la administración, debido a la posibilidad de que posturas más reivindicativas lleven a la administración a retirar los fondos (Rossel, 2003 y 2006; Folia, 2005).

Finalmente, el debilitamiento de la identidad del tercer sector, en especial de sus roles más políticos, aparece casi como una consecuencia natural de lo anterior. Aunque no es posible ser concluyentes

aún con base en las investigaciones disponibles, la evidencia muestra que vale la pena, al menos, explicitar las dudas sobre el potencial dinamizador y de estímulo que la cogestión, vía el fortalecimiento de las organizaciones sociales, tendría sobre la participación ciudadana. Lo claro es que en España y Uruguay la amenaza está presente en forma bastante explícita y parece ser una preocupación recurrente de las propias organizaciones del tercer sector.

### **3. Cogestión y rendición de cuentas: ¿senderos que se bifurcan?**

Los planteos que señalan que la creación de mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos contribuye a profundizar la *accountability* tienen ya una larga trayectoria en la literatura sobre Administración Pública (Mulgan, 1997; Consejo Científico del CLAD, 2000; Romzek, 2000). El principal argumento para sostener esto radica en que la contratación, por parte de la Administración, de agencias con o sin fines de lucro para que presten los servicios que antes prestaba ésta, estimula la competencia, en contraposición a los monopolios, juzgados frecuentemente como ineficaces y con muy baja capacidad de responder adecuadamente a las demandas ciudadanas. La competencia restablecería el "derecho de salida" de los usuarios (Pestoff, 1994: 153-162) y generaría efectos virtuosos como aumentos en la productividad y la calidad de los servicios, apelando a la responsabilidad de las agencias prestadoras de servicios por cumplir con las expectativas de los ciudadanos y atraer mayor cantidad de clientes (Pestoff, 2005).

Pero junto con éste han surgido otros debates, centrados ya no en el potencial de la competencia como instrumento clave, sino en una posible pérdida de responsabilidad de la administración pública frente a la ciudadanía (Gates y Hill, 1995; Brodtkin, 1997) en el contexto de la cogestión por parte del tercer sector.

Por un lado, existen serios cuestionamientos a la idea de que la cogestión de servicios permite mantener la responsabilidad de la Administración y, en consecuencia, los niveles de *accountability* que el sistema tenía hasta el momento. La idea central es que mientras los servicios son prestados por la administración pública, el sistema de *accountability* que en ésta funciona -jerárquico y a través de la línea de mando- hace que cada funcionario sea responsable de sus actos frente a su superior directo y, en última instancia, a la autoridad máxima de unidad, por ejemplo, el ministro (Romzek y Dubnick, 1987; Romzek, 2000). Así, pese a que en general la

A diferencia de lo que ocurre en la Administración y en el mercado, el sistema de *accountability* propio del tercer sector suele rendir cuentas de sus intenciones, más que de sus acciones o sus resultados.

autoridad máxima de un ministerio no está al tanto ni controla de manera cotidiana las acciones de sus subordinados, siempre tiene la capacidad de hacer que éstos respondan por sus actos en cualquier momento.

En escenarios de contratación a agencias externas para la prestación de servicios, en cambio, esta capacidad es mucho más débil (Walters, 1999: 11). Aquí, la responsabilidad por la provisión de los servicios se deposita sobre personas que no están directamente vinculadas a las regulaciones de la Administración y al control ministerial, y sólo es posible ejercer controles sobre las cuestiones que están estipuladas en los acuerdos entre Administración y ONG. Desde esta perspectiva, la *accountability* quedaría circunscripta a los términos del contrato, lo que la limita seriamente (McAfee y McMillan, 1989).

Aun pudiendo hacer cumplir lo establecido en los contratos, la duda que se plantea es ¿qué grado de control pueden ejercer los funcionarios de la Administración en las instituciones contratadas? Así, pese a que la Administración mantiene la responsabilidad global por la prestación de los servicios, existe poco margen para asumir la responsabilidad por las acciones cotidianas llevadas a cabo en las instituciones contratadas (Smith y Lipsky, 1989 y 1993; Gates y Hill, 1995; Mulgan, 1997: 3). En definitiva, parecería ser que cualquier ganancia de *accountability* generada a partir de las ventajas de la especificación y la competencia se ve contrarrestada con pérdidas de *accountability* a raíz de la ausencia del control inmediato (Mulgan, 1997: 6; Behn, 2001; Frumkin, 2001).

Hasta aquí, los problemas de *accountability* que la cogestión con el tercer sector enfrenta no parecen demasiado diferentes a los que se plantean en general en los mecanismos de desregulación y cuasimercados generados en las últimas décadas. Sin embargo, en los últimos años varios analistas han señalado que, cuando los servicios públicos son gestionados por el tejido asociativo, las tensiones antes señaladas se profundizan notoriamente debido a la existencia de un déficit de *accountability* o "*accountability gap*" en el tercer sector (Kramer, 1981: 267; Smith y Lipsky, 1989: 642; Leat, 1990 y 1994; Goodin, 2003).

La idea central es que, a diferencia de lo que ocurre en la Administración y en el mercado, el sistema de *accountability* propio del tercer sector suele rendir cuentas de sus intenciones, más que de sus acciones o sus resultados (Leat, 1990; Jeavons, 1992: 404; Kearns, 1996: 29; Goodin, 2003). Por esto mismo, las personas que

trabajan en estas organizaciones suelen estar más concentradas en el respeto y la consecución de su causa o de valores propios en lugar de los resultados de su actuación (Kramer, 1981; Jeavons, 1992; McDonald, 1999: 12). Este elemento constituye la razón principal por la cual, aunque no sean todo lo eficientes que deberían, muchas veces la ciudadanía prefiere las instituciones no lucrativas en lugar de las que tienen fines de lucro (Smith y Lipsky, 1993: 26-31; Kramer, 1994; Kearns, 1996). Más aun, ésta es una de las razones fundamentales, como se señaló anteriormente, por la que los gobiernos eligen favorecer el rol de estas instituciones en la gestión de servicios, esperando que contribuyan a generar, en el mediano plazo, mayor participación ciudadana y mayor capital social. El peso que tienen estas motivaciones en la configuración de las organizaciones no lucrativas condiciona las cuestiones sobre las cuales éstas pueden ser *accountables* o llamadas a rendir cuentas (Leat, 1990).

En definitiva, el tercer sector no tiene una definición clara de a quién debe rendir cuentas sobre las orientaciones y decisiones de políticas que toma, así como sobre las decisiones particulares que se adoptan (Hammack, 1995: 131-132).

Esta ausencia de relaciones formales de rendición de cuentas tiene su base en las características del tercer sector y, sobre todo, en los valores que tradicionalmente se asocian a las organizaciones que forman parte del mismo, que normalmente justifican las acciones del sector porque están orientadas a la búsqueda del bien común y se basan en relaciones de solidaridad (Wolch, 1990; Kearns, 1996; McDonald, 1999; Goodin, 2003). Además, estas organizaciones han surgido, en su gran mayoría, como organizaciones que trabajan en el ámbito privado; y pese a que en las últimas décadas han comenzado a ser agentes proveedores de servicios públicos a través de mecanismos como el *contracting out*, buena parte mantiene las dinámicas de funcionamiento de quienes se desempeñan en el sector privado.

El solo hecho de prestar servicios públicos con recursos estatales hace que el déficit de *accountability* que caracterizaba al sector se convierta en un serio problema que no sólo puede traer consecuencias de corto y mediano plazo para los impulsores de la cogestión de políticas, sino que también puede acarrear peligros más profundos en el mediano plazo que afecten la calidad de la democracia (Smith y Lipsky, 1989: 642-643).

### **La rendición de cuentas en la cogestión: ¿qué tan "negra" es la caja?**

Las actuales experiencias de colaboración de la sociedad civil con la Administración transforman los principios de representación y control ciudadano sobre los fondos y el aparato público. Lo hacen substituyendo parcial o totalmente el principio de autoridad estatal y *accountability* vertical democrática tradicional por principios como la regulación de mercado y cuasimercado, o el control ciudadano de los beneficiarios. Asimismo, la renuncia parcial o total que realiza el Estado a los formatos endógenos de regulación y control de implementación supone la creación de otros mecanismos reguladores desde el Estado, que interactúan y se combinan con las dinámicas de regulación "naturales" que emergen desde las esferas del mercado y de la sociedad civil.

Los debates presentes en la literatura académica en relación con este punto revelan un escenario complejo, que obliga a mirar con lupa lo que está sucediendo en la cogestión de servicios. Debido a la complejidad de la temática, la posibilidad de realizar un análisis riguroso y a la vez concluyente supera los objetivos de este trabajo. Sin embargo, sí es posible sistematizar algunos elementos preliminares que permitan construir hipótesis sobre lo que está ocurriendo en cada uno de los países.

### **Modelos de evaluación**

Una primera dimensión a analizar es la existencia o no de un déficit en las experiencias analizadas en cuanto a "*accountability* externa" en el tercer sector, es decir, en la relación con la administración pública.

En principio, la información recogida en ambos países muestra importantes avances en los últimos años en relación con este tema, aunque todavía parece haber deudas importantes.

En España, actualmente, las experiencias de cogestión a través de subvenciones involucran controles en todas las convocatorias o contrataciones que se realizan en todos los niveles gubernamentales. En la inmensa mayoría de los casos, estos controles están limitados a la supervisión del gasto y manejo de los recursos financieros que la administración traspasa a las entidades para la prestación de los servicios. Prácticamente no existen experiencias donde los controles de la administración se centren en los procesos, y menos aun en los resultados de las intervenciones de las entidades.

**Cuadro 6**  
**Bases de los sistemas de evaluación, seguimiento y control de los proyectos**  
**ejecutados por organizaciones de la sociedad civil (España y Uruguay)**

<i>Ex - ante</i>	<b>En el momento de ejecución</b>	<i>Ex - post</i>
<b>ESPAÑA (*)</b>		
<p><b>Madrid:</b>                      Valoración de la entidad.                      Nivel de coordinación con servicios sociales.                      Planificación, gestión y evaluación del programa.                      Presupuesto y adecuación a objetivos.                      Justificación del proyecto.                      Participación de voluntariado.</p>	<p><b>Madrid:</b>                      "La Intervención General del Ayuntamiento de Madrid y el Área de Gobierno competente en materia de Participación Ciudadana, podrán realizar mediante los procedimientos legales pertinentes, las comprobaciones necesarias respecto al destino y aplicación de las subvenciones concedidas".</p>	<p><b>Madrid:</b>                      Memoria de gasto (recibos y facturas cuyo importe haya sido abonado con cargo a la subvención concedida).                      Memoria explicativa de las actividades del proyecto, con expresa mención de los resultados obtenidos (plazo: 31 de diciembre del año correspondiente a la subvención concedida).</p>
<p><b>Barcelona:</b>                      Calidad del proyecto.                      Articulación y coordinación.                      Trayectoria de la entidad.                      Impacto.                      Solidez y financiación.</p>	<p><b>Barcelona:</b>                      Comprobaciones y controles financieros por parte de los organismos públicos de contabilidad en cualquier momento de la ejecución de la subvención.</p>	<p><b>Barcelona:</b>                      Justificación económica del destino de la subvención.                      Memoria técnica sobre las actividades realizadas (plazo: seis meses después de finalizada).</p>
<p><b>Estatal:</b>                      Trayectoria de la entidad.                      Cumplimiento de obligaciones en convocatorias anteriores.                      Proyectos.</p>	<p><b>Estatal:</b>                      "La ejecución de las actividades comprendidas en los programas subvencionados se someterá al control, comprobación, seguimiento, inspección y evaluación que determine la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia".                      "Las entidades subvencionadas deberán facilitar periódicamente el grado de cumplimiento de los programas, de acuerdo con el calendario e instrucciones de seguimiento dictadas a estos efectos por la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia".</p>	<p><b>Estatal:</b>                      Justificación de gastos (documentación acreditativa de los gastos efectuados).                      Memoria final justificativa de la aplicación de las subvenciones concedidas que incluya el resumen económico, el número de usuarios directos, las modificaciones solicitadas al Convenio-Programa, la localización territorial del programa, la metodología o instrumentos utilizados, las actuaciones realizadas, los objetivos previstos y los resultados obtenidos (cuantificados en la medida de lo posible), desviaciones respecto de los objetivos previstos y conclusiones.</p>

URUGUAY (**)		
<p><b>Montevideo-infancia:</b> Acreditación y controles que rigen a las asociaciones en general (personería jurídica, etc.).</p>	<p>Existen reuniones periódicas con los equipos técnicos de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) a nivel central y local, e instancias de intercambio y reflexión a nivel central. Concretamente, el convenio tipo establece que "La Intendencia controlará la gestión administrativa de la Comisión a través del seguimiento y control mensual que ejercerá la institución determinada a tal fin y exigirá la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la Asociación, la presentación del Informe de Supervisión Mensual y una Memoria Semestral del manejo de los fondos". También señala que "La Intendencia se reserva el derecho de hacer en forma imprevista auditorías e inspecciones a los efectos de realizar el control contable y de comprobar el estado de conservación del local, el uso adecuado del mismo y el funcionamiento correcto del servicio, pudiendo proponer las medidas que estime conveniente".</p>	<p>No se plantea.</p>
<p><b>Montevideo-juventud:</b> Acreditación y controles que rigen a las asociaciones en general (personería jurídica, etc.).</p>	<p>"La Intendencia, a través de la Comisión de Juventud, la Unidad de Áreas Verdes y los Servicios Centro Comunal Zonal Nros. 13, 14 y 15, realizará el seguimiento del programa y la supervisión técnica de los trabajos, a efectos de comprobar el cumplimiento de los puntos contenidos en este instrumento". No se especifican mecanismos.</p>	<p>No se plantea.</p>

<p><b>INAU:</b> Grado de articulación y consistencia lógica en la organización de los contenidos solicitados, carga horaria y localización. Grado de explicitación de los objetivos generales. Grado de explicitación de los objetivos específicos. Grado de explicitación y adecuación de actividades a los objetivos. Grado de explicitación y adecuación de criterios de evaluación. Grado de adecuación del técnico responsable a las actividades a desarrollar. Grado de adecuación de RR.HH.</p>	<p>Como criterio general, "El INAME, a través de sus Unidades Competentes, controlará, supervisará y evaluará la ejecución de los proyectos objeto de los convenios, conforme a los criterios y pautas establecidas en las normas vigentes, el reglamento y a los lineamientos técnicos propios de cada modalidad de atención y las establecidas en el propio proyecto aprobado por el INAME. Fijará los criterios y metodología de supervisión para evaluar la calidad del servicio y que coincida con los objetivos fijados y las necesidades específicas de cada modalidad" (INAU, 2002a: 9). Además, se establece que "Las evaluaciones se realizarán en forma periódica y sistemática. La evaluación tendrá en cuenta los indicadores cuantitativos y cualitativos previstos en los proyectos, así como la capacidad institucional de quien lo ejecuta" (INAU, 2002a: 10).</p>	<p>Específicamente, el INAU considera como indicador primordial la asistencia efectiva de los niños a los servicios, cuya definición depende del tipo de servicio. La asistencia efectiva se mide a través del reporte de niños que mensualmente las entidades entregan al INAU.</p>
<p><b>Projovent:</b> Calidad del Equipo Docente (composición, formación, experiencia, coordinador). Adecuación de la Propuesta Técnico-Pedagógica (objetivos, método pedagógico, metodología de evaluación, equipamiento y material didáctico, grado de articulación e integración de componentes). Capacidad de Inserción Laboral de la Propuesta y Nexa con el Mercado Laboral (grado de innovación, capacidad de inserción de jóvenes en el mercado de trabajo). Antecedentes de la entidad.</p>	<p>Se establece la posibilidad de realizar un "seguimiento mensual de cómo se desarrollan los cursos y las actividades conexas, porcentaje cumplido, la calidad de los mismos y los resultados obtenidos" (Projovent, 2002).</p>	<p>Al finalizar cada curso, la ECA deberá presentar: Resúmenes de asistencia. Informe sobre la utilización de los recursos. Evaluación del supervisor o jefe directo. Documentación probatoria de las inserciones efectivas, en caso de que aplique.</p>

(\*) Fuente: elaboración propia a partir de las bases de las convocatorias de subvenciones especificadas en el Cuadro 3.

En general, los actores involucrados -tanto en la administración como entre las propias organizaciones- tienen juicios negativos o al menos divididos sobre las evaluaciones que la Administración realiza a las organizaciones de la sociedad civil.

En el Cuadro 6 se resumen los criterios utilizados por parte de la administración para evaluar a las entidades sociales en las experiencias de cogestión analizadas. Como surge del mismo, tanto en el nivel estatal como en Madrid y Barcelona existe un conjunto de criterios para evaluar *ex-ante* a las entidades que ejecutarán servicios sociales públicos que aparecen especificados en las convocatorias de subvenciones. A la vez, en los tres casos se establece que las evaluaciones *ex-post* se asientan sobre dos fuentes de información: las memorias de gasto y las memorias técnicas. Sin embargo, basta revisar las convocatorias de subvenciones para entender que las primeras tienen mucho mayor peso que las segundas. Finalmente, en las tres experiencias analizadas se contempla la posibilidad de ejercer controles en el momento en que están ejecutándose las subvenciones, pero más allá de establecer en forma general ese derecho de la administración no se describen los mecanismos a través de los cuales se llevarán a cabo los controles.

En Uruguay existe un conjunto relativamente amplio de criterios para evaluar *ex-ante* a las entidades que se presentan a las convocatorias. A la vez, a diferencia de lo que ocurre en el caso español, el sistema de convenios implantado en algunos servicios sociales para la infancia lleva a la administración a ejercer controles regulares sobre el trabajo de las entidades. Por otro lado, el control *ex-post* se realiza básicamente sobre la asignación de los recursos económicos, y en el caso de Projovent, este control incluye también la evaluación de los logros alcanzados.

Más allá de lo que establecen formalmente los sistemas, parece interesante conocer cuál es la visión de los actores involucrados sobre las regulaciones y controles que la Administración ejerce sobre las organizaciones en el contexto de la cogestión. El panorama aquí no es muy alentador.

En general, los actores involucrados -tanto en la administración como entre las propias organizaciones- tienen juicios negativos o al menos divididos sobre las evaluaciones que la Administración realiza a las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En España, los actores consideran mayoritariamente que la evaluación es inadecuada o muy inadecuada, aunque existe un número no menor de entrevistados que considera que es adecuada. Además, en Madrid y en el nivel estatal parece haber un sesgo más negativo en las opiniones que en Barcelona. En Uruguay, casi dos terceras partes de los entrevistados consideraron que la evaluación es muy inadecuada (Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Opinión sobre cuán adecuada es la evaluación que realiza la AP a las OSC,**  
**según ámbito de actuación**

	ESPAÑA			URUGUAY		
	Adminis- tración	Tercer sector	Total	Adminis- tración	Tercer sector	Total
<b>Adecuada</b>	5	2	7	4	3	7
<b>Inadecuada</b>	1	15	16	1	10	11
<b>Muy inadecuada</b>	0	17	17	0	16	16
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>34</b>	<b>40</b>	<b>5</b>	<b>29</b>	<b>34</b>

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas en profundidad.

Los factores que parecen influir en la consideración relativamente negativa son variados.

Un primer grupo de elementos refiere a los indicadores utilizados para la evaluación. Del análisis surge que los sistemas de traspaso de recursos a entidades tanto en España como en Uruguay no parecen estar acompañados de sistemas de indicadores que permitan la evaluación de las actuaciones de las ONG en relación con los procesos o los resultados que cada proyecto se plantea. Éste tiende a ser un problema generalizado en los sistemas de cogestión y subvenciones en varios países, y está directamente asociado a las características del tercer sector -marcado por un *déficit de accountability*, expresado en una falta de tradición en evaluación de los resultados e impactos de sus actuaciones- y también de la Administración, que muchas veces no tiene capacidad para desarrollar, procesar y gestionar sistemas de seguimiento y evaluación de gran alcance.

Extractos de entrevistas realizadas tanto en España como en Uruguay ofrecen información adicional sobre este punto:

*"La Administración no evalúa, no controla, y aunque yo creo que el control es positivo, las evaluaciones no están relacionadas con la calidad ni con los resultados de los proyectos... No hay evaluación suficiente... eso no está ni contemplado ni financiado"* (entrevista a representante de ONG N° 25, Madrid).

*"La Administración mira la última página [de las memorias hechas por las entidades], que es la que indica qué has hecho con las partidas de dinero, ítem por ítem del presupuesto. Nosotros hacemos evaluación de impacto y la incluimos en nuestra memoria, y ahora aparece la Administración que valora esto, pero en realidad no se le presta casi atención"* (entrevista a representante de ONG N° 6, Madrid y nivel estatal).

También existe una demanda muy clara en el intercambio institucional entre ONG y Administración referida a la insuficiencia de los indicadores cuantitativos para medir los logros de las intervenciones. Los cuestionamientos del tercer sector suelen señalar no sólo la insuficiencia de medidas cuantitativas para evaluar intervenciones de alta complejidad, sino las dimensiones sobre las que esos indicadores se detienen. En general, se sostiene como problema el que los indicadores no reparen en los resultados ni en la calidad de las intervenciones, y se centren básicamente en medir la cobertura de los servicios.

Un segundo grupo de factores refiere a los mecanismos y procedimientos de evaluación. Aunque no se establece en forma explícita en las convocatorias, entrevistados de la Administración y de las propias organizaciones señalan que el traspaso de fondos para la ejecución de una subvención o un convenio prevé la realización de visitas y supervisiones por parte de la Administración a las entidades. Sin embargo, en España, en general, las visitas no se realizan o son muy esporádicas, lo que genera un reclamo repetido entre las organizaciones sociales. En Uruguay, aunque se realizan en forma regular, parecen restringirse a controles genéricos y muy superficiales (ver Cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Factores y elementos problemáticos identificados en los sistemas de evaluación de la AP a las OSC, por país**

Factores	ESPAÑA	URUGUAY
<b>Indicadores</b>	No recogen los procesos. No evalúan los resultados. Son cuantitativos, no recogen dimensiones cualitativas de la intervención.	No recogen los procesos. INAU: Pago por capitación (no evalúa resultados). Projoven: Porcentaje de pago por inserción efectiva (resultado). No evalúa otros resultados relevantes. IMM: Pago por capitación. Otros indicadores no están definidos a priori ni se miden en forma sistemática. Son cuantitativos, no recogen dimensiones cualitativas de la intervención.
<b>Procedimientos</b>	Son burocráticos. Se restringen a los controles financieros; existe poco desarrollo de criterios para otro tipo de controles.	Son burocráticos. Supervisiones insuficientes y vacías de contenido.

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas en profundidad.

También vale destacar que la distancia que la Administración tiene respecto a la ejecución cotidiana de los proyectos se repite como una fuente de insatisfacción recurrente entre las ONG. En general, esto se encuentra vinculado a una visión predominante en el tercer sector de que la Administración tiene una mirada demasiado general y parcial sobre las intervenciones de las entidades, lo que dificulta la existencia de mecanismos adecuados de evaluación. Pero lo que resulta más preocupante es que, especialmente en el caso uruguayo, las entidades señalan como problema la falta de capacidad de la administración para ejercer los controles necesarios. Esta debilidad del sector público no es homogénea ni tiene el mismo significado en todos los organismos: en algunos casos se expresa en una insuficiencia de recursos humanos; en otros, en una falta de conocimiento técnico sobre las evaluaciones.

#### **La cogestión y las nuevas oportunidades para la rendición de cuentas**

Frente al panorama relativamente negativo que se plantea en la sección anterior, es importante señalar que la exploración realizada en España y Uruguay revela que la asunción del nuevo rol de las organizaciones sociales como prestadoras de servicios públicos también llevó a las entidades a incorporar progresivamente habilidades y funciones para responder a las demandas de información de la Administración. Este proceso, visualizado en ambos países, refleja impactos en una mejor gestión de los recursos en los proyectos, un mejor diseño de los proyectos, es decir, en proyectos más coherentes:

*"Estamos tratando de incorporar un modelo de calidad... SQM, ISO, nosotros siempre queremos aumentar el nivel de información. Lo importante es que el proceso de privatización de determinado tipo de actuaciones es también un proceso de gestión... A mí la gestión pública no me garantiza que sea buena, que no haya corrupción, lo que me interesa es que la AP sea democrática. Y para eso en España ha ayudado mucho la UE, pero hay que tener claro que estamos gestionando recursos públicos de manera privada, pero detrás nuestro hay recursos públicos, no es como una privatización de un servicio de teléfonos" (entrevista a representante de ONG N° 14, Madrid, Barcelona y nivel estatal).*

*"Esta tendencia es buena y mala a la vez. Buena porque te obliga a ser coherente ante la opinión pública, a ser transparente, a manejar los recursos de otra forma. Eso es fundamental... Y te obliga a*

El perfeccionamiento de las regulaciones estatales ha creado una preocupación sin precedentes en el tercer sector social sobre la necesidad de incorporar sistemas de gestión de calidad, así como códigos de ética y políticas de comunicación de sus actividades frente a la ciudadanía en general.

*pensar un poco en tu actuación... A presentar informes de evaluación... te obliga a hacer bien las actuaciones" (entrevista a representante de ONG N° 16, Madrid y nivel estatal).*

*"Y el 'conveniar' con el Estado te obliga a cosas. El primer impacto que tuvieron las instituciones que vivieron ese cambio fue el control, porque si el Estado te financia, el Estado está cerca, y acá nos conocemos todos... Se controla fuertemente, se controlan los resultados... Eso te obliga a que si vos decís que tenés cinco personas trabajando en un proyecto tengan que ser cinco. A la cooperación internacional le podés decir que tenés cinco y después tener los que quieras" (entrevista a representante de ONG N° 2, nivel estatal/Projovent).*

El caso español muestra que la cogestión ha permitido importantes avances en relación con la *accountability* del tercer sector. No sólo se ha profundizado notoriamente la capacidad de las entidades de realizar reportes financieros e informar sobre el manejo de los recursos públicos, sino que el perfeccionamiento de las regulaciones estatales ha creado una preocupación sin precedentes en el tercer sector social sobre la necesidad de incorporar sistemas de gestión de calidad, así como códigos de ética y políticas de comunicación de sus actividades frente a la ciudadanía en general.

En Uruguay, la capacidad del tercer sector de administrar fondos y reportar la información financiera y de gestión también parece haber mejorado, pero hasta el momento esto continúa siendo un proceso engorroso, experimentado por las organizaciones como un continuo obstáculo a su trabajo. El panorama en este país se completa con una escasa preocupación por desarrollar mecanismos de autorregulación al interior del tejido asociativo. Por esta razón, los riesgos y amenazas a la rendición de cuentas en la cogestión, presentados anteriormente, no parecen tener un "contrapeso" en otros controles que permitan "decantar" a los prestadores de servicios. Esto muestra un *trade-off* de *accountability* predominantemente negativo.

### **La titularidad: un desafío adicional**

La forma jurídica que asume la titularidad de los servicios prestados por las entidades en las instancias de cogestión surge también como eje importante de análisis.

En España, el sistema de subvenciones se define como un sistema de apoyo a los proyectos de las entidades del tercer sector (aunque este apoyo termine constituyendo una porción fundamental de la

estructura de algunos servicios de protección social), y parte de la base de que la titularidad de los servicios es de las propias entidades y en ningún momento de la Administración. Esta definición posiciona a los servicios prestados en este marco como servicios "privados", pese a que el apoyo financiero fundamental -aunque no único- para desarrollarlos sea público. De esta forma, aunque hoy constituyen un canal fundamental para la protección social, especialmente de determinados colectivos, los servicios prestados con subvenciones no forman parte de la estructura formal de servicios de bienestar públicos. Por lo tanto, los ciudadanos y beneficiarios no se encuentran en las mismas condiciones para exigir información y transparencia de estos servicios que con los servicios puramente estatales.

En Uruguay, dado que la financiación cubre el 100% de los servicios, la titularidad de éstos es compartida, es decir, la ONG es responsable por el servicio en la misma medida en que lo es la administración por contratar a una entidad social para que lo lleve a cabo.

Esto constituye una diferencia sustantiva con el sistema de subvenciones que predomina en el caso español, y condiciona fuertemente la rendición de cuentas en dos de sus dimensiones: hacia la ciudadanía en general y hacia los beneficiarios. Así, mientras que en España no parece estar en discusión el hecho de que el responsable único de los servicios prestados es la entidad, en Uruguay es claro que esta responsabilidad recae sobre ambos actores y, en última instancia, sobre el organismo público financiador.

Esta distinción es central para pensar en las condiciones y alcance que tiene la rendición de cuentas con el ingreso del tercer sector como prestador de servicios públicos. Sin embargo, en la práctica se traduce en percepciones dispares y en interpretaciones divergentes.

#### **4. A modo de cierre**

El presente artículo tiene su origen en la preocupación por indagar en profundidad lo que ocurre en los nuevos modelos de cogestión de servicios sociales públicos a cargo del tercer sector, una de las expresiones más frecuentes de la participación ciudadana en la gestión pública en los países latinoamericanos y también europeos.

Para alcanzar este objetivo, se centró en el estudio de España y Uruguay, dos países con modelos de protección social asentados en acuerdos corporativos vinculados al estatus y al mercado de trabajo formal. Desde el punto de vista sustantivo, la opción se apoya en el

deseo de contribuir a la construcción de conocimiento sobre las formas que asumen las relaciones entre tercer sector y Estado en los regímenes de bienestar corporativos, donde la acumulación académica sobre la temática es todavía reciente e incompleta. Desde el punto de vista metodológico, la elección de estos casos permitió analizar el desarrollo institucional del *welfare* en dos regímenes de bienestar que, si bien comparten la matriz corporativa, han tenido evoluciones diferentes en las últimas décadas.

### **¿Qué esperar entonces de la cogestión?**

Existe en la literatura internacional un "catálogo" de buenas cualidades que suelen ser atribuidas al tercer sector en tanto cogestor de servicios sociales públicos y que reflejan sus virtudes e impronta diferencial frente al Estado y al mercado. Entre estas virtudes, el potencial del tercer sector como agente de profundización democrática suele ser destacado en forma recurrente. Sin embargo, la evidencia sintetizada en este trabajo sugiere que existe una profunda brecha entre lo que se espera de la cogestión y lo que está dando de sí en la realidad.

Por un lado, la participación en los servicios no se confirma en las experiencias analizadas y tampoco está presente entre las condiciones que la administración impone a las organizaciones para prestar servicios públicos. Simplemente no está en la escena.

Por otro, los argumentos presentados sugieren que, aun cuando la participación suele aparecer como un objetivo legítimo esperable como resultado de la cogestión y del fortalecimiento del tercer sector que ésta acarrea, los impactos que estos mecanismos están teniendo sobre el propio sector obligan a recalibrar y traer una cuota de escepticismo sobre su potencial participativo. Los cambios en el perfil del personal y la estructura presupuestal del tejido asociativo parecen estar teniendo ya efectos claros sobre la autonomía del sector y, al menos entre quienes trabajan en él, la amenaza a la identidad y los rasgos fundacionales de las organizaciones está presente desde hace tiempo.

En definitiva, la ausencia de evidencia y de un discurso concluyente en relación con argumentos tan variados como que los servicios prestados por organizaciones del tercer sector suponen el involucramiento de los beneficiarios de los servicios y la participación sistemática y promoción de voluntariado, que promueven la traslación de demandas ciudadanas que ni el Estado ni el mercado suelen

Los sistemas de subvenciones con financiamiento parcial y titularidad privada de los servicios afectan negativamente al logro de la *accountability* esperada de los mecanismos de cogestión, esto aun existiendo una sociedad civil relativamente fuerte.

tomar en cuenta, o que contribuyen a llevar a cabo un mayor control frente a la administración, obliga a afinar el análisis y a dar cabida a un mayor escepticismo a la hora de atribuirle "virtudes de participación ciudadana" a la cogestión, dentro de la vertiente más optimista de la literatura académica sobre el tercer sector.

El otro grupo de argumentos que obligan a cuestionar el potencial del tercer sector y la cogestión en la transformación de los regímenes de bienestar corporativos está vinculado con la reconfiguración que ésta genera en las relaciones clásicas de *accountability* de la administración pública. Sin embargo, en forma exploratoria y preliminar, la investigación contribuye a comprender los obstáculos, potencialidades y desafíos que surgen en esta dimensión, confirmando que el rol del tercer sector como prestador de servicios sociales públicos tiene impactos sobre los mecanismos clásicos de regulación estatal y sobre las relaciones de rendición de cuentas en el tercer sector.

El análisis de los dos modelos de cogestión y sus implicancias en términos de *accountability* aún son difíciles de estimar. Sin embargo, los hallazgos sintetizados en este trabajo revelan que la participación ciudadana en la gestión pública, al menos cuando asume la forma de cogestión de servicios por el tercer sector, introduce nuevos riesgos a las relaciones de rendición de cuentas entre los ciudadanos y la administración pública. A su vez, los modelos de financiamiento ensayados tampoco parecen ser neutros en esta ecuación: es razonable hipotetizar que los sistemas de subvenciones con financiamiento parcial y titularidad privada de los servicios afectan negativamente al logro de la *accountability* esperada de los mecanismos de cogestión, esto aun existiendo, como en España, una sociedad civil relativamente fuerte y que avanza rápidamente en comparación con la uruguaya. En contrapartida, el modelo de convenios puede ofrecer más ventajas a priori para el desarrollo de los controles adecuados para evitar una excesiva pérdida de *accountability*. Sin embargo, las particularidades del caso uruguayo, marcadas por una sociedad civil extremadamente fragmentada y una Administración débil y con escasos recursos, no permiten conocer el potencial de un esquema de colaboración más estable y con titularidad compartida en los servicios.

En definitiva, lo que la investigación muestra con claridad es que las transformaciones experimentadas por el tercer sector en ambos países a partir de la implementación sistemática de la cogestión de servicios sociales públicos no sólo no son inocuas, sino que

condicionan directamente la posibilidad real de que la cogestión alcance lo que de ella se espera en términos de participación y transparencia. Lo más preocupante es que la mayoría de los efectos que se confirman en el tercer sector van en el mismo sentido, debilitando algunas de sus señas constitutivas: la independencia del sector, su capacidad cuestionadora, su carácter solidario.

### **Dimensionando los impactos en regímenes corporativos**

Aunque el diagnóstico sintetizado en este trabajo es poco alentador, es muy posible que sea el reflejo de los "dolores de crecimiento" de un nuevo modelo de políticas sociales (y no necesariamente de protección social en sentido amplio) que se encuentre, en ambos países, en una etapa de decantación y consolidación de un nuevo tipo de tercer sector. Sin embargo, y aunque ésta puede ser una hipótesis atractiva, la investigación empírica disponible no ofrece elementos para confirmarla y será necesario dejar pasar el tiempo para poder visualizar hacia dónde se dirigen ambos modelos.

Por otra parte, los hallazgos encontrados quizá contribuyan a generar un modelo teórico más realista sobre lo que es razonable esperar del tercer sector en tanto cogestor de políticas sociales. De hecho, los déficits y consecuencias negativas que se identifican en España y Uruguay también han sido encontrados en la mayoría de los regímenes de bienestar, y son sistematizados en la literatura como los desafíos y alertas que deben ser considerados a la hora de analizar el rol del tercer sector en los Estados sociales. Esto refleja la importante brecha que separa los postulados normativos sobre el potencial del tercer sector con lo que éste, aun allí donde tiene más desarrollo, puede dar de sí.

Dando un paso más allá de la evidencia que este trabajo sistematiza, surgen algunas hipótesis sobre el futuro de la cogestión en España y Uruguay y sobre el rol del tercer sector en los regímenes corporativos.

Como se sostiene en forma recurrente en este documento, el alcance que el tercer sector como actor clave en las políticas sociales puede tener en ambos países está limitado por el todavía fuerte peso de la matriz corporativa de bienestar y su correlato en el sistema de servicios sociales estatales, y por un tercer sector débil, escasamente desarrollado.

Vale la pena remarcar, una vez más, que el modelo de integración del tercer sector que España y Uruguay están consolidando

refleja la invitación a participar en soluciones de contingencia a nuevos problemas sociales: la externalización de los servicios prestados antes por las familias, en el primer caso, y la atención a colectivos que no encuentran cobijo en la arquitectura del Estado social, en el segundo. Como consecuencia, este modelo no resuelve bien las contradicciones que puede haber entre este rol y la dimensión reivindicativa propia del sector.

Pero si en el análisis de España y Uruguay estos componentes se consideraran factores "constantes" típicos de los regímenes corporativos, la comparación de ambos países, en tanto "régimen mediterráneo" y "régimen dual", debería ofrecer al menos algunas pistas concretas para entender las diferencias que sí existen entre ambos países.

En España es posible encontrar un importante nivel de formalización en la práctica de la cogestión que acompaña la tendencia hacia la *governance* de la Unión Europea, que incluye más en el discurso que en la práctica un cometido de profundización democrática, y que presenta obstáculos importantes al desarrollo de las cualidades centrales del tercer sector en tanto agente del modelo de políticas sociales. La relativa fortaleza del Estado y el dinamismo del tercer sector brindan esperanza sobre la construcción de un modelo más integrado, pero los diseños institucionales y los mecanismos actuales de financiamiento no dejan de plantear un escenario de preocupante fragmentación y segmentación en el modelo de políticas sociales.

El desarrollo del tercer sector y los aprendizajes que se van logrando, especialmente en el caso de Barcelona, están ofreciendo al tercer sector la posibilidad de integrarse al sistema de protección en forma más permanente, pero, a la vez, mantener y profundizar un espacio diferente del estatal, aun cuando la tercerización ha sido una de las claves para avanzar. No obstante, el camino a recorrer para lograr que la cogestión dé de sí todo lo que se espera de ella todavía es incierto.

En Uruguay, el proceso de implantación tiende a ser menos formalizado, pero la sociedad entre Estado y tercer sector es más estable y está acompañada de mayores expectativas en términos de incidencia del tercer sector en el rumbo de las políticas, en un marco de reforma en el que la sociedad civil quiere adquirir un rol más protagónico. A la vez, la estabilidad del sistema de financiamiento presenta un mayor potencial para limitar los impactos negativos en términos de *accountability*, aunque constituye una amenaza constante a la identidad del tercer sector.

El anclaje relativamente estable que la cogestión ha alcanzado en el sistema de protección social uruguayo revela la construcción de una sociedad permanente del Estado con un "primer anillo" de prestadores de servicios que parece perdurar. Sin embargo, esta estabilidad y la impronta de un tercer sector débil, fragmentado escasamente institucionalizado ofrece pocas perspectivas para la consolidación de un modelo en el que el tercer sector pueda constituirse como un actor más en la tríada Estado-mercado-familia.

En definitiva, cualquiera de los dos modelos alcanzados y los escenarios futuros que se plantean revelan un derrotero incierto en el mejor de los casos, y difícil y conflictivo en el peor de ellos para la reconfiguración de los regímenes de bienestar desde el tercer sector en los dos países analizados.

### Notas

(1) Además de las subvenciones por el 0,52% del IRPF, existen las subvenciones de régimen general, otorgadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y organismos adscritos al él, cuyo monto varía según las prioridades gubernamentales.

(2) El estudio de Gerstenfeld y Fuentes muestra que la proporción de organizaciones que mantienen convenio con el Estado es levemente mayor en Montevideo que en el interior (87% frente a 84%), y más alta entre las entidades que desarrollan intervenciones integrales y de salud que entre las que trabajan en los ámbitos de educación/formación para el trabajo y alimentación (Gerstenfeld y Fuentes, 2005: 22).

### Bibliografía

- Abers, R. (1999), "Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil", en *Plurimondi*, Vol. 1 N° 2, pp. 67-82.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner.
- Ackerman, J. (2004), "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'", en *World Development*, Vol. 32 N° 3, Oxford, pp. 447-463.
- Anheier, H. (1990), "A profile of the Third Sector in West Germany", en *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, H. Anheier y W. Seibel (eds.), Berlin, De Gruyter.
- Anheier, H. y Seibel, W. (1990), "The Third Sector in Comparative Perspective: Four Propositions", en *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, H.

- Anheier y W. Seibel (eds.), Berlin, De Gruyter.
- Anheier, H.; Toepler, S.; y Sokolowski, W. (1997), "The Implications of Government Funding for Non-Profit Organizations: Three Propositions", en *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 N° 3, Bradford, pp. 190-213.
- Behn, R. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, New York, Brookings Institution.
- Biggs, S. y Neame, A. (1995), "Negotiating Room for Manoeuvre: Reflections Concerning NGO Autonomy and Accountability within the New Policy Agenda", en *NGOs - Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, M. Edwards y D. Hulme (eds.), London, Earthscan-Kumarian.
- Bresser Pereira, L. C. y Cunill, N. (1998), "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, L. C. Bresser Pereira y N. Cunill (eds.), Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Brodkin, E. (1997), "Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration", en *Social Service Review*, Vol. 71 N° 1, Chicago, pp. 1-33.
- Casey, J. (2004), "Third Sector Participation in the Policy Process: a Framework for Comparative Analysis", en *Policy and Politics*, Vol. 32 N° 2, Bristol, pp. 239-256.
- Cohen, J. y Rogers, J. (1995), "Secondary Associations and Democratic Governance", en *Associations and Democracy*, J. Cohen y J. Rogers (eds.), London, Verso.
- Consejo Científico del CLAD (coord.) (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Caracas, CLAD, BID, EUDEBA.
- Cunill, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.
- Cunill, N. (2000), "Responsabilización por el control social", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Caracas, CLAD, BID, EUDEBA.
- DeHoog, R. (1985), "Human Services Contracting: Environmental, Behavioral and Organizational Conditions", en *Administration and Society*, Vol. 16

- Nº 4, Thousand Oaks, pp. 427-454.
- Dowding, K. (1994), "Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far", en *Contemporary Political Studies*, Vol. 1, pp. 59-77.
- Eastis, C. (1998), "Organizational Diversity and the Production of Social Capital", en *The American Behavioral Scientist*, Vol. 42 Nº 1, Thousand Oaks, pp. 66-77.
- Edwards, B. y Foley, M. (1998), "Civil Society and Social Capital Beyond Putnam", en *The American Behavioral Scientist*, Vol. 42 Nº 1, Thousand Oaks, p. 124.
- Edwards, B.; Foley, M.; y Diani, M. (2001), *Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*, Hanover, University Press of New England.
- Eikas, M. y Selle, P. (2002), "A Contract Culture even in Scandinavia", en *Dilemmas of the Welfare Mix: the New Structure of Welfare in an Era of Privatization*, U. Ascioi y C. Ranci (eds.), New York, Kluwer, Plenum.
- Esping-Andersen, G. (1999), *The Social Foundations of Post Industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (1994), *El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo, Editorial Arca.
- Filgueira, F. (2001), Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina, <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira.htm>, 05-09-2008.
- Filgueira, F.; Papadópolos, J.; y Tobar, F. (2005), "Los ejes cartesianos de la política social regional: fallas originales y desmantelamiento perverso en América Latina", en *Prisma*, Nº 21, Montevideo, pp. 219-228.
- Flösser, G. y Hansuwe, O. (eds.) (1998), *Towards More Democracy in Social Services: Models of Culture and Welfare*, New York, De Gruyter.
- Folia Consultores (2005), Diagnóstico para la elaboración del plan estratégico del tercer sector social en España. Informe elaborado para la Plataforma de ONGs de Acción Social, <http://www.plataformaongs.org>, 21-09-2006.
- Font, J. (2003), "Nuevos mecanismos participativos y democracia participativa", documento presentado en las Jornadas sobre Democracia Participativa, Universidad del País Vasco, junio.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomá, R.; y Jarque, M. (2000), "Mecanismos de participación ciudadana en la

- toma de decisiones locales: una visión panorámica”, documento presentado en el XIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Administración Pública y Ciudadanía, Caracas.
- Froelich, K. (1999), “Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 28 N° 3, Indianapolis, pp. 246-268.
- Frumkin, P. (2001), “Balancing Public Accountability and Nonprofit Autonomy: Milestone Contracting in Oklahoma”, Cambridge, Harvard University. Kennedy School of Government (Hauser Center Working Paper; N° 6), [http://www.ksg.harvard.edu/hauser/publications/working\\_papers,07-09-2008](http://www.ksg.harvard.edu/hauser/publications/working_papers,07-09-2008).
- Fung, A. (2003), “Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities”, en *Annual Review of Sociology*, N° 29, Palo Alto, pp. 515-539.
- Fung, A. y Wright, E. (2003), “Thinking about Empowered Participatory Governance”, en *Deepening Democracy*, A. Fung y E. Wright (eds.), New York, Verso.
- Gates, S. y Hill, J. (1995), “Democratic Accountability and Governmental Innovation in the Use of Nonprofit Organizations”, en *Policy Studies Review*, Vol. 14 Nos. 1-2, Washington, pp. 137-148.
- Gerstenfeld, P. y Fuentes, A. (2005), “Caracterización del tercer sector en las políticas de formación de capital humano en Uruguay”, Montevideo, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas).
- Gomá, R. y Font, J. (2001), “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (coord.), Barcelona, Ariel (Colección Ciencia Política).
- Gomá, R. y Rebollo, Ó. (2001), “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (coord.), Barcelona, Ariel (Colección Ciencia Política).
- Goodin, R. (2003), “Democratic Accountability: the Third Sector and All”, Cambridge, Harvard University. Kennedy School of Government (Hauser Center Working Paper; N° 19), [http://www.ksg.harvard.edu/hauser/publications/working\\_papers,07-09-2008](http://www.ksg.harvard.edu/hauser/publications/working_papers,07-09-2008).
- Gronbjerg, K. (2001), “The U.S. Nonprofit Human Service Sector: a Creeping Revolution”,

- en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 30 N° 2, Indianapolis, June, pp. 276-297.
- Gutiérrez Junquera, P. (2000), "El Estado de bienestar en España: una visión de conjunto", en *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Rafael Muñoz de Bustillo (comp.), Madrid, Alianza.
- Hammack, D. (1995), "Accountability and Nonprofit Organizations: a Historical Perspective", en *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 6 N° 2, Cleveland, pp. 127-139.
- ICD (2000), *Con-fin solidario*, Montevideo, Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- Jeavons, T. (1992), "When the Management is the Message: Relating Values to Management Practice in Nonprofit Organizations", en *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 2 N° 4, Cleveland, pp. 403-417.
- Judge, K. y Smith, J. (1989), "Purchase of Service in England", en *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*, E. James (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Kearns, K. (1996), *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- \_\_\_\_\_ (2003), "The Effects of Government Funding on Management Practices in Faith-Based Organizations: Propositions for Future Research", en *Public Administration and Management: an Interactive Journal*, Vol. 8 N° 3, State Collage, pp. 116-134.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London, Sage Publications.
- Kramer, R. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press.
- \_\_\_\_\_ (1987), "Voluntary Agencies and the Social Services", en *The Nonprofit Sector: a Research Handbook*, W. Powell (ed.), New Haven, Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1994), "Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?", en *Social Service Review*, Vol. 68 N° 1, Chicago, pp. 33-60.
- Leat, D. (1990), "Voluntary Organizations and Accountability", en *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, H. Anheier y W. Seibel (eds.), Berlin, De Gruyter.

- Lloyd, P. C. (1990), "Voluntary Associations and State Agencies at the Local Level", en *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, H. Anheier y W. Seibel (eds.), Berlin, De Gruyter.
- Mansbridge, J. (2003), "Rethinking Representation", en *American Political Science Review*, N° 97, Washington, pp. 515-528.
- McAfee, R. P. y McMillan, J. (1989), *Incentives in Government Contracting*, Toronto, University of Toronto Press.
- McDonald, C. (1999), "Internal Control and Accountability in Non-Profit Human Service Organizations", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 58 N° 1, Brisbane, pp. 11-22.
- Midaglia, C. (2000), *Alternativas de protección a la infancia carenciada: la peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*, Buenos Aires, CLACSO.
- Mota, F. (1999), "La realidad asociativa en España", en *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, Joan Subirats (ed), Madrid, Fundación Encuentro.
- MTASS (2002), *Quién es quién. Convocatoria 2001: las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Mulgan, R. (1997), "Contracting out and Accountability", Camberra, Australian National University (Discussion Papers in Policy and Governance; N° 51)
- Muñoz Machado, S. (2002), "La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado de bienestar", en *Las estructuras del bienestar*, S. Muñoz Machado ...[et al], Madrid, Escuela Libre, Editorial Civitas.
- Nowland-Foreman, G. (1998), "Purchase-of-Service Contracting, Voluntary Organizations, and Civil Society: Dissecting the Goose that Lays the Golden Eggs?", en *American Behavioral Scientist*, Vol. 42 N° 1, Newberry Park, pp. 108-123.
- Panizza, F. (1990), *Uruguay, Batllismo y después*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Pérez Díaz, V. y López Novo, J. (2003), *El tercer sector social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Pestoff, V. (1994), "Beyond Exit and Voice in Social Services-Citizens as Co-Producers", en *Delivering Welfare: Repositioning Non-Profit and Co-Operative*

- Action in Western European Welfare States*, Perry 6 e I. Vidal (eds.), Barcelona, Centro de Investigación de Economía y Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot, Brookfield.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Democratizing the Welfare State: Revisiting the Third Sector in Democratic and Welfare Theory*, Östersund, Mid-Sweden University.
- Pollitt, C. (1998), "Improving the Quality of Social Services: New Opportunities for Participation?", en *Towards More Democracy in Social Services: Models of Culture and Welfare*, G. Flösser y O. Hansuwe (eds.), New York, De Gruyter.
- Rodríguez Cabrero, G. (1989), "La política social en España: realidades y tendencias", en *Crisis y futuro del Estado de bienestar*, R. Muñoz de Bustillo (comp.), Madrid, Alianza.
- Rodríguez Cabrero, G.; Arriba, A.; y Marbán, V. (2003), "Reformas del bienestar en España: informe basado en mapas de políticas públicas", Madrid, Unidad de Políticas Comparadas (Documento de Trabajo; N° 03-11).
- Romzek, B. (2000), "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, Thousand Oaks, pp. 21-44.
- Romzek, B. y Dubnick, M. (1987), "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", en *Public Administration Review*, Vol. 47 N° 3, Washington, pp. 227-239.
- Rossel, C. (2003), "Un modelo para armar: el intercambio institucional Estado-sociedad civil en tres políticas sociales innovadoras", en *Cuadernos del CLAEH*, Nos. 86-87, Montevideo, pp. 5-44.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Sociedad civil y políticas públicas en España: desafíos para la representación y la participación", en *Representación y calidad de la democracia en España*, A. Martínez (ed.), Madrid, Tecnos.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Tercer sector y cogestión de políticas públicas en España y Uruguay: ¿un matrimonio por conveniencia?", Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruiz Olabuénaga, J. I. ...[et al] (2000), *El sector no lucrativo en España*, Madrid, Fundación BBVA.
- Salamon, L. (1994), "The Rise of the Nonprofit Sector: a Global Associational Revolution", en *Foreign Affairs*, Vol. 73 N° 3, New York, pp. 111-124.

- Salamon, L. y Anheier, H. (1998), "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", en *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 9 N° 3, Dordrecht, pp. 213-248.
- Salamon, L. ...[et al] (2001), *La sociedad civil global: dimensiones del sector no lucrativo*, Madrid, Fundación BBVA.
- Sarasa, S. y Guiu, J. (2001), "El Consejo Municipal de Bienestar Social en Barcelona", en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Joan Font (coord.), Barcelona, Ariel (Colección Ciencia Política).
- Schmid, H. (2004), "The Role of Nonprofit Human Service Organizations in Providing Social Services: a Prefatory Essay", en *Administration in Social Work*, Vol. 28 Nos. 3-4, Los Angeles, pp. 1-21.
- Schmitter, P. (1999), "The Limits of Horizontal Accountability", en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (eds.) London, Lynne Rienner.
- Simon, J. (1989), "Agendas for Nonprofit Sector Research: a Personal Account", en *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Considerations*, V. Hodgkinson y R. Lyman (eds.), San Francisco, Jossey-Bass.
- Smith, S. y Lipsky, M. (1989), "Nonprofit Organizations, Government and the Welfare State", en *Political Science Quarterly*, Vol. 104 N° 4, New York, pp. 625-648.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Nonprofits for Hire: Welfare State in the Age of Contracting*, London, Harvard University Press.
- Subirats, J. (1999), "Los elementos de partida", en *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*, J. Subirats (ed.), Madrid, Fundación Encuentro.
- Waarden, F. (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", en *European Journal of Political Research*, Vol. 21 Nos. 1-2, Colchester, pp. 29-52.
- Walden, G. (2006), "Who's Watching Us Now? The Nonprofit Sector and the New Government by Surveillance", en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 35 N° 4, Indianapolis, pp. 715-720.
- Walters, A. (1999), "Accountability Under a Contracting Regime", en *Pi Alpha Alpha Online Journal*, Vol. 1 N° 1, Washington.

- |  |   |
|--|---|
| Wolch, J. (1990), <i>The Shadow State: Government and Voluntary in Transition</i> , New York, Foundation Center. | Associations Contribute to Social Capital? The Impact of Intensity, Scope, and Type”, en <i>Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly</i> , Vol. 31 N° 1, Indianapolis, pp. 32-61. |
| Wollebaek, D. y Selle, P. (2002), “Does Participation in Voluntary   |   |