

# Las relaciones entre administraciones públicas y Tercer Sector en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León

*Juan M<sup>a</sup> Prieto Lobato\*, Carmen Rodríguez Sumaza\*, Pablo de la Rosa Gimeno\**

Recibido: 18 de febrero de 2019

Aceptado: 08 de julio de 2019

## RESUMEN:

El sistema de protección social castellano y leonés se caracteriza, al igual que en el resto de comunidades del Estado español, por adoptar un modelo mixto de bienestar en el que agentes públicos y privados colaboran con diferentes roles y desde distintas posiciones. El presente trabajo analiza el papel que desarrolla el Tercer Sector y las relaciones que mantiene con las administraciones públicas en el marco de las políticas de inclusión social en Castilla y León. La forma en la que se produce la relación público-privada en este particular ámbito de la gestión pública constituye un hecho diferenciador que singulariza el caso castellano y leonés respecto a otras comunidades autónomas.

**PALABRAS CLAVE:** Colaboración público-privada; Políticas de inclusión social; Castilla y León.

**CLASIFICACIÓN JEL:** I38.

## Relations between public government bodies and Third Sector within the framework of the policies of social inclusion in Castilla y León

### ABSTRACT:

The social protection system in Castilla y León is characterized, as in the other regions of the Spanish State, by adopting a “welfare mix” model in which public and private agents collaborate with different roles and from different positions. This paper analyzes the role played by the Third Sector (voluntary sector) and its relationships with public administrations within the framework of social inclusion policies in Castilla y León. The way in which the public-private relationship takes place in this particular area of public management constitutes a differentiating fact that distinguishes the case of Castilla y León in relation to other Spanish regions.

**KEYWORDS:** Public-private collaboration; Social inclusion policies; Castilla y León.

**JEL CLASSIFICATION:** I38.

## 1. INTRODUCCIÓN: LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Las enormes transformaciones en el ámbito económico, laboral, tecnológico, relacional, etc. experimentadas durante los últimos años por las sociedades occidentales más desarrolladas y la rapidez con la que se han producido estos cambios han impulsado la aparición de nuevos modos de concebir y plantear las políticas sociales, enriqueciendo y ampliando sus objetivos y áreas de acción, diversificando los sectores

---

\* Universidad de Valladolid. España.

Autor responsable de la correspondencia: [juanmaria.prieto@uva.es](mailto:juanmaria.prieto@uva.es)

intervinientes, descentralizándose en unidades administrativas cercanas a los territorios, innovando en los medios e instrumentos empleados, etc.

Entre todas las transformaciones de las políticas sociales, una de las más significativas ha sido la distribución de responsabilidades y cometidos entre un número plural y cualitativamente diverso de actores. Así, y por lo que respecta a las políticas de inclusión social, la cobertura de las necesidades y la atención a las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social se plantean a través de una combinación de servicios, prestaciones y recursos diseñados y provistos por el sector público, el Tercer Sector de Acción Social (en adelante, TSAS), el sector privado lucrativo y las redes informales. Frente al *modelo institucional* (con papel preponderante del Estado) y el *modelo residual* (con protagonismo de la familia y el mercado) se ha ido imponiendo paulatinamente un *modelo mixto de bienestar* en el que se da una relación sinérgica entre los distintos sectores (Osborne & Gaebler, 1993), si bien la concreción de este modelo varía sustancialmente en cada territorio dependiendo de un sinfín de factores políticos, institucionales, económicos, culturales, etc. Con la crisis del Estado de Bienestar las políticas sociales dejaron de articularse únicamente en el binomio Estado-Mercado, adquiriendo una dinamicidad propia, con actores, procesos e instituciones propias (Donati, 2004).

En este contexto, tanto con gobiernos conservadores como con gobiernos socialistas, las entidades del TSAS pasaron de tener una consideración secundaria (muy limitada a determinadas áreas de acción y colectivos específicos) a convertirse en un agente clave y en un interlocutor imprescindible en los sistemas de protección social. Las interpretaciones más optimistas señalan que este proceso de acercamiento mutuo fue el resultante del intento de respuesta ante los límites estructurales de la acción del Estado Social y ante la ampliación y creciente diferenciación de la demanda asistencial (Herrera & Castón, 2003); las voces más críticas, sin embargo, entienden que el TSAS, en su colaboración con las Administraciones Públicas, limaba el potencial crítico de una ciudadanía descontenta, abarataba costes por la vía del empleo de personal voluntario (o personal pagado por debajo del salario medio del sector) y se veía liberado de implantar servicios con vocación de continuidad (Van Til & Ross, 2001: 120-121).

Las entidades no lucrativas son organizaciones muy heterogéneas según sea su procedencia, forma jurídica, tamaño, principios y organización. Los servicios que prestan, los colectivos a los que se dirigen y los campos de actuación son igualmente muy diversos (Salamon et al., 1999). Comparten, no obstante, algunas características que conforman su naturaleza y les dota de una identidad específica que les diferencia de otros agentes sociales. Entre ellas podemos destacar algunas especialmente relevantes: su separación formal de la esfera gubernamental (al menos sobre el papel), sus valores (altruismo, solidaridad, participación, extensión de los derechos sociales), sus actividades voluntarias (libres de coerción y de los constreñimientos económicos de las ganancias) y su orientación hacia la intervención social, proporcionando atenciones a colectivos especialmente vulnerables, entre los que se encuentran las personas en situación o riesgo de exclusión. Esa especificidad no significa, como es bien sabido, que actúen y existan separadas de los otros agentes del bienestar: los estudios sobre su expansión y configuración actual confirman que mantienen relaciones de dependencia estructural con el Estado, el mercado y las redes primarias (Passey & Tonkiss, 2000; Adelantado & Gomà, 2000).

Al igual que sucede en otros lugares, este tipo de entidades han adquirido un reconocimiento y una gran relevancia en España. Durante los últimos años se ha producido un incremento notable de su presencia al tiempo que muchas de ellas han experimentado una transformación interna (burocratización, mercantilización, aumento del tamaño, etc.) que afecta a sus roles sociales y a sus interacciones tanto con las administraciones públicas como con el sector empresarial. Estos cambios se han visto acentuados a partir de la crisis económica iniciada en 2007 con la implementación de políticas de ajuste presupuestario por parte de los poderes públicos, de modo que algunas de estas entidades no lucrativas se han visto empujadas a incrementar la oferta de programas de corte asistencial muy centrados en la ayuda material.

Numerosos trabajos dejan constancia de la importancia que cobra en esa dinámica del TSAS su conexión con las administraciones públicas (Marbán & Rodríguez, 2006; Marbán, 2007; Guíteras, 2012; Fresno, 2010; Jaraíz, 2018). El estudio de este aspecto se afronta, no obstante, en la mayor parte de los

casos, sin un abordaje empírico, especialmente escaso en el ámbito local y regional (Izquierda, Callejo & Prieto, 2008). La realización de una investigación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (en adelante, CyL), en el marco de un trabajo comparativo a nivel nacional<sup>1</sup>, ha permitido contribuir modestamente a llenar este vacío, abordando el análisis del modo en que las organizaciones del TSAS existentes en esta región se relacionan con la administración autonómica en el contexto de las políticas de inclusión social e identificando la forma en que participan y los cometidos que estas organizaciones desempeñan en dichas políticas.

El presente trabajo pretende sintetizar algunos de los hallazgos más relevantes obtenidos en esta investigación. En primer lugar, y con el objetivo de reconstruir el panorama de los principales enfoques existentes sobre el tema en la actualidad, se analizan los trabajos más recientes sobre las relaciones que mantienen los poderes públicos y las entidades del TSAS en diferentes contextos, así como el modo en que se expresan dichas relaciones, sus causas y las formas de su participación en las políticas sociales. En segundo lugar, se presenta y justifica la metodología empleada. El tercer apartado tiene por objetivo estudiar el modo en que se plantean y expresan las relaciones de ambos sectores a partir de tres marcos complementarios de referencia: el desarrollo legislativo, la planificación pública y la visión que tienen los agentes sociales implicados. Finalmente, se concluye resaltando algunos de los factores que inciden en el impulso cobrado por esta interacción en CyL, el modelo relacional predominante y los efectos que se derivan del mismo.

## **2. REVISIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS: PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL SECTOR PÚBLICO Y EL TSAS**

La preocupación por conocer y delimitar la forma y las condiciones en las que se plantean las relaciones de las administraciones públicas y las entidades del TSAS cuenta con una larga tradición desde diferentes disciplinas y corrientes teóricas. Sin embargo, el interés acerca de este asunto cobra especial relevancia con la aparición de las nuevas lógicas de gestión de los servicios públicos que la crisis y reestructuración del Estado de Bienestar impulsa en las sociedades industriales avanzadas (Pérez & López, 2003; Rossel, 2008).

En este apartado se plantean, en primer lugar, cuáles han sido los ejes fundamentales en las investigaciones acerca de la relación entre el sector público y el sector no lucrativo de acción social; en segundo lugar, se exponen algunas de las propuestas más interesantes de modelos y tipos de relación entre ambos sectores que se recogen en la literatura internacional y nacional; por último, se aportan algunas reflexiones acerca de las aportaciones y de los límites de estas tipologías para el estudio de casos concretos.

### **a) Líneas de investigación sobre las relaciones entre el TSAS y las Administraciones Públicas**

La literatura especializada es fecunda en estudios acerca de la interacción público-privada en el ámbito del bienestar, si bien las aproximaciones varían mucho en cuanto a su naturaleza, el esquema teórico de aproximación, los referentes empíricos analizados y la posibilidad de extrapolación de sus conclusiones. En su conjunto, los trabajos publicados evidencian la existencia de algunos contextos en los que las políticas de bienestar se diseñan e implementan hegemónicamente por un solo sector -el público o el privado- (*modelo puro*) y de otros en los que ambas tareas son compartidas por los diferentes sectores (*modelo híbrido o mixto*) (Gidron, Kramer & Salomon, 1992). Sin embargo, un análisis más detallado permite inferir la existencia de, al menos, cuatro líneas de investigación que ponen el foco en los siguientes aspectos (Prieto, 2011): a) los condicionamientos socioculturales y económicos que influyen o determinan la naturaleza y el alcance de esta relación; b) los motivos o razones que se encuentran detrás del interés de los diferentes agentes implicados; c) las disposiciones (metas, estrategias, actitudes) expresadas por ambos sectores; y d)

---

<sup>1</sup> Proyecto INCLUSIVE: "Políticas de inclusión en las CCAA. Ubicación en el contexto europeo y respuesta a las nuevas situaciones". Investigador principal Miguel Laparra Navarro. Convocatoria 2014. Proyectos de I+D "EXCELENCIA" y Proyectos de I+D+I "RETOS INVESTIGACIÓN". Dirección General de Investigación Científica y Técnica. Subdirección General de Proyectos de Investigación. Resolución de la concesión: 15.4.2015.

las manifestaciones y variantes de estas relaciones, muchas veces estructuradas en torno a modelos o tipologías de alcances y orientaciones diversas.

Salamon (1999), desde una referencia anglosajona, y Ascoli & Pavolini (2000), comparando diferentes países europeos, llegan a conclusiones similares cuando abordan *los condicionamientos socioculturales de la interacción* entre el sector público y el TSAS: las formas en las que se plantea esta interacción responden, en su opinión, a pautas culturales (peso de determinadas tradiciones), históricas (relevancia de herencias socioeconómicas) y, muy especialmente, al contexto sociopolítico (que incluye la cultura de la intervención pública, los procesos de regulación pública de las organizaciones privadas y el grado de descentralización administrativa). Estos factores permitirían diferenciar cuatro ámbitos geopolíticos en la relación entre los regímenes de bienestar y el TSAS (Ascoli & Pavolini, 2000): anglosajón, escandinavo, continental y mediterráneo. En este último, por ejemplo, la ausencia de tradición neocorporativa, la escasa estructuración interna de las organizaciones sociovoluntarias y el papel central de la Iglesia explicarían por qué las entidades no lucrativas no se han implicado hasta fechas recientes en el *policy making* público.

Las razones que explican la interacción público-privada en el marco de las políticas sociales son diversas en una y otra parte de la relación (Salamon, 1987; Sajardo, 1996). Las administraciones públicas contactan y colaboran con el TSAS por razones económicas (evitar tener que incrementar la presión fiscal en momentos en los que los fondos públicos son limitados), por motivos sociales o políticos (erosionar el rechazo que puede provocar en los grupos mayoritarios la atención a minorías) y/o por razones técnicas (sortear la rigidez que implica la acción pública altamente reglamentada o proveer una oferta de servicios más personal e individualizada). A su vez, las entidades no lucrativas acceden, también, a esta colaboración por motivos económicos (obtener financiación de las administraciones) y/o por razones políticas (presionar a las Administraciones para que se ocupen de determinados colectivos y participar en el diseño de las políticas sociales).

El análisis de las disposiciones que tanto el sector público como el privado muestran respecto a su colaboración impulsa a Najam (2000) a construir un sencillo pero efectivo marco conceptual al que llama “Modelo de las Cuatro C”. Este modelo tiene como referencia las metas y las estrategias de cada uno de los dos interlocutores: la diferente combinación de éstas genera diferentes escenarios que van desde la cooperación (ambos sectores buscan los mismos objetivos y comparten los mismos medios) hasta la confrontación (objetivos y estrategias diferentes), pasando por la complementariedad y la “co-optación”. Por otro lado, Young (2000) identifica tres actitudes del sector privado en su relación con el público: la cobertura de demandas que no satisfacen los poderes públicos (*suplementariedad*); la presión a las administraciones para que cambien sus políticas y regulen su actuación (*rivalidad o confrontación*); y la colaboración con ellas en la provisión de bienes públicos (*complementariedad*). Solo en el último caso puede darse coordinación, mientras que en los otros dos cabe la actuación paralela o la oposición constante.

De las cuatro líneas de investigación citadas anteriormente, la construcción de *modelos y tipologías de relación público-privada* es, quizás, la más prolífica y esclarecedora. Las aportaciones realizadas al respecto difieren en los criterios utilizados para definir los diferentes tipos de relaciones, los referentes empíricos en los que se basan, el número y el contenido de los escenarios identificados, el alcance de los aspectos analizados, el abordaje de las consecuencias que tiene cada modelo en uno y otro sector, etc. Su exposición revela claves interpretativas sumamente interesantes para, más adelante, delimitar y comprender el modelo relacional presente en el caso castellano y leonés.

### **b) Modelos y tipologías relacionales en la literatura internacional**

Analizando el caso británico, Abrams (1980) aprecia tres patrones relacionales diferentes: de *coexistencia*, cuando el sector público refuerza a las entidades no lucrativas, considerándolas en un plano de igualdad; de *conflicto*, con un enfrentamiento entre ambos sectores sobre una base de respectiva independencia; y de *colonización*, en el que las entidades no lucrativas se hallan sometidas o dependen del sector público (éste puede imponer su control jerárquico sobre aquellas -dominación-, integrarlas en sus estructuras -apropiación- o absorberlas y anularlas -incorporación-).

El estudio de un caso particular –el danés–, permite a Henriksen (1996) analizar la relación público-privada desde la perspectiva del TSAS, entendido éste como un agente modelador de la interacción con el sector público. Esto le lleva a identificar cinco modelos: contractual; de colaboración crítica; autónomo; de interacción; y cerrado y de autolegitimación. En el primero, la posición del TSAS es muy cercana a las Administraciones Públicas, con una relación muy detallada y negociada hasta el punto que las organizaciones voluntarias pueden llegar a depender de la administración en su funcionamiento y financiación, convirtiéndose en meras unidades de producción de servicios prácticamente integradas en el sistema de bienestar descentralizado; en el último, el interés de las entidades se centra en su legitimación social, lo que las lleva a reforzar un discurso sobre los problemas sociales y su abordaje alejado, en ocasiones, del dominante en la esfera pública, adoptando una posición marginal. Entre uno y otro se dan patrones relacionales diversos donde se alternan la colaboración crítica o cooperación conflictiva (Evers, 1995), la autonomía y la interacción más o menos distante.

El análisis de la experiencia canadiense, norteamericana, británica y francesa, permite a Kramer (1981) describir la existencia de contextos en los que no se producen relaciones entre ambos sectores, bien sea porque el sector público asume en exclusiva la oferta de bienes y servicios (*nacionalización*), o bien porque lo hace el sector privado lucrativo (*reprivatización*) o el TSAS (*empoderamiento*). Junto a estas situaciones, identifica otras dos en las que sí son evidentes los procesos de colaboración intersectorial: en la primera, las administraciones públicas prestan los servicios y las entidades del TSAS son convocadas para cubrir sus huecos, ejerciendo un papel subordinado (*gubernamental*); en la segunda, cada sector, incluido el lucrativo, funciona como complemento o suplemento de los otros (*asociación-colaboración pragmática*).

Adoptando como referente empírico el estudio de las relaciones público-privadas no lucrativas en un conjunto muy diverso –desde Japón a Alemania, pasando por Ghana, Indonesia o Chile–, Coston (1998) describe ocho tipos de relación entre Administraciones Públicas y TSAS (más tarde revisados por Proulx, Bourque & Savard, 2007). Estos tipos, situados en un continuo que va desde la represión hasta la colaboración, se basan en la consideración de cinco variables que contemplan ambos polos de la relación, con especial hincapié en la posición del sector público: la resistencia o aceptación por parte del gobierno del pluralismo institucional; el vínculo entre las Administraciones Públicas y las organizaciones del TSAS; la distribución de poder entre ambos agentes; el carácter formal o informal de la relación; y la actitud favorable del Estado a establecer relaciones con las organizaciones privadas.

Asumiendo como un hecho ampliamente aceptado la complementariedad entre el TSAS y las Administraciones Públicas en la provisión de servicios sociales, White & Robinson (2000) y Anheier (2004) reflexionan acerca de las diferentes formas de sinergia que vinculan a ambos en la provisión de servicios de bienestar. Los primeros autores consideran el diferente grado de responsabilidad de cada actor en los procesos de definición de las políticas, en la financiación de los recursos y en la producción de los servicios, describiendo diferentes modelos (co-determinación, co-financiación, co-producción, devolución, provisión presionada, provisión impuesta, pago por servicios, delegación, contratación o subvención). Anheier, por su parte, evidencia cinco modalidades de interacción entre el TSAS y el sector público: capital social, liberal, corporativo, “*new public management*” y “*mellow weakness*” (en estas dos últimas fórmulas las organizaciones no lucrativas tienen un papel especialmente relevante porque gestionan buena parte de los servicios sociales bajo la tutela pública y se comprometen a operar en áreas que los políticos consideran o muy costosas o inoportunas en cuanto a su abordaje).

### c) Propuestas en el ámbito nacional para el análisis de las relaciones entre el TSAS y el sector público

La implicación y colaboración de las entidades del TSAS en el diseño de las políticas públicas es el criterio de análisis utilizado por Sajardo (1996) y Sarasa (1995). La primera autora identifica dos modelos extremos –de *no implicación* y de *participación directa*– entre los que se pueden dar diferentes situaciones intermedias: las entidades pueden estar reguladas y financiadas por el sector público, pero no participar ni oponerse a sus políticas; pueden quedar al margen y no participar en dichas políticas, pero oponerse y

tratar de influir en ellas; pueden, así mismo, participar, pero su implicación ser rutinaria y de escasa intensidad. El segundo autor atiende a los diferentes regímenes de bienestar: en el escandinavo (Noruega, Suecia), con una hegemonía del sector público, las políticas sociales son concertadas institucionalmente; en el continental (Alemania, Países Bajos, Bélgica, Suiza y Austria) las entidades no lucrativas tienen una gran capacidad de influencia política en un Estado muy descentralizado, que se rige por el principio de subsidiariedad; en Estados Unidos y Canadá, con un TSAS no dependiente de la financiación pública, no existen canales institucionales formalizados para concertar políticas sociales; finalmente, en los países del Sur de Europa (Francia, Italia, Grecia, Portugal y España), se ha consolidado lo que el autor denomina “*acomodación distante*” -tampoco existen canales institucionales formalizados entre el Estado y el TSAS para concertar políticas pero se dan consultas, presiones y negociaciones que varían mucho dependiendo de los avatares políticos de cada momento y del color político de sus gobiernos-.

**TABLA 1.**  
**Tipos y modelos de relación público-privada en el ámbito del bienestar**

	Criterio	Tipos/modelos
		Literatura internacional
Abrams (1980)	Naturaleza de la relación.	Coexistencia; Conflicto; Colonización (dominación, apropiación, incorporación).
Kramer (1981)	Colaboración intersectorial.	Nacionalización; Reprivatización; Empoderamiento; Gubernamental; Colaboración programática.
Gidron, Kramer & Salamon (1992)	Predominio de un sector sobre otro.	Modelos puros (sector público o sector no lucrativo hegemónicos). Modelos híbridos (dual/paralelo y colaborativo).
Henriksen (1996)	Sector no lucrativo como modelador de la interacción con el sector público.	Contractual; Colaboración Crítica; Autónomo; De interacción y cercanía; Cerrado y de autolegitimación.
Coston (1998)	Circunstancias económicas, distribución de poder, carácter informal/formal de las relaciones.	Colaboración; Rivalidad; Competición; Contrato; Gobierno tripartito; Cooperación; Complementariedad; Represión.
Young (2000)	Actitudes del sector no lucrativo.	Suplementario; Complementario; Rivalidad o Confrontación.
Najam (2000)	Metas y medios de los dos sectores.	Cooperación; Complementariedad; Confrontación; Co-optación.
White & Robinson (2000)	Complementariedad de sectores.	Co-determinación; Provisión impuesta; Delegación; Devolución; Cofinanciación; Contratación; Provisión presionada; Pago por servicios; Coproducción.
Anheier (2004).	Rol de cada agente.	<i>New public management</i> ; capital social; liberal; corporativo; <i>mellow weakness</i> .
		Literatura nacional
Sarasa (1995)	Participación en el diseño de políticas.	Escandinavo; Continental; Norteamericano; Sur de Europa (“acomodación distante”).
Sajardo (1996)	Participación en el diseño de políticas.	No implicación; Participación directa; Situaciones intermedias.
Alguacil (2004)	Igualdad/desigualdad.	Burocrático y vertical; Gerencial; Relacional
Rodríguez (2008)	Rol de producción.	Colaboración programática; Concertación; Coproducción.
	Rol de acción.	Corporativista; Confrontación-negociación.

**Fuente:** Elaboración propia.

La consideración de las posiciones de igualdad / desigualdad de los dos agentes sociales es el criterio utilizado por Alguacil (2004) para plantear tres escenarios diferenciados: el *burocrático y vertical* no deja espacio para la participación de las entidades en la provisión de servicios, únicamente admite su participación en la reivindicación y denuncia; el *gerencial* alienta a las entidades a colaborar con las administraciones desde una posición desigual; y el *relacional* revela posiciones de unas y otras en un plano de igualdad.

Por su parte, Rodríguez Cabrero (2008), utilizando un esquema interpretativo que parte de las dos esferas en las que se sitúa este actor social -el de la producción y el de la acción- identifica cinco modelos reconocibles en la mayoría de los países de la Unión Europea. En la esfera de la producción se encontrarían: el *modelo de colaboración programática*, que es aquel en el que la dotación de recursos públicos a organizaciones del TSAS está vinculada a la definición de proyectos y programas concretos, nunca de forma genérica o abierta; el *modelo de concertación*, definido por marcos amplios de acuerdo entre el TSAS y las Administraciones Públicas; y el *modelo de coproducción*, es decir, de producción del bienestar compartida. En la esfera de la acción se observan dos modelos alternativos: *el corporativista*, en el que el TSAS se convierte en un importante interlocutor social y un proveedor preferente de servicios sociales complementariamente con las Administraciones Públicas, y *el de confrontación-negociación*, en el que las organizaciones no lucrativas asumen un papel de democracia participativa y reivindicativa.

### c) Aportaciones y límites de los tipos y modelos

Todos estos trabajos resultan muy interesantes e indudablemente pertinentes para acercarnos y comprender una realidad compleja en la medida en que aportan claves imprescindibles para la correcta interpretación de este fenómeno. Así, parece haber cierto consenso en que en el TSAS europeo se observa una prevalencia de la esfera de la producción sobre la esfera de la acción, es decir, de lo prestacional sobre lo reivindicativo, propiciada por factores tan diversos como el incremento de las demandas sociales, los cambios en la estructura social, la mercantilización selectiva de espacios de acción social potencialmente rentables y la reafirmación de las clases medias en su capacidad de autoprovisión de bienes y servicios (Rodríguez Cabrero, 2008).

De igual forma, los modelos apuntados previamente permiten observar que el papel y las funciones del TSAS, así como el estatus y las relaciones que mantiene con el resto de agentes sociales vienen determinados, entre otros, por diversos factores como el tipo de cultura predominante (de solidaridad o de subsidiariedad), la tradición corporativa o neocorporativa, el grado de estructuración interna de las organizaciones sociovoluntarias, la extensión de una cultura democrática, el agente responsable de la financiación y prestación de los servicios de protección social, los canales institucionales existentes para adoptar acuerdos, etc.

Sin embargo, algunas de las reflexiones anteriores en ocasiones no cuentan con la suficiente evidencia empírica o bien su análisis se sitúa en un nivel macro o meso, donde pocas veces se plasma la visión cotidiana y desde dentro que tienen los agentes sociales participantes en cualquiera de las esferas señaladas y respecto a las relaciones que mantienen con otros actores. Asimismo, aunque algunos de estos trabajos permiten valorar el peso e importancia institucional del TSAS en cada sistema de bienestar y aportan una herramienta muy útil para analizar y construir categorías explicativas, otros se reducen a analizar la relación entre las Administraciones Públicas y las organizaciones sociovoluntarias en su vertiente económica y política, desdeñando otros aspectos igualmente importantes de esta interacción. En la investigación que a continuación presentamos se ha pretendido cubrir algunas de estas lagunas centrándonos en el caso particular de CyL.

## 3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología empleada en esta investigación es de naturaleza cualitativa. La elección de esta metodología se ha visto lógicamente condicionada, en primer lugar, por la naturaleza del objeto de análisis: las relaciones entre el sector público y el TSAS en las políticas de inclusión social en la región española de

CyL. Por su parte, también obedece lógicamente a la naturaleza de los propios interrogantes iniciales de la investigación, centrados en torno a la manera de entender y plantear el papel desempeñado en materia de inclusión social por parte de cada uno de estos actores, así como en la visión que cada uno de ellos tiene respecto a las relaciones que mantienen entre sí. Se trata, por tanto, de un propósito que implica indagar en el lado subjetivo de la vida social, en el modo en que las personas se ven a sí mismas y a su mundo (Taylor, Bogdan & Devault, 2016). Con el fin de llevar a cabo un acercamiento más comprensivo de la realidad a analizar, y siguiendo a Rodríguez (2005), se ha recurrido a la estrategia de la triangulación metodológica, desplegándose para ello cuatro técnicas de investigación social de naturaleza y orientación diferentes: el estudio documental, el grupo focal, la entrevista individual y los relatos de vida.

El estudio documental tuvo como centro fundamental de análisis la normativa y la planificación autonómica publicada en los últimos diez años para la atención a las situaciones de exclusión social y el desarrollo de estrategias de inclusión. Así, en los documentos más relevantes se analizó el papel de los agentes públicos y privados (tanto lucrativos como no lucrativos), siendo las dimensiones analíticas priorizadas las fórmulas y modalidades de coordinación que se proponían entre ambos. Por su parte, y con el objetivo de estimular la reflexión y discusión sobre estos asuntos, se organizaron tres grupos focales con diferentes participantes: técnicos de inclusión social del TSAS; técnicos de servicios públicos y privados de empleo; y técnicos de servicios sociales básicos. Estos encuentros, de gran interés para conocer los discursos de los agentes implicados y comprender las razones que subyacen en los mismos (Bloor, Frankland, Thomas & Robson, 2001), fueron conducidos por miembros del equipo investigador siguiendo las recomendaciones de Llopis (2004). En este caso las dimensiones analíticas priorizadas fueron la percepción sobre el papel del TSAS en el diseño y puesta en marcha de las políticas de inclusión social y la valoración de la naturaleza de las relaciones entre ambas instancias.

**TABLA 2.**  
**Ficha técnica de la investigación**

Metodología	Cualitativa	
Técnicas de investigación social empleadas	Estudio documental	Normativa, planes y documentos programáticos.
	Grupos focales	6 Técnicos de inclusión social del TSAS. 4 Técnicos de servicios públicos y privados de empleo. 6 Técnicos de servicios sociales básicos.
	Entrevistas	1 Técnico especialista en exclusión del TSAS. 1 Técnico con alta responsabilidad en servicios sociales municipales. 2 Técnicos con alta responsabilidad regional en servicios sociales públicos 1 Parlamentario regional en la oposición. 1 Responsable político de servicios sociales públicos. 1 Técnico de atención social primaria.
	Relatos de vida	1 Mujer joven, medio rural, con cargas familiares no compartidas. 1 Mujer joven, medio urbano, con cargas familiares no compartidas, inmigrante, con discapacidad física reconocida. 1 Hombre de 60 años, sin menores a cargo, medio urbano, exclusión sobrevenida. 1 Hombre de mediana edad, sin menores a cargo, perteneciente a minoría étnica, medio urbano.
Trabajo de campo	Entre octubre de 2016 y marzo de 2017.	

**Fuente:** Elaboración propia.



Finalmente, se realizaron siete entrevistas a personas muy vinculadas con la exclusión desde diferentes posiciones y con roles diversos, teniéndose en cuenta su afiliación (a administraciones públicas y a organizaciones del TSAS). Con estos informantes clave se priorizó el estudio de su implicación en el diseño y la gestión de políticas, programas y servicios para la inclusión social y su experiencia de colaboración y coordinación con otras entidades. A estas entrevistas se suman otras cuatro realizadas a personas en riesgo o situación de exclusión social para la elaboración de relatos de vida en los que, además de otros aspectos, se pudiera explorar su percepción de la relación entre centros y servicios de los que hubieran recibido ayuda o atención. Partiendo de los acontecimientos vividos por cada persona, en las conversaciones guiadas por el entrevistador se intentó contextualizar las vivencias de cada sujeto, su mundo subjetivo y las circunstancias con las que la persona entrevistada asociaba dichas vivencias (Atkinson, 1998). Para la selección de los entrevistados se contó con la colaboración de trabajadoras sociales de servicios sociales básicos, tanto del medio urbano como del medio rural.

Con toda la información disponible, y desde el paradigma interpretativo (Valles, 2000), se ha procedido a realizar un análisis tanto del contenido de los documentos analizados como del discurso de los informantes clave que, con una perspectiva integrada (Vicente, 2009), permitiera identificar los elementos clave para caracterizar el modelo castellano-leonés de relación público-privada.

#### **4. RESULTADOS: PAPEL DEL TSAS EN UN MODELO PÚBLICO DE TRABAJO EN RED PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL**

El sistema de protección social castellano y leonés se caracteriza, al igual que en el resto de comunidades del Estado español, por adoptar un *modelo mixto de bienestar* en el que los poderes públicos asumen la responsabilidad de garantizar los servicios contando, para su prestación, con la colaboración del sector no gubernamental. Aunque la red de agentes privados presentes en el sistema (sindicatos, entidades lucrativas y no lucrativas) no difiere de la que se puede encontrar en otros ámbitos territoriales, sí resultan significativas las posiciones y espacios que ocupan los diferentes agentes, así como los roles que desempeñan y están llamados a desarrollar. La forma en la que se produce la relación público-privada en este particular ámbito de la gestión pública –las políticas de inclusión social– constituye, sin duda, un hecho diferenciador que singulariza el caso castellano y leonés respecto a otras comunidades autónomas.

##### **a) Trabajo en red y enfoque de la inclusión social**

En el año 2013 se materializa en CyL una forma de abordar la inclusión social centrada en la articulación y coordinación de agentes y recursos. Se trata de un planteamiento que, desde sus bases legales y de planificación, configura una fórmula de trabajo en red. Una red, que además de estar constituida a modo de elementos o nodos por los agentes que intervienen en el diseño e implementación de las iniciativas en materia de acción social y por los recursos propios del sistema regional de servicios sociales, se define y califica por el conjunto de vínculos que les une y conecta de manera concreta, es decir, su tipo de colaboración.

La *Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de CyL* y, un poco más tarde, el *Decreto 13/1990, de 25 de enero, por el que se regula el sistema de acción social de CyL* determinan los agentes que componen la red de protección social y la coordinación entre ellos. La reforma de 2007 del *Estatuto de Autonomía de CyL* confirmó esta apuesta estratégica al establecer que las prestaciones y los servicios sociales en esta región no constituyen una relación más o menos amplia de recursos, sino toda una “red de servicios sociales de responsabilidad pública” (art. 13.3).

Con este referente normativo, la vigente *Ley 16/2010 de Servicios Sociales de CyL* obliga a una coordinación efectiva entre la administración regional y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales, entre los servicios y sistemas de bienestar social y los de educación, empleo, vivienda y, especialmente, sanidad; y, finalmente, entre las administraciones públicas y las entidades de iniciativa social

o privada que son titulares de recursos, programas, actividades, prestaciones, equipamientos y demás actuaciones de carácter social integrados en el sistema de servicios sociales.

Sin embargo, no es hasta 2013 cuando, como consecuencia de los graves y persistentes efectos de la crisis económica, el Gobierno regional acuerda poner en marcha una serie de medidas de apoyo a las personas y familias más intensamente afectadas que adoptan el nombre y la forma de una red. En ese momento, con la publicación del *Decreto-Ley 2/2013*, se crea una *Red de protección a las familias de CyL afectadas por la crisis*, entendida como “*un instrumento de vertebración, integración e interrelación de las medidas previstas en él y de otros recursos ya existentes orientados al mismo fin*”. El texto de esta norma describe las características y los rasgos que definen la exclusión y concreta las acciones que deben articularse para su erradicación: la exclusión social se entiende como una situación personal-familiar asociada a una carencia material, se apuntan las acciones a desarrollar en la atención a necesidades básicas (por ejemplo, ayudas para la alimentación y para el pago de viviendas...) y se pone de manifiesto la relevancia de las iniciativas de inclusión por el empleo. Un año después, el *Acuerdo 51/2014* establece las directrices de funcionamiento de dicha Red inaugurando, definitivamente, ese modelo de trabajo integrador y colaborativo perfilado en la *Ley 16/2010 de Servicios Sociales* y que se verá consolidado mediante diferentes medidas posteriormente adoptadas<sup>2</sup>.

Dos documentos programáticos reforzaron, posteriormente, el trabajo colaborativo en pro de la inclusión social en CyL: el *Plan Autonómico de Inserción Sociolaboral* y la *Ley 4/2018 “de 2 de julio, de ordenación y funcionamiento de la Red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León*. Ambos referentes buscan, intencionadamente, que los diferentes agentes implicados compartan principios, procesos y recursos. En definitiva, se trata de construir un modelo colaborativo reticular para la implementación de las políticas de inclusión.

#### **b) El sector privado en la red de agentes para la inclusión social**

Tal y como establece el Título IV de la *Ley 16/2010*, la Administración Regional es competente en la planificación, definición de líneas generales, aprobación de mapas y catálogos de servicios, etc. Las administraciones locales (Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes y las Diputaciones Provinciales), por su parte, asumen funciones de planificación, colaboración y cooperación con la consejería competente en esta materia y son responsables de organizar, mantener, dirigir y gestionar equipos de atención directa en los centros sociales básicos y de impulsar programas, servicios y centros en relación con las prestaciones cuya titularidad les corresponda.

Junto a las administraciones públicas –regional y locales–, las entidades del TSAS, los sindicatos y las entidades lucrativas pueden “*participar en los servicios sociales mediante la creación de centros y servicios, y la gestión de programas y prestaciones de esta naturaleza*”, reconociéndose este cometido como un derecho (art. 86, apartado 1 de la citada Ley). Asimismo, se les asigna una función de representación colectiva y de canalización de demandas sociales en la medida en que es una obligación de las administraciones públicas “*promover y facilitar en iguales términos y con idéntico fin la participación de las entidades de iniciativa social, de los agentes sociales y de las instituciones, potenciando su implicación en los asuntos sociales*” (art. 101). Quedan consagrados así los dos roles fundamentales a desarrollar por el sector privado en el sistema castellano y leonés de servicios sociales: la prestación de servicios y la interlocución social.

Dentro del conjunto de agentes implicados en las políticas castellano y leonesas de inclusión es relevante el papel desempeñado por los *sindicatos*, no tanto por su labor de prestación de servicios (centrado, sobre todo, en el ámbito de la formación y el empleo), sino por su influencia en el diseño de las políticas sociales públicas. Esta relevancia es similar a la obtenida por el *sector empresarial* dado que, junto al colectivo sindical, forma parte de importantes órganos autonómicos de decisión en la materia. Las empresas desarrollan, también, programas de formación e inserción laboral (agencias de colocación) y proyectos dirigidos a colectivos específicos (empresas de inserción); no obstante, su intervención directa con personas o familias en riesgo o situación de exclusión es todavía escasa y poco significativa. Ambos agentes –

<sup>2</sup> En virtud de la Ley 4/2016 y del Decreto-Ley 1/2016.

sindicatos y empresas- asumen, pues, un rol preponderante en el diseño de las políticas de inclusión social adoptando conjuntamente con las administraciones públicas decisiones tan relevantes como, por poner dos ejemplos, las condiciones de acceso a la *Renta Garantizada de Ciudadanía* o las medidas que forman parte del *Programa Integral de Apoyo de las Familias en Riesgo de Desahucio*.

Por último, especial protagonismo en la implementación de las políticas regionales de inclusión social adquieren *las entidades del TSAS*. Al igual que en otros lugares, en CyL este sector se encuentra organizado y dividido por los colectivos a los que se dirigen (discapacidad, inmigración, minorías étnicas, mayores...) y es muy desigual no solo por su origen, tamaño u orientación, sino también por sus recursos y su participación en la provisión de servicios. A pesar de su heterogeneidad, las entidades que lo conforman comparten ciertos rasgos y tendencias: la mayoría prioriza los procesos de inserción individualizados, favoreciendo el acceso a recursos sociolaborales; una buena parte realiza acompañamiento social gestionando intervenciones de alta intensidad con personas y familias gravemente afectadas por procesos de exclusión; muchas de ellas participan en la atención a necesidades básicas gestionando prestaciones de emergencia social; algunas, también, asumen la innovación social como un imperativo ético.

### c) El papel del TSAS

Si, como ya apuntamos con anterioridad, la normativa de servicios sociales vigente en CyL reconoce la doble función –provisión e interlocución– de las diferentes entidades privadas en el sistema de bienestar, los documentos programáticos regionales en la lucha contra la exclusión social confirman y refuerzan el modelo de colaboración público-privado y de trabajo en red. Diversos principios rectores, por ejemplo, de la *Ley 4/2018, de 2 de julio, de ordenación y funcionamiento de la Red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en CyL* pivotan en torno a la coordinación, dedicando el Título V a este objetivo y creando el Comisionado de la Red (artículos 38 y 39).

Sin embargo, en la práctica, el espacio que ocupan y el rol que desarrollan las diferentes entidades privadas presentan matices diferenciadores. Al hablar de la participación en el diseño de las políticas regionales de inclusión social los agentes sindicales y el sector empresarial adquieren un protagonismo notable por su membresía en el *Consejo del Diálogo Social (Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y Regulación de la Participación Institucional)*. Los propios responsables de las políticas regionales de inclusión social aluden a este hecho como una singularidad específica de la región y lo consideran uno de los aspectos más sobresalientes en el proceso de definición de las mismas:

*“En CyL hay una cosa que nos diferencia de otras CCAA y que es positivo y enriquecedor: existe un diálogo social permanente con los agentes económicos y sociales, que es muy importante su participación y también con lo que pueden ser las entidades del TSAS”* (Entrev. 4. Técnico con alta responsabilidad en servicios sociales, pp. 5-7).

No todas las visiones son, sin embargo, coincidentes a la hora de valorar el triángulo conformado por agentes públicos, patronal y sindicatos. Algunos representantes políticos apuntan desde la oposición que esta interacción erosiona la capacidad de las entidades locales de modelar las políticas sociales y, sobre todo, escatima al Parlamento la decisión última en la configuración de las iniciativas de inclusión:

*“Con el diálogo social hay participación a través de las asociaciones, pero creo que se deja de un lado un elemento muy importante que es el poder legislativo y que es el que se supone que representa legítimamente y democráticamente a la ciudadanía de CyL”* (Entrevista 5. Parlamentario regional en la oposición, p. 12).

Para los representantes del TSAS los sindicatos no representan al colectivo de personas en riesgo de exclusión (porque su acción se focaliza, fundamentalmente, en los trabajadores) y, sin embargo, las entidades no lucrativas quedan desplazadas de la toma de decisiones en un terreno en el que se consideran interlocutoras “autorizadas”:

*“Hay cosas por las que (los sindicatos) no van a pasar porque ellos trabajan para sus afiliados, para el concepto del desempleo y el trabajador en general y no para el trabajador que esté excluido, que además*

*estamos hablando a veces de las mismas personas y después parece que estemos hablando de personas diferentes; tú los tuyos y yo los míos: ¿es la misma ciudadanía, la tuya y la mía!*” (Entrev. 1. Técnico especialista en exclusión del TSAS, p. 21).

Frente a la posición privilegiada de sindicatos y sector empresarial en la esfera de la reivindicación, las entidades del TSAS se revelan como las protagonistas en la implementación de programas y en la prestación de servicios. Este hecho cuenta, incluso, con un refrendo institucional que viene dado por la Ley 16/2010 cuando señala que los poderes públicos “*ante análogas condiciones de calidad, eficacia y costes, darán prioridad a la colaboración con entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro*” (artículo 87, apartado 2), mencionando específicamente a Cruz Roja y Cáritas (apartado 3).

Desde los años noventa, el sector ha asumido un importante papel en la esfera de la producción de servicios, lo que, entre otras cosas, ha favorecido su crecimiento, expansión y profesionalización. Dichos procesos han estado mediatizados por el rol que les ha otorgado la Administración Regional en la medida en que desde el sector público se ha entendido que su utilidad o función es la de colaborar en la atención de algunos colectivos particulares de modo complementario a la acción pública:

*“El papel que está jugando es importantísimo, sobre todo el ámbito socio laboral. Yo creo que lo están haciendo bien, yo no cambiaría demasiadas cosas. Lo que sí creo es que tenemos que buscar la alineación todavía mayor y ver cómo nos complementamos, porque en muchos casos nos complementamos”* (Entrev. 2. Técnico con alta responsabilidad en servicios sociales, p. 12).

#### **d) Reconocimiento y crítica del papel del TSAS**

En CyL el discurso de reconocimiento del papel que está asumiendo el TSAS en la inclusión social es compartido sin fisuras desde las diferentes esferas del espectro político, institucional y profesional. Sin embargo, ese intenso vínculo es objeto de crítica en tres ámbitos: respecto a la responsabilidad pública, en relación con las transformaciones en la misión y la visión de las entidades del TSAS, y acerca de la coordinación que se produce entre ambos agentes. Por un lado, algunos responsables políticos apuntan que esta situación debería revisarse en aras de un mayor protagonismo público en la salvaguarda de los derechos sociales:

*“No hay manera, tal y como están constituidas las administraciones públicas y las ayudas y las prestaciones, de que no exista el TSAS... yo creo que es imposible, pero creo que, a la larga, se tiene que trabajar para que sean las administraciones las que se responsabilicen de eso”* (Entrev. 5. Parlamentario regional en la oposición, p. 4).

Por otro lado, los propios profesionales y responsables de las entidades voluntarias no esquivan la exigencia de una mayor acción reivindicativa por parte del TSAS ni el cuestionamiento a su deriva “*empresarial*”:

*“(El papel del TSAS) debe ser reivindicativo, proponer servicios o compartir servicios... ya no solo proponer, sino también compartir. Nos estamos convirtiendo en empresas de servicios a las que la administración usa... que además quedan más bonitas que las de Florentino y compañía, para que nos entendamos, y ya está: abaratando costes”* (Grupo de Discusión 1. Técnicos de exclusión del TSAS, p. 26).

Detrás de esta reflexión se encuentra el tema de la financiación del TSAS (a través de subvenciones, convenios y conciertos), su dependencia de las administraciones públicas y la presión que éstas realizan para la asunción de un determinado modelo de respuesta a las necesidades urgentes. Las propias entidades reconocen que la forma en que se plantea la financiación pública -procedimiento, dotación, continuidad-, mediatiza las decisiones de las entidades, condiciona sus programas, limita su acción crítica y las aboca a una acción de un marcado tinte “*asistencialista*”:

*“La queja de mis compañeros es que en la medida en que cada vez somos muy dependientes de la Administración, la Administración se pone un plan de control. Eso lleva a lo paliativo (...). El tema de*

*alimentos, por ejemplo, nos ha llevado al asistencialismo de una manera brutal*" (Entrev. 1. Técnico especialista en exclusión del TSAS, pp. 19-20).

Por último, otros profesionales consideran que la coordinación entre las administraciones públicas y las entidades del TSAS es insuficiente: reconocen procesos exitosos de colaboración en el entorno local y en la atención a colectivos específicos (inmigrantes, personas sin hogar...), pero entienden que, en general, solo existe una coordinación informal y de corto alcance, restringida a reducir posibles solapamientos y a evitar conflictos derivados de intereses discordantes. Además, ésta se circunscribe casi exclusivamente al ámbito operativo-técnico, sin reflejo en un plano institucional o político:

*"Realmente hay intervenciones donde se complementa la actuación que se da en diferentes entidades porque los técnicos que participamos logramos que sea así. Y hay otras donde los técnicos que participamos no logramos que sea así. Entonces se solapan las intervenciones"* (Grupo de Discusión 2. Técnicos de servicios de empleo, p. 29).

## **5. CONCLUSIONES: HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL MODELO RELACIONAL**

La aproximación a las políticas de inclusión social desarrolladas por la administración autonómica permite apreciar algunos de los elementos más significativos de las relaciones que el sector público y el no lucrativo han mantenido durante los últimos años. Posibilita, en concreto, el conocimiento del modo en que se manifiestan, sus causas y efectos, el modelo que las caracteriza, así como sus carencias y desafíos más relevantes.

Una primera constatación, apreciada a través del análisis de los principales documentos programáticos aprobados en los últimos años por la administración y el parlamento autonómicos, es la importancia que el sector público concede a las entidades del TSAS en las políticas de inclusión a través de la definición y consolidación de una estrategia de trabajo en red. Esta apuesta se explica, principalmente, por el influjo y la combinación de tres factores: la configuración de un modelo mixto de bienestar, la participación del TSAS en la lucha contra una exclusión social creciente y la continuidad en los últimos años de las mismas directrices en las políticas de inclusión.

La opción del gobierno de la comunidad por un modelo mixto de bienestar se basa en el supuesto de que la provisión de servicios debe ser desempeñada no solo por el sector público sino también por la iniciativa privada, particularmente por el sector no lucrativo (Young, 2000). Detrás de esa orientación, subyacen las razones sociales y políticas apuntadas por Salamon (1987) y Sajardo Moreno (1996), con especial relevancia de las razones de índole económica. La administración regional de CyL, al igual que sucede en otras comunidades, demanda la colaboración del TSAS en sus políticas de inclusión por el carácter innovador de sus programas y por su flexibilidad en la respuesta a los problemas y necesidades de los ciudadanos, pero lo hace también porque abarata el coste de la atención a las personas en procesos de exclusión. A su vez, el TSAS fomenta este vínculo en la medida en que encuentra en el sector público un amplio respaldo social y un fuerte apoyo financiero.

Por otro lado, la actuación del TSAS en un contexto de extensión y agravamiento de estos procesos han convertido a estas entidades en colaboradoras imprescindibles del sector público en los procesos de lucha contra la exclusión. En consecuencia, éste ha impulsado un particular protagonismo del sector no lucrativo en la provisión de servicios para los colectivos más desfavorecidos, en el desarrollo de algunos de los programas más relevantes en la prevención de la exclusión y en la articulación de proyectos para la inclusión social (por ejemplo, en la puesta en marcha de la *Red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León*).

Estas dos tendencias –definición de un modelo mixto y refuerzo del protagonismo del TSAS en la lucha contra la exclusión– se han visto reforzadas por la persistencia, durante algo más de tres décadas, del

mismo partido político y del mismo presidente en el gobierno de la comunidad, lo que ha supuesto una continuidad de dichas políticas y un refrendo del tipo de relaciones predominantes en el territorio.

El modo en que se expresan esas conexiones no puede entenderse sin la consideración de estos tres factores. La administración regional es quien establece las pautas de la interacción y quien define la posición y el papel que debe desempeñar el TSAS, mientras que las entidades no lucrativas operan en ese marco político-institucional previamente definido. Esa situación, además de reflejar una clara *asimetría* (en el sentido propuesto por Abrams, 1980) y, al mismo tiempo, una “*acomodación distante*” entre ambos sectores (en la línea extendida en el Sur de Europa según Sarasa, 1995), repercute en el modo en que el TSAS desarrolla su labor en la lucha contra la exclusión. Los responsables de las entidades reconocen un cierto “*efecto arrastre*” en la misión de sus entidades que, en términos operativos, implica adoptar una orientación “*asistencialista*” en el abordaje de la exclusión y la activación por el empleo como vía principal para la inclusión.

La delimitación de la expresión y configuración de los vínculos que mantienen la Administración regional y las entidades del TSAS de CyL, permite, siguiendo los modelos y las tipologías anteriormente expuestas, establecer los rasgos y las características más relevantes del modelo de relaciones que predomina en el caso de CyL. Se puede afirmar que dichas relaciones tienen una relevancia fundamental en la configuración del modelo castellano y leonés de bienestar. El peculiar protagonismo de las entidades del TSAS en la ejecución de sus políticas de inclusión y su limitado papel en su diseño y planificación pergeña un patrón relacional que se acerca más al modelo contractual descrito por Henriksen (1996) o al gerencial identificado por Alguacil (2004) que a los modelos de empoderamiento o de cooperación planteados por Kramer (1981) y Najam (2000), respectivamente.

Partiendo de esta premisa puede afirmarse que el TSAS castellanoleonés asume una actitud de colaboración con el sector público (*complementariedad*) en el ámbito de la producción de bienes y servicios. Las relaciones entre ambos sectores estarían, en consecuencia, a caballo entre un *modelo de asociación-colaboración programática* y un *modelo de concertación*, dado que comparten algunos rasgos de uno y de otro. Por otro lado, es posible admitir igualmente que en el ámbito de la acción (denuncia y reivindicación), prevalece un *modelo cuasi-corporativista*, ya que el TSAS asume un papel reducido, por no decir inexistente, con la interlocución social (donde sindicatos y empresas tienen un rol más reconocido y consolidado).

La realidad castellano y leonesa refleja, asimismo, el predominio de una doble orientación en la forma en que se producen las relaciones entre la Administración y las entidades del TSAS: muestra, por un lado, una *tendencia a la privatización*, pues el sector público regional cuenta con el sector no lucrativo para la prestación de muchos servicios; por otro lado, revela una cierta *tendencia a la colonización* ya que las entidades, por su dependencia económica, se ven supeditadas a las directrices públicas, llegando a modificar su prioridades y acciones de acuerdo a los planteamientos de ésta (*planificación reactiva*).

En términos amplios, las pautas de la interacción entre ambos sectores coinciden con las que predominan en los *regímenes de bienestar mediterráneos* (Ascoli & Pavolini, 2000), pues, aunque en el caso castellano y leonés son limitados y poco efectivos los canales institucionales formales para concertar las políticas sociales, sí existe una relación intensa entre ambos agentes en su implementación. Esta constatación nos llevaría a hablar de un *modelo gerencial* más que *relacional* en sentido estricto, puesto que el sector público alienta a las entidades no lucrativas a colaborar en las políticas de inclusión social, pero, tal como se ha indicado anteriormente, no en un plano de igualdad.

Más allá de la delimitación de las claves que subyacen a las interacciones entre el sector público y el privado y de la identificación del modelo que las define, es posible también realizar un breve balance de las políticas de inclusión desarrolladas por la administración autonómica, incidiendo en dos de los aspectos que más directamente repercuten en la configuración de las relaciones que mantienen ambos sectores.

Tal como revela el análisis de los documentos programáticos regionales en la lucha contra la exclusión, el sector público manifiesta un interés constante por abordar y resolver las situaciones de vulnerabilidad y

exclusión social, si bien en los últimos años se ha pasado de una concepción multidimensional y de una actuación integral a un enfoque más centrado en la carencia económica (pobreza) con un refuerzo de las intervenciones de carácter asistencial. De manera paralela a este interés, se ha confirmado la apuesta por incorporar en ellas al TSAS, pero tal como indican los responsables de estas entidades, esa apuesta es parcial y sesgada, pues el sector público contempla su intervención de manera primordial en la esfera de la producción de servicios.

La relevancia adquirida en las últimas décadas por el TSAS, su experiencia en la provisión de algunos servicios especializados, sus potencialidades de innovación, flexibilidad y cercanía, la intensidad de su trabajo y la aportación de recursos en la lucha contra la exclusión convierte a este sector en un interlocutor que no puede quedar confinado a la gestión e implementación acrítica de servicios y prestaciones; debe, por el contrario, asumir un papel más activo en la planificación y en la elaboración de dichas políticas, en un plano de igualdad con el resto de agentes socioeconómicos. El abordaje y la toma en consideración de estos aspectos contribuirán, sin duda, a una mayor proyección de las políticas de inclusión, favorecerá un incremento y un enriquecimiento de las relaciones entre ambos sectores y proporcionará, en definitiva, una mejora de la protección y el bienestar de las personas residentes en CyL.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrams, P. (1980). Social Change, Social Networks and Neighborhood Care. *Social Work Services*, 22, pp. 12-23.
- Adelantado, J., & Gomà, R. (2000). Las políticas sociales entre el Estado de Bienestar y el Capitalismo Global. En F. Morata (ed.): *Políticas públicas en la Unión Europea*, pp. 188-214. Barcelona: Ariel.
- Alguacil, J. (2004). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Polis*, 12, pp. 57-88.
- Anheier, H.K. (2004). Third Sector-Third Way: Comparative Perspectives and Policy Reflections. En J. Lewis & R. Surender (ed.): *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, pp. 111-134. Oxford: Oxford University Press.
- Ascoli, U., & Pavolini, E. (2000). Las organizaciones del Tercer Sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades. En S. Muñoz Machado, J.L. García Delgado & L. González Seara (dir.), *Las estructuras del bienestar en Europa*, pp. 827-858. Madrid: Civitas-Escuela Libre.
- Atkinson, R. (1998). *The life story interview*. London: Sage.
- Bloor R, M., Frankland, J., Thomas M. and Robson, K. (2001). *Focus groups in social research*. London: Sage.
- Coston, J.M. (1998). A model of typology of Government-NGO Relationships. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations*, 27 (3), pp. 358-382.
- Donati, P.P. (2004). Nuevas políticas sociales y Estado social relacional. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 108, pp. 9-47.
- Evers, A. (1995). Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate área. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organizations*, 6 (2), pp. 159-182.
- Fresno, J.M. (2010). El Tercer Sector no lucrativo como agente social de las políticas de inclusión. En L. Cayo (ed.), *Discapacidad, Tercer Sector e inclusión social. Homenaje a Paulino Azúa*, pp. 529-544. Madrid: BBVA.
- Gidron, B., Kramer, R., & Salamon, L.M. (1992). Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries? En B. Gidron, R. Kramer & L.M. Salamon (eds.), *Government*

- and the Third Sector. Emerging relationships in Welfare States*, pp. 1-30. San Francisco: Jossey – Bass Publishers.
- Guiteras, A. (2012). La relación entre público y privado en los Servicios Sociales: El papel del Tercer Sector. *Cuadernos de Trabajo Social*, 25-1, pp. 125-132.
- Henriksen, L. S. (1996). Voluntary organizations and local government: lessons from Danish case study. *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*, 7 (2), pp. 177-194.
- Herrera Gómez, M., & Castón Boyer, P. (2003). *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona: Ariel.
- Izquieta Etulain, J.L., Callejo González, J., & Prieto Lobato, J. M<sup>a</sup> (2008). El Tercer Sector y las administraciones públicas. Relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local. *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXVI, nº 49, pp. 115-139.
- Jaraíz Arroyo, G. (2018). El Tercer Sector de Acción Social como prestador de servicios. *Revista Española del Tercer Sector*, 38, pp. 91-112.
- Kramer, R. M. (1981). *Voluntary agencies in the Welfare State*. London: University of California Press.
- Llopis Goig, R. (2004). *Grupos de discusión*. Madrid: ESIC Editorial.
- Marbán Gallego, V. (2007). Tercer Sector, Estado de Bienestar y Política Social. *Política y Sociedad*, 44, pp. 135- 169.
- Marbán Gallego, V., & Rodríguez Cabrero, G. (2006). Estado de Bienestar y Tercer Sector Social en España. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, CIRIEC, 56.
- Najam, A. (2000). The Four-C's of Third Sector – Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity and Co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10 (4), pp. 375-396.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Passey, A. and Tonkiss, F. (2000). Trust, Voluntary Association and Civil Society. En F. Tonkiss et al. (eds.), *Trust and Civil Society*, pp. 38-51. London: MacMillan Press.
- Pérez Díaz, V., & López Novo, J. P. (2005). *El Tercer Sector en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Prieto Lobato, J. M<sup>a</sup> (2011). *Tercer Sector Social y Administraciones Públicas: Perspectivas teóricas y análisis de sus relaciones en Castilla y León*, Tesis doctoral. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Proulx, J., Bourque, D., & Savard, S. (2007). The Government – Third Sector Interface in Québec. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 18, pp. 293-307.
- Rodríguez Cabrero, G. (2008). “Actores institucionales y sociales en las políticas sociales”. En *Fundación FOESSA VI informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, pp. 467-524. Madrid: Cáritas.
- Rodríguez Ruiz, O. (2005). La triangulación como estrategia de investigación en ciencias sociales. *Revista Madri+d*, Nº 31.
- Rossel Odriozola, C. (2008). *Tercer Sector y co-gestión de políticas públicas en España y Uruguay. ¿Un matrimonio de conveniencia?* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sajardo Moreno, A. (1996). *Análisis económico del sector no lucrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Salamon, L. (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government. En W.W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*, pp. 99-117. New Haven – Connecticut: Yale University Press.
- Salamon, L. et al. (coord.) (1999). *La sociedad civil global: Las dimensiones del sector no lucrativo*. Madrid: BBVA.



- Sarasa, S. (1995). La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas. En S. Sarasa, & L. Moreno (coord.), *El Estado de Bienestar en la Europa del sur*, pp. 157-186. Madrid: CSIC.
- Taylor, S. J., Bogdan, R., & Devault, M.L. (2016). *Introduction to Qualitative Research Methods. A guidebook and resource*. Hoboken-New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Valles, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Van Til, J., & Ross, S.W. (2001). Looking Backward: Twentieth-Century Themes in Charity, Voluntarism and the Third Sector. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (1), pp. 112-129.
- Vicente Mariño, M. (2009). Desde el análisis de contenido hacia el análisis del discurso. La necesidad de una apuesta decidida por la triangulación metodológica. En F. Sierra Caballero (coord.), *Iberoamérica: Comunicación, cultura y desarrollo en la era digital: Ibercom 06, IX Congreso Iberoamericano de Comunicación*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- White, G., & Robinson, M. (2000). Towards synergy in social provision: civic organizations and the state. En M. Minogue, Ch. Polidano, & D. Hume (eds.), *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, pp. 94-116. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Young, D.R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, pp. 149-172.

## ORCID

- Juan M<sup>a</sup> Prieto Lobato <https://orcid.org/0000-0002-3922-9756>
- Carmen Rodríguez Sumaza <https://orcid.org/0000-0003-0147-6329>
- Pablo De la Rosa <https://orcid.org/0000-0003-1015-8242>

