

**La calidad del pluralismo del bienestar.
Tercer sector y agencias gubernamentales
en Andalucía**

Clemente J. Navarro Yáñez
María Jesús Rodríguez García
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)
Centro Asociado UNED de Sevilla

RESUMEN

Suele argumentarse que la participación de entidades sin ánimo de lucro en la provisión de servicios públicos puede ser una vía para hacer frente a la crisis del Estado del Bienestar. No obstante, son pocos los análisis que se centran en el estudio de la calidad de las relaciones que para ello establecen entidades del tercer sector y las agencias gubernamentales. Este artículo presenta una propuesta analítica y la aplica a un estudio de caso, partiendo del supuesto de que la calidad de tales relaciones depende de la información que las agencias gubernamentales poseen de las entidades con las que interactúan.

ABSTRACT

It is a commonplace the argument about the benefits of non-profit inclusion in the provision of public services to reduce the welfare state crisis. Therefore, there are many few studies dealing with the quality of relationships between non-profit sector and governmental agencies. This article presents an analytical proposal and its application by a case study. The main argument is that the quality of relations between non-profit sector and government depends on governmental agencies' information about non profit entities.

1. TERCER SECTOR Y PLURALISMO DEL BIENESTAR.

En las dos últimas décadas hemos asistido a una creciente preocupación, tanto en ámbitos académicos como políticos, por hallar respuestas nuevas e imaginativas a la crisis del Estado del Bienestar. La idea de que el Estado del Bienestar no puede ya, ni podrá, hacer frente a las demandas de los ciudadanos en cuestiones como la sanidad, los servicios sociales, el empleo o las pensiones - por poner algunos ejemplos - parece bien asentada en los más diversos frentes teóricos y políticos (Muñoz, 1989). El estado, se dice, debe dejar paso a la sociedad civil para que ésta tome la iniciativa en la promoción del bienestar social, liberándose así el estado de una pesada carga que lo está haciendo ineficiente (Pérez Díaz, 1993). Se ha hablado de la necesaria transición del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar (Rodríguez Cabrero, 1994; Parry, 1985), hacia el *pluralismo del bienestar* (o *welfare mix*), entendiendo como un sistema de provisión de servicios en el que el sector informal (la familia), el sector voluntario o tercer sector (entidades sin fin de lucro) y el mercado juegan un papel relevante junto al estado. No obstante, ha sido el tercer sector el que ha despertado mayor interés, dado su dinamismo y capacidad para reclamar servicios sociales y proporcionárselos a amplios sectores de la población a los que el Estado no atiende de manera eficaz.

En este contexto parece relevante conocer las relaciones que establecen estado y tercer sector, pues la eficiencia de dichas relaciones constituye una garantía para la calidad del pluralismo del bienestar. Este es, precisamente, el objeto de la esta comunicación, que presenta algunos de los resultados de una investigación realizada al efecto en Andalucía (Aguiar y Navarro, 1999)¹.

¹ La investigación fue financiada por el Instituto de Estadística de Andalucía durante el año 1999, habiendo sido su investigador principal Fernando Aguiar (IESA de Andalucía).

2. OBJETIVOS Y MARCO ANALÍTICO

En el marco del análisis del pluralismo del bienestar, y el papel que en ello juega el tercer sector, cabe plantearse al menos dos cuestiones, pues pueden ayudar a dar cuenta de la eficiencia de sus interacciones. A saber: ¿qué concepción poseen las agencias gubernamentales sobre el tercer sector, ¿cómo lo definen?, y ¿qué información poseen sobre el tercer sector y cómo la gestionan?.

2.1. La definición del tercer sector.

En cuanto a las definiciones del tercer sector, existe cierto acuerdo sobre el hecho de la ausencia de una definición clara de lo que dicho sector engloba. De hecho, el mismo término de tercer sector resulta poco esclarecedor, pues nos ofrece antes que nada una definición negativa del mismo: se caracterizan por no pertenecer ni al estado ni al mercado (Seibel y Anheier, 1990). ¿Pero qué es lo que no es ni estado ni mercado en el ámbito de la promoción del bienestar social?. A primera vista, se nos presenta como una mezcla heterogénea de asociaciones, fundaciones, mutualidades, hermandades religiosas, etc. de contornos poco nítidos. Con todo, en los últimos años se han realizado diversos esfuerzos para definir el tercer sector o sector voluntario?denominaciones que se emplearán aquí indistintamente - para posibilitar cierta coherencia en su análisis.

En general, puede hacerse mención a cuatro tipos de definiciones. Una de carácter *legal*, por la que la "una organización sin ánimo de lucro es lo que la ley...de un país dice que es" (Salamon y Anheier, 1992: 8). Otra, a la que pudiéramos denominar *económica*, pone el acento en la fuente de ingresos de las organizaciones: su financiación debe provenir de donaciones privadas y subvenciones, y no debe obtener ingresos mediante la venta de bienes y servicios. La tercera o definición *funcional* toma como criterio las funciones o fines de las organizaciones del tercer sector. Por último, Salamon y Anheier proponen una cuarta definición, a la que denominan *estructural-operativa*, según la cual una organización pertenece al sector voluntario si y sólo si su estructura satisface las cinco condiciones siguientes (Salamon y Anheier, 1992: 11): organizaciones formales -han de estar institucionalizadas hasta cierto punto-, privadas -"institucionalmente separadas del gobierno",- sin ánimo de lucro -sus miembros no deben obtener beneficios procedentes de la venta de bienes y servicios en el mercado-, autónomas -capaces de controlar sus propias actividades-, y por último, voluntarias - debe estar compuesta en gran medida por voluntarios, aunque no es preciso que todos sus miembros lo sean.

Para poder decidir entre las estas definiciones conviene atender a tres criterios sobre la capacidad teórica de los modelos (y las definiciones). A saber: economía, significación y poder explicativo. Que el modelo sea económico implica que con el menor número posible de elementos nos permite aproximarnos a la realidad que queremos estudiar. Un modelo será mejor que otro si es más económico. Será también mejor cuando sea más significativo, esto es, cuando no se ocupe de problemas obvios o triviales. Por último, un modelo será mejor que otro cuando posea mayor poder explicativo, lo que remite a su rigor, riqueza combinatoria y poder organizativo. El primero se refiere a la capacidad de proporcionar respuestas únicas sea quien fuere el que lo use. La riqueza combinatoria supone que el modelo produce diversas hipótesis. El poder organizativo de un modelo se refiere a la capacidad del modelo para dar cuenta de fenómenos distintos a aquellos para los que fue diseñado.

La siguiente Tabla nos presenta las distintas virtudes y límites de las definiciones presentadas en relación con su economía, significación y poder explicativo. De ella puede concluirse que, en general, todas las definiciones son significativas, pues atienden a una o varias dimensiones relevantes en la caracterización del tercer sector. Sin embargo, el rigor es la característica más relevante para las definiciones legal y económica, aunque presentan poco poder organizativo, lo que influye, por ejemplo, en la posibilidad de realizar comparaciones (entre países, comunidades autónomas o

agencias gubernamentales que tengan reglamentos o legislaciones específicas). Lo contrario ocurre con la definición funcional, pues aún presentando poder organizativo, es poco rigurosa y económica. Frente al resto, la definición estructural-operativa, la más ecléctica de todas, es la única que satisface, en mayor o menor medida, todos los criterios. Además de su significación, presenta un alto poder explicativo. Siendo su punto débil la economía, pues precisa de cinco rasgos para determinar la naturaleza del tercer sector. De lo que se deriva, así mismo, menor rigor al necesitar definir de forma más precisa cada uno de sus criterios.

Tabla 1: Características epistemológicas de las distintas definiciones del tercer sector

DEFINICIONES	PODER EXPLICATIVO				
	ECONOMIA	SIGNIFICACION	RIGOR	RIQUEZA COMBINATORIA	PODER ORGANIZATIVO
LEGAL	-	+	++	+	-
ECONOMICA	+	-/+	++	-	+
FUNCIONAL	-	+	-	-	++
ESTRUCTURAL- OPERATIVA	-/+	+	+	++	+

2.2. Las relaciones entre el tercer sector y el estado: ¿un juego principal-agente?

Como se ha indicado en la introducción, la crisis del Estado del bienestar, tanto en términos fiscales, económicos como ideológicos (legitimidad), ha hecho preciso recurrir a entidades no lucrativas para que desarrollen conjuntamente la producción de bienes y servicios de bienestar social, tanto para garantizar una mejora en la eficacia y eficiencia de la acción estatal, como para incrementar su legitimidad por el *input* participativo que supone la acción de las organizaciones voluntarias. Esto ha provocado que estudio de las relaciones entre el tercer sector y el estado ha despertado gran interés entre los estudiosos del Estado del Bienestar (Wuthnow, 1991). Sin embargo, ese trabajo ha sido hasta ahora, en gran medida, puramente descriptivo: se ha tratado de saber, por ejemplo, si las entidades sin fin de lucro están subvencionadas o tienen recursos propios, y si tienen mayor o menor comunicación con la administración pública, deduciendo de ahí su relación de dependencia o independencia con el Estado (Kunhle y Selle, 1990: 173).

Lo que no se han planteado hasta ahora dichos estudios es que la solución a la ineficiencia y a la sobrecarga del Estado -delegar en entidades sin fin de lucro- también puede traer consigo un problema informativo importante; problema que podría modelarse como un juego de estrategia entre un principal y un agente². Este trata de abordar formalmente la relación entre aquella persona -el principal- que ha de encargar a alguien -el agente- un servicio que no puede realizar por sí mismo. El interés reside en la cuestión siguiente: el que encarga -o contrata- un servicio (sea el que fuere) necesita saber si el que lo ejecuta -el contratado o contratada- realiza su labor de manera eficiente, pero no siempre puede supervisar esa labor. De ahí surge el problema estratégico que el juego plantea.

² Nos centramos aquí, pues, en el análisis de las interacciones entre tercer sector y estado desde el lado de la eficiencia, sin atender a su influencia sobre la crisis de legitimidad del estado del bienestar. Sobre este asunto puede consultarse, por ejemplo, Navarro (1999).

En nuestro caso, el estado (el principal) encarga a las entidades sin fin de lucro (los agentes) la producción de bienes y servicios de bienestar social. Para ello financia sus actividades, lo que implica una importante reducción de costes. Pero el estado (el principal) puede hallarse en una situación de información asimétrica con respecto a las entidades (los agentes), pues puede desconocer su eficacia, qué uso hacen de los recursos que obtienen, la calidad de los servicios que prestan, etc. Si el estado no resuelve el problema informativo que se le plantea al delegar la promoción del bienestar en entidades sin fin de lucro no podrá hacer frente a la posible ineficiencia en la producción de bienes y servicios de bienestar social por parte de las entidades y tendrá que asumir por sí sólo esa producción (que el mercado no puede realizar). De hecho, existen distintas soluciones a los juegos entre principal y agente según la información con que cuenten los actores sociales y su mayor o menor aversión al riesgo (Gardner, 1996: 273 y ss.). A saber:

a) *Si la información es perfecta -es decir, ambos actores están bien informados de lo que hace el otro- y los jugadores no tienen aversión al riesgo, la solución es un óptimo social.* Este es el caso menos interesante, pues, efectivamente, si en una relación contractual el que contrata tiene perfecta información de lo que hace el contratado en todo momento, puede romper dicha relación, si es que acaso no funciona como estaba previsto³. Si el estado está bien informado en todo momento de la actuación de las entidades sin fin de lucro, podrá decidir si el contrato con ellas continúa o no. El óptimo social -que todos salgan ganando- está asegurado si, dado lo anterior, los actores son *neutrales con respecto al riesgo*⁴. En nuestro caso, para el estado el riesgo consiste en delegar en unas entidades que no sean capaces de asumir la provisión de bienestar para los ciudadanos/as a los/as que atiende. Para las entidades el riesgo se entiende como la relación negativa entre su esfuerzo -poner en marcha un centro, por ejemplo, dotarlo de personal, atender a la población que lo precisa, etc.- y la dificultad que entraña conseguir unos resultados positivos. Obviamente, actores sociales con gran aversión al riesgo no suscriben contrato alguno. Por ello, incluso con información perfecta, es preciso suponer que los actores sociales son neutrales con respecto al riesgo para que se logre el óptimo social (es decir, que el estado contrata a entidades que hacen un gran esfuerzo y la probabilidad de que se atienda bien a la población que lo necesita es muy alta).

b. *Cuando la información es imperfecta, pero el principal puede supervisar la actuación del agente, la solución es un óptimo social. Si el principal no puede supervisar al agente la solución del juego puede ser subóptima.* Si el estado tiene información imperfecta con respecto a la actuación de las entidades, es decir, si éstas pueden actuar "a espaldas" del estado, se impone la supervisión regular de dichas actividades. Si esa supervisión no fuera posible, la administración tendría que esperar a los resultados finales para ver qué entidades han funcionado mejor.

c. *Cuando el agente tiene aversión al riesgo, los costes de agencia se elevan, puesto que el principal debe asegurar al agente frente a los malos resultados posibles, incurriendo con ello en costes adicionales.* Si las entidades no quieren asumir el riesgo de promover el bienestar social, el estado debe incentivarlas. Existen mecanismos tanto económicos como políticos para ello. Entre estos últimos el más común consiste en hacer que las entidades participen en órganos formales de toma de decisiones, o la concesión de ayudas económicas en la forma de subvenciones.

³ En teoría de juegos se habla de información perfecta cuando cada jugador conoce el movimiento (cuando se trata de un verdadero juego, como el ajedrez) o la acción (cuando se trata de un modelar la acción social) que realiza el otro.

⁴ Según la teoría matemática de la utilidad, un individuo es neutral con relación al riesgo cuando su función de utilidad es lineal con respecto a los resultados de su acción (medibles en forma de ingresos, u otros outputs cuantificables). Se dice en cambio que una persona tiene aversión al riesgo cuando su función es decreciente, y que acepta el riesgo cuando es creciente).

d. Cuando hay más de un tipo de agentes (por ejemplo, entidades sin fin de lucro, empresas de economía social, entidades semiprofesionizadas, entidades puramente voluntarias, etc.), y el principal no puede detectarlos, éste debe establecer el mismo tipo de convenio o contrato con todos los agentes, perdiendo así parte de la información e incurriendo en costes de agencia. No es lo mismo otorgar una subvención a una entidad sin ánimo de lucro que a una cooperativa, por ejemplo. Es preciso, por lo tanto, que la administración tenga un conocimiento detallado del tipo de entidades con las que colabora para poder establecer mecanismos de contratación y supervisión específicos para cada tipo de agente (entidad).

De lo anterior se deriva que la pregunta por la relación entre el estado y el tercer sector se acerca mucho a la pregunta por el tipo de información que tiene el primero (el principal) sobre el segundo (el agente). En lo que sigue nos centraremos precisamente en ello para analizar la relación entre la administración pública andaluza y el tercer sector. En concreto, el objetivo de este trabajo consiste en conocer qué información maneja la administración pública andaluza con respecto a las entidades sin fin de lucro, para determinar si esa información se adecua a una definición solvente de dichas entidades que le permita resolver los problemas principal-agente que se le plantean.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.

Para desarrollar la investigación se ha recabado información para algunas de las áreas más relevantes del Estado del bienestar y para distintos niveles de gobierno. En concreto, se han considerado los ámbitos de servicios sociales, educación y sanidad, tanto al nivel regional -consejerías- como local -diputaciones y ayuntamientos-, además del Instituto Andaluz de la Mujer. En cada caso se ha intentado recabar la siguiente información. Por un lado, información secundaria referida a bases de datos, registros o censos de las entidades con las que se relaciona cada agencia gubernamental, así como reglamentos, normativa o legislación que regula le gestión de las bases de datos y los criterios de inclusión en ellas. Por otro lado, se han realizado entrevistas a los técnicos/as de estas agencias que eran encargados de su gestión. Por último, también se han realizado entrevistas a informantes cualificados del sector voluntario⁵.

4. RESULTADOS.

4.1. Denominación, marco legal y soporte de los registros: un mosaico desigual.

Los datos obtenidos permiten concluir que en la gran mayoría de las agencias poseen dos tipos de registros: un registro de entidades y un listado de entidades que han pedido y/o recibido subvenciones (Aguar y Navarro, 1999: 37). Por lo común, el primero viene a funcionar como una especie de cuasi censo en el que se registran las asociaciones que trabajan en el ámbito de actuación de la agencia correspondiente, o bien todo tipo de asociaciones cuando se trata del departamento de participación ciudadana municipal⁶.

Para este tipo de registros suele existir un marco legal específico en el caso de las Consejerías, y para algunas entidades de gobierno municipal, ya sea en el marco de los Reglamentos de

⁵ En el Informe final de proyecto se presenta de forma más detallada este aspecto, no incluido aquí por razones de espacio.

⁶ En este caso cabe incluir a la Diputación de Córdoba, pues existe un Registro de Asociaciones a cargo del Consejo Provincial de Participación Ciudadana.

Participación Ciudadana en los que se incluye el Registro, ya sea por la existencia de un marco normativo específico para el registro, como ocurre en el caso del ayuntamiento de Málaga.

En general, la información recogida en los registros es muy desigual, tanto en lo que se refiere a su carácter -tipo de entidades- como al soporte. Esa desigualdad se puede apreciar desde la existencia de registros para las agencias gubernamentales de carácter autonómico (aunque no siempre en soporte magnético ni con programa específico de gestión de datos), a la inexistencia en gran parte de los gobiernos locales. Además, en estos casos, de no existir un marco normativo específico, la existencia de listados depende o bien de la labor de un departamento que se encarga de hacer una "Guía de recursos", en la que se incluyen las asociaciones junto a organismos públicos y privados, o bien la labor de personas específicas que creen necesaria la recopilación de esta información para el desempeño de su trabajo en departamentos específicos⁷. En su conjunto, se trata de un agregado descoordinado de información que nos presenta el mundo de las asociaciones o el tercer sector en la forma de un *mosaico muy desigual en cuanto a la información existente y a la forma en que es gestionada*.

4.2. La definición de entidad: la "fluidez conceptual" y el papel asignado a las entidades.

Además del grado de fragmentación y descoordinación que presentan los registros, cierto "minifundismo departamental", una de las conclusiones más relevantes del trabajo desarrollado se encuentra en la "fluidez conceptual" que presentan las entidades sin ánimo de lucro entre las agencias gubernamentales consultadas. En primer lugar, porque no suelen ofrecer una definición clara y explícita de las entidades, más allá de lo establecido a través de diversas normas o legislaciones, debiendo deducirse de caracterizaciones generales que aparecen en diversos documentos. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, porque no existen mínimos comunes por los que llegar a una definición válida para todas las agencias consultadas.

En todos los casos las entidades son conceptualizadas mediante *definiciones de tipo legal*, ya sea a partir de la legislación general existente al efecto (Ley 191/1964), ya a partir de marcos normativos específicos delimitadas por cada agencia gubernamental. Como se comentó en el segundo apartado, estas definiciones tienen el gran valor de ser rigurosas, aunque poco económicas. De hecho, para poder llegar a conocer la definición legal en cada agencia debe recurrirse, al menos, a la legislación estatal y a la específica de cada departamento y nivel de gobierno.

En el caso de agencias gubernamentales que poseen un ámbito de actuación más amplio, con competencias sobre diferentes asuntos o sectores de población, suele hacerse uso asimismo de una *definición funcional*, diferenciando tipos de entidades según diversos criterios: fórmula jurídica, sector o sectores de actividad, población objetivo, tipos de socios, etc. Como se indicó en el segundo apartado, se trata de la peor de los cuatro acercamientos conceptuales o definiciones del tercer sector, pues a parte de su poder organizativo, no resultan económicas, ya que implican amplios y desiguales listados de tipos que dificultan la comparación entre registros; y no son rigurosas, pues los fines de las entidades pueden ser múltiples y cambiantes.

En ningún caso las definiciones encontradas se acercan a la delimitación "estructural-operativa", que, según vimos, parece la más adecuada. En todo caso, se parte del supuesto de que son organizaciones formales, pues deben entregar unos estatutos que así lo garantizan; asimismo este

⁷ De hecho, durante las entrevistas realizadas se nos han ofrecido diversos listados elaborados por personas que trabajan en las agencias gubernamentales o alguna plataforma o federación de asociaciones. Aunque en todo caso son de tipo parcial y reflejan meramente datos identificativos de las entidades, por lo que se ha preferido no incluirlos en el análisis.

documento presupone que son privadas (sin control de organismos públicos) y sin fin de lucro; aunque en ningún caso pueda garantizarse tales hechos. Los propios entrevistados declaran tener dudas acerca de la naturaleza de las entidades y, en concreto, acerca de su carácter no lucrativo; por lo que recomiendan que los datos sean "cogidos con pinzas".

Esta advertencia también pudiera ser extensiva a otros criterios de la definición estructural-operativa, pues en las definiciones no se indica nada acerca de su autonomía y su carácter voluntario. Y como veremos más adelante, tampoco los modelos de gestión, ni el contenido informativo de los registros permiten aplicar los criterios clasificatorios que requiere esta definición, con las implicaciones que ello supone, tanto a nivel substantivo (naturaleza del objeto de análisis) como operativo (definición del universo de estudio).

Aun así, del análisis de contenido de la documentación consultada cabe extraer tres modelos de la concepción que la administración posee acerca de las entidades con las que interactúan, y más concretamente, de la labor que deberían realizar:

1) *Modelo "canalización de demanda"*: se utiliza preferentemente la definición legal, en la que se asigna la función de canalización de la demanda y representación de intereses. Este es el caso del R.G.A., así como en parte de los gobiernos locales, los cuales sólo exigen la presentación del número del RGA y los estatutos.

2) *Modelo "intermedio"*: se utiliza la definición legal, pero esta incluye, además de la canalización de la demanda, el que las entidades realicen ciertas actividades que toman como beneficiarios, fundamentalmente, a sus miembros. Este modelo está representado por las Consejerías de Salud y Educación, así como el IAM y algunos gobiernos municipales, entre los que parece estar dándose cada vez con mayor intensidad una orientación hacia la prestación de servicios, sin obviar o abandonar la tradicional canalización de la demanda política (Navarro, 1998; 1999).

3) *Modelo "prestación de servicios"*: en este caso, además de la definición legal, se insiste, sobre todo, en la prestación de servicios. Este sería el modelo representado por los registros de subvenciones, pues éstas se conceden con la finalidad de prestar un servicio o realizar una actividad. Pero sobre todo, es el caso del "Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales" de la CAS. De hecho, la definición engloba tanto entidades con fin de lucro, como entidades sin fin de lucro, pues el criterio básico de definición es la prestación de un servicio. En concreto, se señala que es "*Entidad de Servicios Sociales toda persona física o jurídica de cualquier clase que actúe en los sectores de Servicios Sociales, que se proponga, con voluntad de permanencia, la asunción de la titularidad de un Servicio o Centro*" (Orden 29 de febrero de 1996). La diferenciación sólo queda especificada mediante la declaración que cada entidad haga en el momento de pedir su incorporación al registro, información que, como veremos más adelante, no queda recogida a través de la convocatoria de subvenciones, aunque a ellas pueden concurrir tanto entidades como personas físicas.

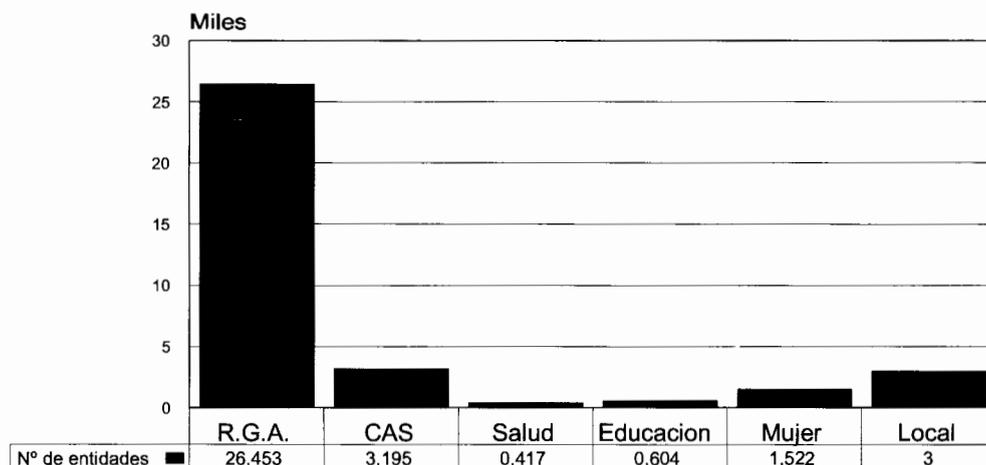
En su conjunto se trata, pues, de un conjunto amplio pero heterogéneo de entidades que, en principio, es conceptualizado y tratado de forma similar por las agencias a través de la definición legal y funcional. Pautas de interacción que dificultan adecuar sus interacciones al óptimo social que pudiera caracterizar las relaciones entre el principal (gobierno) y las agencias (entidades) en el desarrollo del pluralismo del bienestar.

4.3. Información contenida en los registros.

El análisis de la información contenida en los registros no sólo pone en evidencia la descoordinación y minifundismo departamental que existe en la administración y entre los diversos

organismos públicos, sino sobre todo la gran desinformación que poseen las agencias con respecto a las entidades con las que interactúan, más allá de los datos básicos referidos a nombre y domicilio de cada asociación. Para dar idea del problema que esto supone, debe considerarse que en su conjunto los registros analizados dan cuenta de la existencia de al menos 30.000 entidades en Andalucía, repartiéndose de la forma en que se muestra en la Ilustración 2⁸.

Ilustración 2 Número de entidades registradas (1999)



Para conocer la cantidad y calidad informativa de los registros, en nuestro análisis hemos diferenciado entre "*información normativa*" (IN), aquella que debe quedar recogida en los registros según las normas que regulan su gestión y mantenimiento, e "*información real*" (IR), la que realmente existe en las bases de datos analizadas. Cada una de estas informaciones -o campos- quedan especificadas en la Tabla 2. Para su correcta interpretación se debe tener en cuenta que la presencia de un asterisco muestra información normativa que debería constar, mientras que el dato que se muestra indica, primero que se trata de "*información real*", y segundo, muestra el porcentaje de asociaciones o entidades integradas en los registros que poseen la información de que se trate.

Asimismo, para tener una visión global del contenido informativo de los registros hemos construido dos indicadores sintéticos:

- *Indicador de calidad informativa*: porcentaje de información que existe en cada registro -base de datos- con relación al total de información que debería ofrecer según cada marco normativo específico. Esto es, $ICI = (IR/IN) * 100$. Siendo su recorrido igual al intervalo [0,100], cuanto mayor es el índice mayor es el grado de adecuación entre información normativa e información real.

⁸ En todo caso, debe advertirse que no ha sido posible detectar duplicidades en los registros, pues los registros que unos y otros utilizan para identificar a las entidades, cuando existen, no son coincidentes.

- *Indicador de coincidencia con el RGA*: número de registros -bases de datos- que ofrecen una información similar a la que ofrece el Registro General de Asociaciones de la Consejería de Gobernación. Esto es, $IC = (\text{bases que posee información similar al RGA} / \text{total bases consideradas}) * 100$. Con un recorrido igual al intervalo $[0, 100]$, este indicador debe interpretarse en sentido creciente, cuanto mayor sea, mayor será el grado de coincidencia entre la información que contiene el RGA y las otras bases de datos analizadas⁹.

**Tabla 2 Información contenida en los registros:
Indicadores de calidad informativa y coincidencia con RGA.**

RASGOS	BASES DE DATOS							I.C.	%
	GOB	CAS	SAL	IAM	EDU	LOC	SUB		
Número de registros -entidades-	26.453	3.195	417	1522	604	3.000	-		
I. IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD									
1. N° Identificación Gobernación	100		4	*				0	0
2. N° Identificación propio		100	*		100	*			
3. Nombre	100	100	100	100	100	100	100	6	100
4. Domicilio	94	100	100	100	100	100	100	6	100
5. Distrito/código postal		92	98	99	100	100	100	5	83
6. Municipio	94	100	100	100	100	100	100	6	100
7. Provincia		100	100	100	100	100	*	5	83
8. Teléfono		74	93	*	100	*			
9. Fax		*	19		*				
10. Número patronal		*							
11. C.I.F.		*	63	*			100		
12. Fecha/año constitución		*							
13. Nombre representante Legal	100	*		*	*	*	100	1	17
II. CARACTERÍSTICAS DE LA ENTIDAD									
14. Tipo (persona jurídica)		*	*						
15. Ámbito geográfico	93	*	100	*				1	17
16. Tipo: sector principal atención	95	*	100	*		100		2	33
17. Otros sectores atención		*							
18. Gestiona centro/servicios		*							
III. DATOS SOBRE RECURSOS									
19. Personal		*							
20. Tipos de personal		*							
21. Gastos anuales		*		*					
22. Procedencia financiación		*		*					
IV. DATOS RELACIONES CON AGENCIAS GUBERNAMENTALES									
23. Acreditación									
24. Gestiona centros/servicios públicos									
25. Convenios/conciertos									
26. Ha recibido subvención				*					

⁹ El análisis se ha limitado, básicamente, a aquellos registros que ha sido posible recopilar en soporte magnético; aunque no hayamos obviado la información recogida en papel. Además, como se ha hecho anteriormente, se ha integrado la información referida a los niveles de gobierno local por un lado, y a las diversas convocatorias y listados de subvenciones por otro, ya que entre los registros de ambos tipos la información requerida y ofrecida es básicamente la misma.

K. DATOS ESPECÍFICOS RELATIVOS A SOLICITUD/CONCESIÓN DE AYUDA (SUBVENCIÓN) no incluidos en los anteriores

27. Programa anual de actividades	*
28. Sector pobl. objetivo/modalidad	*
29. Descripción programa/actividad	*
30. Cantidad solicitada	*
31. Cantidad concedida	100

	VI. INDICADORES						
Total de I a IV ("normativos")	7	21	13	14	9	9	7
Total V ("normativos")	0	0	0	0	0	0	5
Total "normativos"	7	21	13	14	9	9	12
Total "reales"	7	7	11	5	7	6	7
Diferencia R-N	0	-14	-2	-9	-2	-3	-5
I.C.I.=(R/N)*100	100	33	85	36	78	67	58
Posee datos censales mínimos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

I.C.I.: Índice de calidad Informativa.

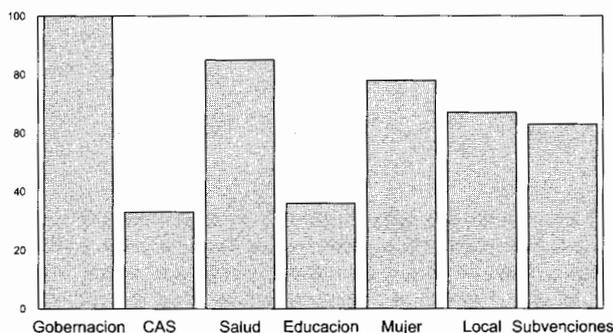
I.C.: Índice de coincidencia con RGA.

De la información contenida en la Tabla 3 pueden extraerse, al menos, tres conclusiones:

1) *La diversidad del indicador de calidad informativa*, tal y como aparece en la Ilustración 2. En general, y a excepción del Registro General de Asociaciones, el indicador se sitúa en torno al 60%, siendo la media del 65.28%. Por encima de ésta se sitúan el registro de las Asociaciones de Ayuda Mutua de Salud y el registro del Instituto de la Mujer, con índices en torno al 80%. Por debajo, el registro de la CAS (33%) y los listados o registros de subvenciones (58%). El caso de Asuntos Sociales pudiera explicarse porque, paradójicamente, la "Ficha de Entidades y Centros de Servicios Sociales" es la que requiere un mayor volumen de información a las entidades, aunque posteriormente no sea registrada; mientras que los otros casos sólo requieren una información mínima, que sí es registrada.

2) En su conjunto, de lo anterior pudiera derivarse que la *calidad informativa* de los registros es de nivel medio, pero es destacable, sobre todo, que los datos recogidos en los registros se refieran básicamente a lo que podríamos denominar como "*datos censales mínimos*", esto es: Nombre de la entidad; Domicilio; Código postal; Municipio y Provincia. De hecho, la adecuación entre "información normativa" e "información real" en el caso del Registro General de Asociaciones o en el del IAM se explica porque estos registros requieren exclusivamente este tipo de información básica; que, por lo común, está presente en todas las bases de datos analizadas.

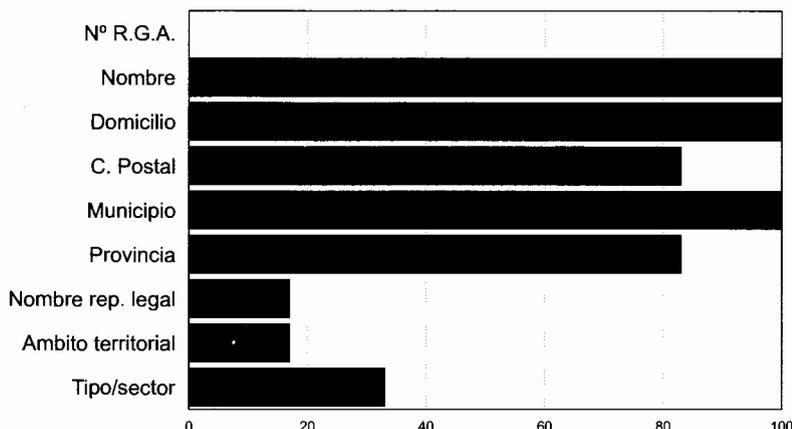
Ilustración 3 Índice de calidad informativa [ICI=(R/N)*100].



3) *Descoordinación con respecto al Registro General de Entidades.* A pesar de que la información existente en la práctica totalidad de los registros analizados coincide con la información requerida en el Registro General de Entidades, y en concreto, la referida a la "información censal", es destacable que en ningún caso se recoja el número de identificación que asigna Gobernación en los otros registros. De hecho, en la Ilustración 3 puede apreciarse que la información censal mínima que requiere el RGA se encuentra en todos los otros registros, y además, existe para todas las entidades registradas (Tabla 3).

Además de las consecuencias que de ello pueda derivarse acerca de la descoordinación entre agencias gubernamentales, y en relación con la interacción entre agencias y entidades; a efectos operativos de nuestro proyecto este hecho nos ha imposibilitado unir todos los registros en uno solo, para con ello identificar duplicidades, depurar la base de datos resultantes y establecer un *pre-censo de las entidades sin fin de lucro de Andalucía.*

Ilustración 4 Índice de coincidencia con RGA.



4) *La naturaleza de los registros y las entidades.* A pesar de lo comentado más arriba acerca de la "información real", referido a la descoordinación y la desinformación existente entre las agencias gubernamentales con respecto a las entidades sin fin de lucro, el análisis de la "información normativa" pone de manifiesto la existencia de dos grandes modelos, que a grandes rasgos se corresponden con los señalados en nuestro análisis sobre los modelos de gestión. Así, el "modelo censo" se limita a requerir a las entidades información mínima de tipo censal, mientras que el "modelo prestación de servicios" les exige, además, información sobre los recursos de que disponen las entidades, así como las actividades que desarrollan, ya sea con carácter de generalidad, como por parte de la CAS, ya sea de forma puntual con relación a convocatorias específicas de subvenciones.

Así pues, cabe confirmar que en lo que se refiere a la información normativa existen dos tendencias o modelos de relación que las agencias gubernamentales pretenden establecer con las entidades sin fin de lucro, desde la mera constancia censal, cuyo modelo prototípico es el "Registro General de Asociaciones" (Consejería de Gobernación), a la recogida de información orientada a la incorporación de las entidades a labores de producción y prestación de servicios, siendo el modelo típico el "Registro de Entidades y Centros de Servicios Sociales" (Consejería de Asuntos Sociales).

Por último, si atendemos al rigor con el que son construidas y cumplimentadas las bases de datos, así como a la información que contienen, se confirma tanto la pobreza informativa que manejan las agencias gubernamentales con respecto a las entidades del tercer sector, así como el escaso rigor con que éstas son gestionadas, tanto en términos operativos, como conceptuales ¹⁰.

Tabla 4 Calidad de los registros y bases de datos analizados.

AGENCIAS GUBERNAMENTALES	CALIDAD DE LOS REGISTROS	
	RIGOR	NIVEL INFORMATIVO
R.G.A.	-	-
C.A.S.	+	-
I.A.M.	+	-
SALUD	+	-
LOCAL	-	-

5. CONCLUSIONES: ESTILOS POLÍTICOS Y CALIDAD DEL PLURALISMO DE BIENESTAR.

El análisis realizado permite, en un primer acercamiento, tener idea acerca de la forma en que las agencias gubernamentales conciben y definen a las entidades del tercer sector, la información que poseen sobre ellas, así como algunas de las pautas que regulan sus interacciones. De ello pueden extraerse, al menos dos conclusiones, tal y como se presentan a continuación.

5.1. Los estilos políticos de interacción: canalización de la demanda y prestación de servicios en un contexto de incertidumbre.

En primer lugar, los resultados del análisis permite caracterizar el estilo político que pretende desarrollar cada agencia gubernamental con respecto a las entidades del tercer sector, y por tanto, los rasgos del diseño político del pretendido pluralismo del bienestar. En concreto, el análisis conjunto de las definiciones de las entidades, de los modelos de gestión de los registros y de su contenido informativo, puede concluirse la existencia de dos *modelos o estilos políticos*. A saber:

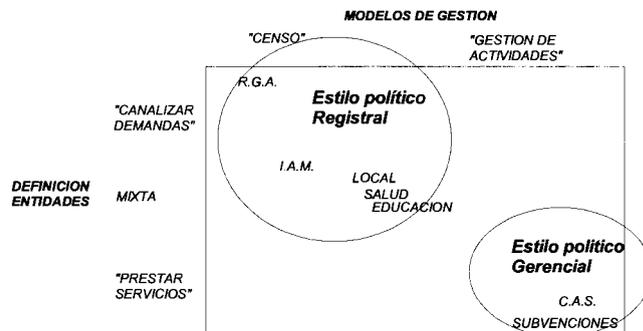
1) *Estilo registral*: este se caracterizaría por el uso de una definición en el que se acentúa el carácter de canalización de demanda y participación política sobre la provisión de servicios, basado principalmente en una definición legal de las entidades, y en todo caso, en una definición funcional. Ello se refleja también en un modelo de gestión más cercano al tipo "censo" que al tipo "gestión de actividades", limitando su "información normativa" a la que hemos denominado "información censal mínima". El caso paradigmático sería el Registro General de Asociaciones, así como las diputaciones y ayuntamientos, aunque también cabría incluir al IAM y las consejerías de Educación y Salud.

2) *Estilo gerencial*: la definición de las entidades, aún basándose únicamente en criterios

¹⁰ Los resultados de la tabla se basan en las entrevistas realizadas a los técnicos, así como el análisis realizado en el marco del proyecto, tanto en cuanto al contenido de la información, como en cuanto a la posibilidad de fusionar todas las bases en una única.

legales y funcionales, insisten en mayor medida que el caso anterior en la realización de prestación de servicios, ya sean servicios de titularidad pública, como en el caso de la CAS, o servicios que producen y proveen directamente las entidades a través de las actividades que les son subvencionadas. El modelo de gestión y la "información normativa" de sus registros se acercan en mayor medida al modelo de "prestación de servicios", en el que se requiere información acerca de la dinámica de las entidades, más allá de la información censal mínima.

Resulta evidente que el estilo político gerencial es el que se acerca en mayor medida al conjunto de requisitos informativos necesarios para el desarrollo del pluralismo del bienestar, definido aquí en términos de relación principal-agente. Ahora bien, a pesar de este hecho, el análisis empírico del desarrollo de los modelos ha venido a mostrar que en la realidad todas las agencias se relacionan con las entidades del tercer sector mediante los patrones del modelo registral, lo que dificulta la creación de situaciones de óptimo social en la extensión del pluralismo del bienestar.



5.2. Pluralismo de bienestar incierto: ¿sub-óptimo social?.

Más concretamente, el análisis ha permitido detectar ciertas deficiencias que pudieran permitir acercarnos a la calidad que presente el pluralismo de bienestar en Andalucía. A saber:

1. *Fluidez e inconcrección conceptual*: las definiciones que viene utilizando la Administración Pública remiten únicamente a criterios legales y funcionales, que aunque rigurosos, no permiten discernir realmente el tipo de entidad que contienen sus registros.

2. *Gestión deficiente*: se manifiesta tanto en sentido vertical, como horizontal. Por una parte, *descoordinación vertical*, pues en ningún caso se asegura la necesaria coordinación entre el Registro General de Entidades y los que gestionan otras agencias gubernamentales. Por otra, *descoordinación horizontal*, pues no existen formalmente, ni se producen mecanismos de coordinación entre diferentes agencias gubernamentales en un mismo nivel de gobierno, produciéndose una situación de *minifundismo departamental* que dificulta el conocimiento y supervisión de las relaciones que establecen entidades y gobiernos en su conjunto.

3. *Construcción y seguimiento*: se ha podido constatar que las bases son, en general, mal construidas y poco rigurosas, lo que dificulta su gestión, a lo que cabe unir la casi total ausencia de seguimiento. Todo lo cual dificulta el conocimiento acerca del contenido de los registros y la naturaleza de las entidades inscritas en ellos.

4. *Incertidumbre*: por lo común se ha podido determinar que las agencias gubernamentales no poseen ninguna información sobre las entidades, salvo la referida a su nombre y domicilio, creándose pues una clara situación de incertidumbre acerca de las relaciones que establecen.

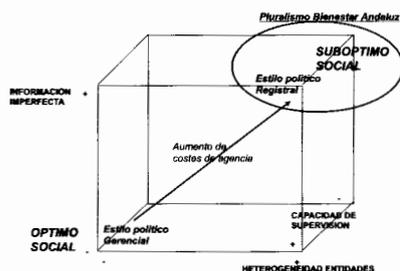
Estas serie de deficiencias vienen a mostrar que el desarrollo del pluralismo de bienestar a través de la potenciación del tercer sector presentará, previsiblemente, una situación de subóptimo social para el caso de Andalucía, pues:

a) La fluidez conceptual provoca que en los registros aparezca un conjunto heterogéneo de entidades, de tal forma que las agencias deben crear convenios generales comunes a todas ellas, provocando así un aumento considerable de los costes de agencia.

b) La descoordinación, tanto vertical como horizontal, refuerza la situación de heterogeneidad antes descrita, pero además reduce la capacidad de supervisión de las agencias sobre las entidades, al no poder controlar los recursos, actividades, etc. que éstas recaban, incluso, al mismo tiempo de diversas agencias gubernamentales. Ello redundará en un aumento de los costes de agencia, y aún más, en la posible redundancia y duplicación de actividades y apoyo a las entidades.

c) La desinformación acerca de las entidades, tanto en cuanto a sus rasgos, como con respecto a sus actividades, recursos, personal, etc., crea una situación de creciente incertidumbre en las relaciones entre principal (agencias gubernamentales) y agentes (entidades), lo que dificulta, en primer lugar, el conocimiento de la adecuación de los segundos para la producción y distribución de servicios que propone el primero, y en segundo lugar, imposibilita el necesario control y evaluación que el primero debe realizar sobre los segundos.

Ilustración 6 Pluralismo de bienestar, costes de agencia y estilos políticos en andalucía.



En su conjunto puede concluirse, pues, que el estilo político y el nivel y calidad informativos sobre el que se articulan las relaciones entre gobierno y tercer sector en Andalucía hace previsible el desarrollo de un pluralismo del bienestar que se encuentra en una situación de subóptimo social, caracterizado por el incremento constante en la inversión en el fomento de unas entidades del tercer sector sobre las que no se ejerce supervisión, y sobre todo, en el aumento de los costes de agencia para garantizar que los servicios son proveídos con los criterios de eficiencia y justicia social sobre los que debe basarse el estado del bienestar. De lo que se deriva, cuando menos, la necesidad de realizar un ejercicio de investigación dirigido a confeccionar un censo de entidades del tercer sector que contenga, al menos, al información necesaria para aplicar al definición funcional-estructural.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, F. ET AL. (1995): **Informe sobre el Sector Voluntario en Andalucía**, Córdoba, IESA/CSIC.
- AGUIAR, F. Y PÉREZ YRUELA, M. (1995): "Aproximación al tercer sector andaluz en el ámbito de los servicios sociales", en S. Sarasa y L. Moreno (comps.), **El Estado del Bienestar en la Europa del Sur**, Madrid, CSIC.
- AGUIAR, F. Y NAVARRO, C.J. (1999): **Las entidades sin fin de lucro en Andalucía: proyecto de operación censal**, Serie Monografía e Informes del IESA de Andalucía/CSIC, (IM-99-04).
- BARR, N. (1992), "Economic Theory and the Welfare State", **Journal of Economic Literature**, vol. 30, pp. 741-803.
- DOBKIN, P. (1987), "A historical overview of the private nonprofit sector", en W. W. Powell (comp.), **The Nonprofit Sector**. New Haven: Yale University Press.
- GARDNER, R. (1996): **Teoría de juegos**, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- HODGKINSON, V. Y MCCARTHY, K. (1992), "The voluntary sector in international perspective: An overview", en Hodgkinson, McCarthy y Sumariwalla (comps.), **The Nonprofitsector in the glogal community**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp. 1-24.
- KUNHLE, S. Y SELLE, P. (1990), "Meeting needs in a welfare state: relations between government and voluntary organizations in Norway", en R. Goodin (comp.), **Needs and Welfare**. Londres: SAGE.
- LEVITT, T. (1973), **The Third Sector. New Tactics for a Responsive Society**. Nueva York: A Division of American Management Associations.
- MUÑOZ BUSTILLO (1989) (comp.), **Crisis y futuro del Estado del Bienestar**. Madrid: Alianza Editorial.
- NAVARRO, C.J. (1988): **El Nuevo Localismo. Municipio y democracia en la sociedad global**, Córdoba, Diputación de Córdoba.
- NAVARRO, C.J. (1999): **El Sesgo Participativo**, Madrid, CSIC.
- O'NEILL, M. (1989), **The Third America: The Emergence of Nonprofit Sector in The United States**. San Francisco: Josey Bass.
- PARRY, G. (1985): "Welfare State and Welfare Society", **Government and Opposition**, vol. 20, pp. 287-296.
- PÉREZ DÍAZ, V. (1993): **La primacía de la sociedad civil**, Madrid, Alianza Editorial.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1994): "Estado del bienestar y sociedad de bienestar", **Revista Internacional de Sociología**, números 8 y 9, pp. 7-29.

- SALAMON, L. Y ANHEIER, H. K. (1992), "In search of the nonprofit sector I: the question of definitions", **Working Paper nº 2 of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project**. [Publicado también en **Voluntas**, vol. 3, nº2 (1992), pp. 125-152].

- SEIBEL, W. Y ANHEIER, H. K. (1990), "Sociological and political science approaches to third sector", en Anheier y Seibel, **The Third Sector**, Berlín: Walter De Gruyter, pp. 7-20.

- WUTHOW, R. (1991, comp.), **Between State and Market**. Princeton: Princeton University Press.