

# El proceso de institucionalización de las entidades no lucrativas en un contexto de reforma de los servicios sociales. ¿Gestionar servicios o garantizar derechos?

*The Process of Institutionalisation of Non-Profit Organisations in the Context of the Reform of Social Services: Service Providers or Rights Advocates?*

**Germán Jaraíz-Arroyo, Vicente Marbán-Gallego y Auxiliadora González-Portillo**

## Palabras clave

- Europa del sur
- Sector no lucrativo
- Servicios sociales
- Sistemas de bienestar
- Sociedad civil

## Key words

- Southern Europe
- Non-profit Sector
- Social Services
- Welfare Systems
- Civil Society

## Resumen

Este artículo analiza el proceso de estructuración institucional del sector no lucrativo español en el ámbito de los servicios sociales. Muestra cómo estas organizaciones han producido una estructura institucional de entidades de *segundo* y *tercer nivel* con funcionalidades de representación e incidencia. Nos interesamos por las características y efectos del proceso, las percepciones de sus actores, contextualizándolo en el ámbito de los países del sur de Europa. Concluimos que el sector no lucrativo no ha tenido un papel subsidiario en la formación del sistema de servicios sociales español, sino que ha desempeñado una función crecientemente activa en la configuración de la agenda y en formación del entramado de esta política pública. Sin embargo, esta funcionalidad es también un elemento de tensión interna entre las posiciones colaborativas y las reivindicativas.

## Abstract

This article analyses the process of institutional structuring of the Spanish non-profit sector in the social services sphere. The study shows how non-profit organisations linked to the Spanish social services system have produced an institutional network of second and third level entities with representative and socio-political advocacy functions. We are interested in the characteristics of this process, the perceptions of those involved and its effects on the formation of the Spanish social welfare model, contextualized in the context of Southern European countries. We conclude that the non-profit sector has not been a subsidiary actor in the formation of the Spanish social services system, instead, it has played an active role in shaping the agenda and structure of public policy in this area. However, this process has also generated an internal tension between collaborative and advocacy positions.

## Cómo citar

Jaraíz-Arroyo, Germán; Marbán-Gallego, Vicente; González-Portillo, Auxiliadora (2024). «El proceso de institucionalización de las entidades no lucrativas en un contexto de reforma de los servicios sociales. ¿Gestionar servicios o garantizar derechos?». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 188: 81-100. (doi: 10.5477/cis/reis.188.81-100)

La versión en inglés de este artículo puede consultarse en <http://reis.cis.es>

**Germán Jaraíz-Arroyo:** Universidad Pablo Olavide, Departamento de Trabajo Social y SS | [gjararr@upo.es](mailto:gjararr@upo.es)

**Vicente Marbán-Gallego:** Universidad de Alcalá | [vicente.marban@uah.es](mailto:vicente.marban@uah.es)

**Auxiliadora González-Portillo:** Universidad Pablo Olavide, Departamento de Trabajo Social y SS | [magonpor@upo.es](mailto:magonpor@upo.es)



## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El sector no lucrativo o *non profit* (en adelante SNL) es, según datos del Informe POAS de 2019, el principal colaborador en la gestión del sistema público de servicios sociales de España (en adelante SS). Actualmente, su peso económico supone el 1,4 % del PIB nacional, emplea a cerca de 530 000 personas (el 2,7 % de la población activa) y cuenta con más de un millón de voluntarios (el 60 % del total de voluntarios). La expansión del sector ha de entenderse en un contexto de reforma de los SS que afecta tanto al ámbito local como al europeo. En este estudio analizamos la conexión entre esta reforma y la estructuración específica del SNL.

Constatamos en primer lugar que estas organizaciones han ido construyendo su propio entramado institucional (Pérez-Díaz y Rodríguez, 2022; Holgado y Maya-Jariego, 2022; Jaraíz-Arroyo y González-Portillo, 2021), orientado por una serie de funcionalidades (representación pública, concienciación social, autogobierno, autogestión). Para estudiar esta dinámica de institucionalización, hemos atendido a las transformaciones en las estructuras de representación, autorregulación y presencia pública del sector, en forma de estructuras de segundo nivel, formadas por entidades que comparten un ámbito específico de SS (tercera edad, infancia, pobreza...); o de tercer nivel, donde predomina un enfoque de sector y que a su vez engloban a organizaciones de segundo nivel.

En este análisis nos interesaba conocer en qué medida las dinámicas de institucionalización y reforma han contribuido a superar el rol subsidiario del SNL, característico, según Salamon, Sokolowski y Haddock (2017), de los regímenes de bien-

estar de los países del sur de Europa y hasta dónde ha desarrollado resortes para consolidar formas de colaboración más horizontales. Nos preocupamos por conocer los cambios formales así como la percepción de los actores sobre las transformaciones y tensiones en este proceso de institucionalización.

## ASPECTOS TEÓRICOS

La implantación a nivel europeo de diferentes estrategias mixtas de gestión pública (concertación, subvención...), basadas en la colaboración entre Estado, mercado y tercer sector, ha dado lugar a una transformación que, con sus peculiaridades nacionales, ha afectado al conjunto de las políticas de servicios sociales en Europa (Marbán-Gallego y Rodríguez-Cabrero, 2021: 14), así como a la propia reconfiguración institucional de los actores implicados. En la definición de este hecho confluyen factores de sostenibilidad (eficiencia económica, *management...*), con otros de carácter cívico (mejora de los mecanismos de participación, defensa de derechos...).

El posicionamiento de los actores colaboradores en el ámbito de SS se sitúa en un continuo entre los dos tipos de factores. En el caso de las organizaciones del sector mercantil predominan criterios de eficiencia económica. Sin embargo, el de las organizaciones del tercer sector es más difuso, influido por la falta de uniformidad entre dichas entidades (Billis, 1992), donde pueden encontrarse organizaciones híbridas implantadas para promover nuevas formas de gestión estrictamente pública (Jäger y Schröer, 2014; Esposito *et al.*, 2021), cooperativas de trabajo asociado o empresas sociales (Secinaro *et al.*, 2019) y organizaciones no lucrativas de carácter voluntario (Salamon y Anheier, 1997; Salamon *et al.*, 2001). De estos tres subtipos, aquí nos interesamos por el ámbito no lucrativo, como tipología espe-

<sup>1</sup> Agradecimientos: este proyecto ha sido financiado por la Agencia Estatal de Investigación del Gobierno de España con el código PID2020-116345RB-I00.

cífica de entidad del tercer sector basada en el equilibrio entre eficiencia y participación social, ya que la capacidad de las organizaciones no lucrativas (en adelante ONL) para gestionar programas de SS está condicionada por su vocación cívica y de defensa de los derechos sociales (Smith y Pekkanen, 2012; Ott y Dicke, 2021).

En un contexto europeo, la interacción entre los intereses *cívicos para la garantía de derechos* y de *gestión de servicios* viene de lejos en el ámbito de los SS. Las ONL han formado parte del entramado civil de defensa de derechos sociales de diferentes maneras, compartiendo frecuentemente espacios con otros movimientos sociales. Simultáneamente, han colaborado con las administraciones en la gestión de programas, vinculados en muchos casos a esta garantía (Clemens, 2021; Beaton, Macindoe y Wang, 2021). Por ejemplo, en algunas áreas específicas del sistema público de SS español, como la atención a la discapacidad, las ONL concentran la mayor parte de la oferta de servicios (Jiménez y Huete, 2010).

El peso que el SNL da a las dimensiones cívica y de gestión está para algunos autores ligado a la adopción de roles de distinta intensidad subsidiaria/colaboradora dentro de cada régimen de bienestar específico, primer asunto de interés del trabajo. Kalogeraki (2020) explica estas diferencias desde la capacidad del Estado para desarrollar sus propias políticas públicas, identificando, por un lado, un papel predominantemente *prestador-subsidiario* (vinculado a programas), más frecuente cuando existen déficits en las políticas públicas, y más común en los países del sur y este de Europa; y, por otro, un papel más *expresivo*, vinculado a las tareas de ciudadanía y educación política, más arraigado en los países nórdicos. Enjolras y Sivesind (2018) apuntan también que la contribución asistencial de las ONL es más frecuente en los países mediterráneos (62 % de las entidades), respecto a los nórdicos (un 40 %). Los traba-

jos de Archambault (2009) y Ferrera (1996) aportan tesis en esta misma línea.

En contraste con estos enfoques diferenciadores, otras investigaciones señalan cómo a lo largo de las dos últimas décadas se ha producido una tendencia más homogeneizadora, vinculada al papel de estas organizaciones en el diseño del actual Modelo Social Europeo (Cantillon, Seeleib-Kaiser y Veen, 2021). Esto se intensifica a partir del año 2000, cuando la UE comienza a definir una estrategia común para la inclusión social que refuerza el rol de representación y diálogo del SNL (Atkinson, Marlier y Nolan, 2004), que pasa a formar parte de las estructuras de diseño, coordinación y evaluación como agente del denominado *Método Abierto de Coordinación* (MacPhail, 2010). La aplicación de esta metodología en los procesos de gobernanza ha influido en las dinámicas de reorganización institucional a nivel de la UE y también en las políticas nacionales de SS (Benz, 2007; Friedrich, 2006).

En realidad, ambas dinámicas, la *diferenciadora* según el régimen de bienestar, y la *homologadora*, reforzada por la influencia de las políticas europeas, están afectando simultáneamente al SNL, si bien la segunda parece tener mayor incidencia actualmente debido a la generalización de una tendencia privatizadora en las reformas de SS a nivel europeo (Garben, 2019; Koprić, Wollmann y Marcou, 2018).

En los estudios sobre el impacto de este aspecto surgen diferentes posturas. Algunos sugieren que los cambios actuales corren el riesgo de mercantilizar el SNL y, en consecuencia, alejarlo aún más de su dimensión cívica (Eikenberry y Kluber, 2004). Otros contemplan el proceso desde una posición más ambivalente, en la que la situación del sector entraña riesgos, pero también oportunidades, especialmente si las entidades sociales son capaces de generar innovación social. La innovación se convierte en la piedra angular para la adapta-

ción de las SNL al escenario de reforma de la SS (Blanco-Ariza *et al.*, 2019), una innovación que se concreta especialmente en estrategias de coproducción o cocreación (Verschuere, Brandsen y Pestoff, 2012). La capacidad de innovación social también es vista como una vía para que las ONL contribuyan a superar la desconexión entre los sistemas de SS y los agentes comunitarios, vecinales y asociativos (Adro *et al.*, 2021), actuando como promotoras de entornos de interacción más amplios y horizontales desde una lógica procomún (Subirats, 2015).

Un área específica de interés en este proceso de reforma se refiere al impacto sobre la estructuración interna del SNL (Fu y Cooper, 2021; Guo y Acar, 2005). Nuestra investigación analiza cómo el contexto de reforma de la SS está afectando a esta dinámica de institucionalización en España. Este tipo de aspectos han sido estudiados a nivel local y europeo desde diferentes enfoques. Predominan las investigaciones que analizan el SNL desde la *perspectiva de los orígenes sociales*, que explican la evolución del sector desde los aspectos culturales y políticos de cada país. En esta corriente se encuentran los trabajos de Salamon y Anheier, 1997, 1998, Salamon *et al.*, 2001, así como Ferrera (1996), referidos al área mediterránea, de especial interés para el caso de España. Un segundo enfoque analiza el sector en relación con su papel en las *estrategias de movilización de recursos* públicos y privados que sustentan los SS (Cress y Snow, 2000; Edwards y McCarthy, 2004; Donati, 1997). Son menos los análisis que abordan este tema desde la *perspectiva de la institucionalización*. Además, los referidos al sur de Europa abordan principalmente cuestiones de identidad en relación con las organizaciones sin ánimo de lucro (Torre-Prados, 2010; Borzaga y Fazzi, 2011).

Nos interesa aquí una perspectiva más amplia y una comprensión constructivista,

abordando esta institucionalización como un hecho social dinámico en el que las iniciativas de colaboración sectorial, las estructuras de autogobierno, las normas y mecanismos, las actividades y también las percepciones y discursos del propio sector y de sus *stakeholders*..., actúan para construir sus respuestas a los factores que condicionan el desempeño de su doble misión cívico-promotora, contribuyendo a la formación de una *cultura de sector* (Astley y Fombrun, 1983). A partir de este planteamiento, creemos que el estudio de España como caso particular es relevante en sí mismo y, al mismo tiempo, proporciona un punto de comparación con otros países del entorno, especialmente del sur de Europa.

## METODOLOGÍA

Partimos de una idea básica, la dinámica de la institucionalización está marcada por: 1) relaciones de colaboración y; 2) relaciones de diferenciación respecto a otros actores (Hilmmelman, 1996). Esto nos obliga a estudiar estas dinámicas tanto al interior del SNL como en su relación con otros actores. Atendiendo a aspectos como la calidad relacional (observando si predominan determinadas formas de colaboración o partenariado); identificando si estas son más asociativas o más mutualistas (Agranoff y McGuire, 2003); o explorando la solidez de los tipos de partenariado que generan las instituciones, en el sentido de si predominan al respecto las asociaciones estratégicas puntuales, las integraciones institucionales, o las redes y plataformas (Carreras e Iglesias, 2013).

En coherencia con el propósito planteado, la metodología se ha organizado en dos fases. La primera se ha centrado en describir el proceso de gestión institucional del SNL en España y las dinámicas de cola-

boración subyacentes. En relación con este aspecto, hemos realizado un *relato longitudinal* (Caïs, Folguera y Formoso, 2004), tomando como punto de partida la incorpo-

ración de España al contexto democrático europeo. Para ello nos hemos apoyado en el estudio de tres grupos de fuentes secundarias:

**TABLA 1.** *Fuentes documentales*

Ámbito autonómico	Ámbito europeo	SNL
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Leyes autonómicas de SS de primera generación (1982-1989).</li> <li>— Leyes autonómicas de reforma de SS (de segunda generación). Aprobadas en el periodo 2008-2016.</li> <li>— Normas reguladoras del diálogo civil entre SS y entidades sociales (2008-2022).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estrategia Europea de Inclusión Social (2000).</li> <li>— Directiva europea de prestación de servicios (2006).</li> <li>— Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Estatutos y reglamentos de entidades de segundo (16 de ámbito nacional) y tercer nivel (9 de ámbito nacional y autonómico).</li> <li>— Información corporativa.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Esto nos ha permitido detallar la secuencia de organización institucional, atendiendo exclusivamente a la generación de estructuras de segundo y tercer nivel. Es importante señalar que este estudio longitudinal solo pretendía describir los contextos temporales para comprender mejor la evolución del fenómeno.

En la segunda fase nos centramos en analizar las percepciones internas y externas (otros actores interesados) sobre el proceso. Para ello, recurrimos a la información de fuentes primarias a través de entrevistas en profundidad (en adelante, EP) y grupos focales (en adelante, GF). Para la aplicación de ambas técnicas utilizamos criterios de muestreo cualificado (Coller, 2000), buscando además un equilibrio respecto de los elementos de género y edad, para afinar la representatividad. España es un Estado altamente descentralizado en el que la competencia de la prestación de servicios sociales corresponde exclusivamente a las autonomías. La muestra se concentró en siete comunidades del total de diecisiete que constituyen la estructura administrativa del país. La selección obedece a la diversidad de contextos sociopolíticos del

Estado: comunidades históricas de carácter foral (Euskadi) y no foral (Cataluña), de interior con baja demografía (Castilla y León), de interior en alta expansión (Comunidad de Madrid), zona mediterránea en expansión (Comunidad Valenciana y Región de Murcia) y sur del Estado (Andalucía). En estas comunidades vive el 71,59 % de los 47,5 millones de habitantes de España.

Las EP se realizaron entre los meses de abril de 2019 y enero de 2020. Fueron entrevistas semiestructuradas de carácter conversacional (de unos 45 minutos de duración); el diálogo se estructuró en torno a un primer bloque centrado en la visión de los informantes sobre el proceso de institucionalización de las ONL (hitos percibidos, motivaciones...). Un segundo bloque se centró en las percepciones sobre el impacto de este proceso en la misión de las organizaciones (fortalezas, debilidades...). Se realizaron un total de 48 entrevistas con guion común, 26 informantes hombres y 22 informantes mujeres, con edades comprendidas entre los 34 y los 62 años. La tabla siguiente muestra las entrevistas y los códigos de referencia:

**TABLA 2.** Distribución de EP

Comunidad	Informantes	N.º entrev.	Códigos
Andalucía	Informante propio	4	EP 01-04
	Stockholder	2	EP 05-06
Castilla y León	Informante propio	3	EP 33-35
	Stockholder	3	EP 36-38
Cataluña	Informante propio	5	EP 25-29
	Stockholder	3	EP 30-32
Comunidad de Madrid	Informante propio	3	EP 07-09
	Stockholder	6	EP 10-15
Comunidad Valenciana	Informante propio	3	EP 39-41
	Stockholder	2	EP 42-43
País Vasco	Informante propio	5	EP 16-20
	Stockholder	4	EP 21-24
Región de Murcia	Informante propio	3	EP 44-46
	Stockholder	2	EP 47-48

Fuente: Elaboración propia.

Tras redactar los distintos informes de EP por región (marzo de 2020), llevamos a cabo los GF, ideados para profundizar en determinados aspectos. Se organizaron siete gru-

pos con voluntarios y siete con mandos intermedios. Los GF tuvieron lugar entre abril y mayo de 2021. La siguiente tabla muestra los grupos y los códigos de referencia:

**TABLA 3.** Distribución GF

Comunidad	Grupo focal	N.º participantes	Código
Andalucía	Mandos intermedios	4	GF 03
	Voluntariado	7	GF 05
Castilla y León	Mandos intermedios	6	GF 07
	Voluntariado	5	GF 02
Cataluña	Mandos intermedios	4	GF 10
	Voluntariado	5	GF 06
Comunidad de Madrid	Mandos intermedios	6	GF 04
	Voluntariado	5	GF 01
Comunidad Valenciana	Mandos intermedios	6	GF 08
	Voluntariado	5	GF 09
País Vasco	Mandos intermedios	6	GF 13
	Voluntariado	6	GF 14
Región de Murcia	Mandos intermedios	6	GF 11
	Voluntariado	6	GF 12

Fuente: Elaboración propia.



En mandos intermedios participaron 20 hombres y 18 mujeres de entre 23 y 55 años. En voluntarios participaron 22 mujeres y 17 hombres de edades comprendidas entre los 20 y los 70 años.

Por último, codificamos todo el material utilizando *Atlas.ti* (abril-noviembre de 2022). Para la presentación de resultados, hemos contrastado la información obtenida en las dos fases de la investigación. El trabajo sobre fuentes secundarias nos ha permitido trazar el relato longitudinal de la transformación institucional del sector a partir de sus relaciones de colaboración y diferenciación. La codificación y etiquetado de la información aportada por las EP y GF nos proporcionó la información necesaria para una descripción densa de los aspectos percibidos como relevantes por los informantes en cada momento del proceso y, especialmente, en la actualidad. Se realizó una primera codificación abierta de los relatos y, posteriormente, se identificaron cinco categorías de discursos utilizando la comparación constante (Planes, Soriano y Trinidad, 2012): 1) aspectos consolidados, 2) aspectos pendientes de consolidar, 3) incidencia de los procesos globales de bienestar, 4) relaciones con las administraciones y 5) relaciones con otros actores sociales. La redacción del informe se basa en los códigos y categorías que figuran a continuación, aunque utilizamos aquí una redacción más explicativa.

## RESULTADOS

### Formación de la estructura institucional. Relato longitudinal

Antes de presentar los resultados de la investigación, debemos hacernos una pregunta: ¿existe un modelo institucional para el SNL español? Esta pregunta es relevante porque no existe una posición uniforme al respecto en la literatura científica. El hecho

de que cada comunidad autónoma tenga plena capacidad legislativa en materia de política de SS, las diferencias económicas y sociohistóricas entre las regiones del norte y del sur, o que dos de las diecisiete regiones tengan su propio sistema fiscal (País Vasco y Navarra), dan pie a planteamientos que apuntan a la existencia de una heterogeneidad de modelos no lucrativos dentro del propio Estado (Izaguirre, Sánchez y Zúñiga, 2021). Sin embargo, el análisis del proceso de institucionalización de las ONL en las siete comunidades aquí estudiadas no confirma esta afirmación. El estudio longitudinal sobre la formación de las estructuras de colaboración de segundo y tercer nivel pone de manifiesto que, aunque existen factores regionales específicos, las dinámicas de confluencia han tenido un mayor peso.

Es cierto que existen diferentes puntos de partida con la llegada de la democracia. En el anterior Estado franquista (hasta 1977) no existían las ONL como tales, aunque sí algunas grandes entidades benéficas con control estatal o vinculadas a la Iglesia católica. Sin embargo, la promulgación de la Ley de Asociaciones en 1964 permitió la aparición de ciertos movimientos que, aunque todavía fuertemente controlados, sí tenían cierta capacidad de acción cívica para el desarrollo de los SS. En algunas regiones, este proceso inicial se apoya en el asociacionismo educativo y de tiempo libre (Cataluña), en la atención a las familias (País Vasco y Andalucía), o en las discapacidades (Valencia). Sin embargo, todos los casos compartían un marcado sesgo vecinal-local (EP 3, 8, 21 29, 33, 35, 41, 44). El subsector de la discapacidad será el primero en consolidarse dentro de una perspectiva estatal, actuando como plataforma de lanzamiento para la posterior institucionalización del sector: «Las asociaciones familiares se organizaron (en redes) para hacer frente a la discapacidad [...]» (EP 1). En 1964, el mismo año en que se reguló el derecho de asociación, se crea ya la primera federación de entidades de discapacitados.



Entre los informantes, existe la percepción generalizada de que la expansión del sector no lucrativo español se produjo en paralelo al desarrollo de los sistemas regionales de SS. Para ellos ambos procesos son en la práctica «una misma cosa» (GF 3). Todas las autonomías elaboraron su primera legislación reguladora de SS en un mismo periodo de tiempo (entre 1988 y 1991) y con contenidos similares (Aguilar, Llobet y Pérez, 2012). Se destacan dos elementos influyentes en este contexto: por un lado, el impulso participativo de la transición a la democracia había permitido el surgimiento de un asociacionismo activista relacionado con la atención a diferentes demandas sociales (drogodependencias, tercera edad, salud mental, pobreza...); por otro, las nuevas administraciones autonómicas democráticas tuvieron que poner en marcha su red de programas y servicios, muchos de ellos en respuesta a tales demandas. Esta confluencia facilitó también una doble transformación: la administración amplió su oferta dirigiéndose al emergente sector social para solicitar su colaboración en la gestión de nuevos programas de SS: «La administración nos dice, venga, montadlo vosotros, y nosotros os financiamos un proyecto (de atención a mayores)» (GF 3); y las organizaciones sociales van a trascender rápidamente del papel activista al gestor-colaborador.

Este nuevo rol obliga a las organizaciones a abordar nuevas exigencias, como la profesionalización, o el mantenimiento de estructuras más complejas y costosas. Se necesitan estructuras más sólidas, con capacidad permanente de interconexión hacia dentro y de enlace hacia fuera. La expansión de estas nuevas estructuras es similar en la mayoría de casos: inicialmente, se agrupan organizaciones que comparten ámbitos de demanda social (discapacidad, exclusión, drogodependencia...) en un entorno regional concreto. A continuación, esta iniciativa se reproduce con gran agilidad en otras autonomías. Finalmente, surge una estructura de ámbito estatal

que las conecta. Con este patrón localizamos en el periodo 1986-1996, trece estructuras estatales de segundo nivel (federaciones de organizaciones, coordinadoras...): «Cada demanda (social) acaba teniendo su propia red de organizaciones» (GF 13).

Esta institucionalización inicial del SNL se apoya en: 1) una lógica regional-federal; 2) diferenciación en función de las demandas sociales; 3) vocación de permanencia. En aquel momento, estas estructuras carecían de una posición de conjunto, y cada red abordaba una demanda social específica: «Cuando creamos la federación (drogodependencia), solo nos interesaba nuestro tema, no pensábamos en defender derechos sociales más amplios con otras organizaciones» (GF 5). Existía una cultura de organización sin ánimo de lucro, pero no una cultura común de sector sin ánimo de lucro.

El siguiente paso del proceso de institucionalización arranca a partir de 1997, en el contexto del debate de la UE sobre la superación de la política de programas sociales dispersos; se apuesta entonces por definir una estrategia común y más integradora (la primera Estrategia Europea de Inclusión Social se adoptó en 2000). Este contexto suscitó un debate en el seno de las ONL sobre la necesidad de desarrollar una estructura más integradora.

El primer movimiento integrador vuelve a producirse en el ámbito o subsector de la discapacidad, el de mayor peso en el sector. La mayoría de las federaciones de segundo nivel, especializadas en distintos temas (invidentes, discapacidad física, discapacidad mental, trastornos de atención...) se integran en una estructura común (tercer nivel), una Plataforma Única de la Discapacidad (CERMI). Esta primera iniciativa surge con el objetivo de agrupar las estructuras de segundo nivel. Posteriormente, en 2003, se funda en Cataluña la Taula d'entitats del Tercer Sector de Acció Social (integrada en la práctica por ONL). Aunque de carácter

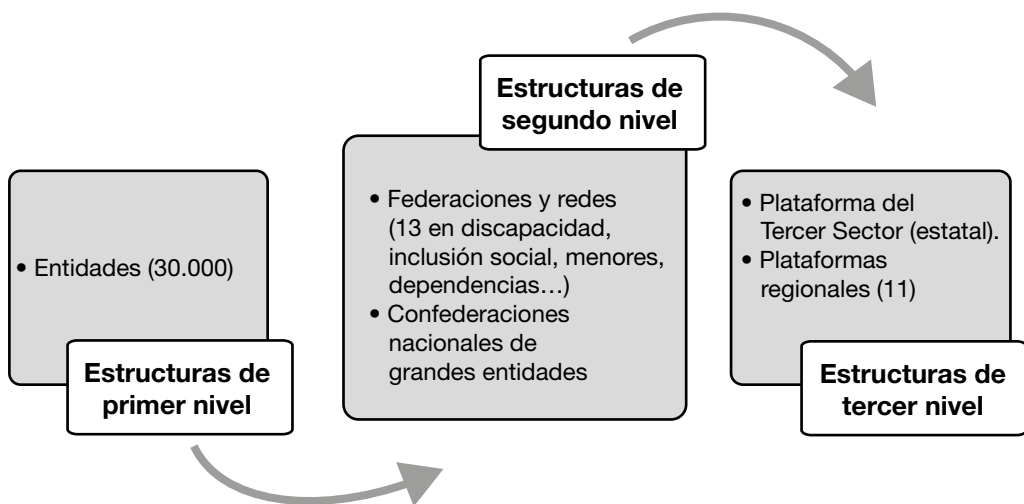
autonómico, era la primera red que agrupaba a la práctica totalidad de organizaciones y federaciones de los diferentes ámbitos de demanda de SS en Cataluña.

El efecto de la crisis de 2008 aceleró el proceso de consolidación institucional: «(la crisis) nos obligó a entendernos como sector y a agruparnos más» (EP 34). La experiencia iniciada por Cataluña inspira la creación de la Plataforma del Tercer Sector (2012), que englobaría a casi todas las entidades estatales de segundo nivel especializadas en diferentes ámbitos de SS (cerca de 30 000). La Plataforma también incluye a las principales organizaciones históricas de ámbito estatal. En los cuatro años siguientes, se impulsaron iniciativas similares a las experiencias catalana y estatal en otras once regiones. Estas plataformas regionales de tercer nivel también acabaron afiliándose o asociándose a la Plataforma del Tercer Sector estatal. A partir de este momento, podemos empezar a hablar de los inicios de una estructuración de conjunto del sector.

El último paso en este proceso se refiere a la consolidación del SNL como agente so-

cial dentro de espacios de coordinación de políticas sociales. En 2005, el gobierno regional del País Vasco legisló una estructura de coordinación para la administración de SS-SNL, conocida como Mesa de Diálogo Civil. Esta iniciativa será replicada por el Gobierno español creando la Comisión para el Diálogo Civil (2017), que reconoce a la Plataforma del Tercer Sector como punto de enlace con el sector. Entre 2016 y 2021, otras cinco regiones aprobaron normativas similares, y en otras tres este asunto está siendo debatido en la actualidad. El papel otorgado al SNL en estas normativas trasciende formalmente la función de colaboración, otorgándole capacidad para negociar la política de SS, un papel que hasta entonces estaba reservado a los actores corporativos tradicionales (sindicatos y patronales). Estos movimientos establecen un andamiaje institucional integrado para el SNL. Aunque este proceso aún no está consolidado en la práctica, su desarrollo futuro plantea un reto a las estructuras de gobernanza del sector y es también un elemento de debate interno y externo.

**FIGURA 2.** Estructura Institucional del SNL



Fuente: Elaboración propia.

**TABLA 4.** Contexto y proceso de institucionalización del SNL español

ETAPA	Predemocrática (Antecedentes)	Transición (Asociacionismo sin estructura)	Sistemas de SS (Estructuración diferenciadora)	Debate inclusión (Estructuras de tercer nivel)	Consolidación estructural (Vocación cohesionadora)
PERIODO	1964-1978	1978-1988	1988-1996	1997-2007	2008-2022
CONTEXTO	Familiarismo. Incidencia eclesial.	Democracia. Asociacionismo reivindicativo.	Desarrollo de sistemas regionales de SS.	Agotamiento de modelo expansivo de SS. Debates europeos inclusión.	Crisis y reformas. Reestructuración espontánea del sector.
HITOS	Asociacionismo vecinal, de familias, discapacidad.	Expansión asociaciones especializadas por demanda social.	Generalización de estructuras de segundo nivel por ámbitos de necesidad. Profesionalización.	Primeras estructuras de tercer nivel.	Consolidación de estructuras unificadoras. Formalización del papel interlocutor del sector con la Administración.
EFFECTOS	Primera estructura No Lucrativa (discapacidad).	Debate sobre la coordinación y promoción de redes.	Primera estructuración en redes especializadas (diferenciadora).	Emergencia del discurso unificador. Gerencialismo.	Apertura de espacio propio. Debates sobre la instrumentación.

Fuente: Elaboración propia.

### Sobre la misión de la estructura de colaboración

En la fase de GF de la investigación prevalece la idea de que en los últimos años se ha avanzado notablemente en la cohesión interna del sector: «Lo que ha conseguido el sector, que nos pongamos de acuerdo en dos o tres cosas esenciales, era impensable hace una década» (GF 3). La estructuración a dos niveles es una buena opción para la mayoría de los informantes, entendiendo que cada nivel institucional tiene un papel que desempeñar.

La pertinencia de las estructuras de segundo nivel se basa en la proximidad a las organizaciones de base y son útiles para: 1) el análisis y la investigación de los problemas sociales en torno a los que se agrupan; 2) la mejora de la participación ciudadana a través del voluntariado o la donación; 3) la regulación de las relaciones

(condiciones laborales, interlocución política); 4) la transferencia de conocimiento entre entidades, relacionado con las mejores prácticas de intervención y gestión.

La estructura de tercer nivel se considera una herramienta de negociación e interlocución, así como de visibilización social. Las expectativas se concentran en la mejora del reconocimiento del sector y de las condiciones de financiación, así como en el desarrollo de espacios de interlocución con actores distintos de las administraciones, especialmente sindicatos y organizaciones empresariales. En menor medida, aparecen las funciones de regulación interna: relaciones laborales, unificación de criterios de acceso a la oferta pública de SS, etc.

También emerge el debate de elementos estratégicos no resueltos, que reflejan el todavía incipiente nivel de desarrollo del pro-

ceso institucional. La cuestión principal se refiere a lo que aquí denominamos el «posicionamiento del SNL» respecto al resto de la sociedad civil organizada, en la interfaz entre sociedad civil y Administración: «No podemos confundir lo que hacemos con para qué estamos ¿para gestionar servicios principalmente para la Administración, o para garantizar derechos? Tenemos que resolver esto» (EP 2).

### ¿Gestor de servicios o defensor de los derechos? Percepciones

Esto tiene que ver con cómo influye la institucionalización en el equilibrio de la doble misión inherente al SNL. En el análisis de EP y GF destacamos una serie de factores percibidos (véase figura 1) referidos a los procesos globales de bienestar y su efecto sobre los temas establecidos y emergentes.

El primero de los factores afecta a la formación de la agenda del sector y a sus demandas en términos de gestión y profesionalización, aspectos que condicionan el prototipo de organización no lucrativa:

Las organizaciones (solo) de voluntariado quedaron fuera de la estructura; permanecer dentro de ella significa tener empleados remunerados... diseñando y ejecutando programas, asistiendo a reuniones [...] (EP 8).

Para algunos informantes, este hecho condiciona la agenda de defensa de los derechos: «Es muy difícil mantener el equilibrio entre influencia política y atención, al final la gestión condiciona en exceso y te obliga con la Administración» (GF 3).

En relación con esta cuestión surgen dos interpretaciones. La primera apunta a la desaparición de la misión cívica o al menos a su reducción al plano simbólico: «(el SNL) es un (hoy) actor marginal en términos de activismo...» (EP 20).

La segunda mirada apunta a una redefinición de las formas de ejercer el pa-

pel cívico: «Las dos facetas, movilización y prestación de servicios, siguen siendo la esencia, pero el cómo ha cambiado» (GF 9). Desde esta perspectiva, las entidades tienen ahora «un discurso diferente de cara a la sociedad» (EP 16). «Al principio, todo estaba por hacer, todo había que crearlo, hoy el papel es más de consolidación de derechos» (EP 27). A partir de esta interpretación, hay logros que ilustran esta renovación cívica: «El voluntariado social es la principal forma de participación ciudadana hoy en día, las organizaciones sociales son lo que más valora la sociedad, más que los sindicatos, la política...» (GF 13). La transición principal se daría aquí en el paso de un rol cívico que exige derechos a uno que, a través de formas de participación como el voluntariado, impulsa capital social.

Ambas perspectivas subrayan ciertos elementos de la cuestión. En la consulta a informes de actividad (memorias anuales) y páginas web de las distintas estructuras, se pone de manifiesto cómo los aspectos relacionados con lo prestacional (usuarios atendidos, ingresos generados, estructuras de profesionales y voluntarios...) tienen un peso estratégico, mientras que cuestiones de movilización se centran en la sensibilización, muchas veces ligada a la búsqueda de donantes, teniendo una presencia menor las cuestiones de incidencia política en el sentido clásico. De otro lado, es una realidad que el SNL de SS acapara al 60 % de los 2,7 millones de voluntarios registrados (Observatorio del Voluntariado, 2019), habiendo aumentado en torno a un 20 % en la última década (POAS, 2019). Además, el SNL aparece en los estudios de opinión pública como uno de los ámbitos institucionales de mayor confianza para la sociedad española (CIS, 2024).

La calidad de las relaciones entre el SNL y sus grupos de interés es otro aspecto a debatir. Como se ha señalado anteriormente, las administraciones públicas son aquí el interlocutor más importante. Ambos

grupos de informantes perciben la necesidad de transformar el modelo de colaboración, de pasar de un modelo de prestación de servicios por parte de la Administración, especialmente a través de subvenciones, a la creación de entornos de planificación más interactivos y completos «Necesitamos que (la Administración) cree un ecosistema de colaboración más complejo y eficiente» (EP 37).

Respecto a los otros actores participantes en las dinámicas de prestación de SS, tienen mayor peso las expectativas de diferenciación (Pérez-Yruea y Rodríguez-Cabrero, 2020). En relación con las organizaciones de economía social predomina la idea de lucha por el espacio. Para las entidades de economía social, las ONL priorizan la atención social sobre las condiciones, «se preocupan menos por garantizar unas condiciones de calidad y salariales... a veces hacen de marca blanca de los SS» (EP 6); para los informantes de ONL, «el cooperativismo que se dedica a lo social nos ve de entrada como entidades benéficas, pero no reconoce lo suficiente nuestro trabajo, damos calidad con calidez» (EP 17). Algo parecido ocurre respecto a los sindicatos, por su resistencia a la participación del sector en la dinámica de concertación: «Las mesas entre la Consejería y las entidades (sociales) pueden ser un riesgo, porque pueden separar los problemas de pobreza de la cuestión social en su conjunto» (EP 13). El último de los actores con los que persiste esta visión es con las entidades empresariales, cuyo elemento de amenaza se concreta en el papel de transformación a la baja que está generando su entrada en la provisión de SS.

En conclusión, nuestro análisis muestra cómo el tercer sector español ha conseguido crear una estructura federalizada orientada a la integración interna, aunque este logro aún no está consolidado. Esta lógica federal, característica del caso español, se basa en el equilibrio entre los procesos

regionales y la estructuración estatal. Este hecho no excluye la existencia de peculiaridades regionales, pero, institucionalmente, estas no tienen el peso suficiente para ser entendidas como diferenciaciones del modelo. Las peculiaridades parecen estar influidas más por los desequilibrios entre los niveles de demanda social (más intensos en las regiones del sur) y por la desigual capacidad económica de las regiones para promover políticas de SS, que por la existencia de lógicas institucionales diferenciadas.

En el modelo institucional elaborado por el SNL español, los aspectos de diferenciación respecto a otros actores sociales (sindicatos, economía social...) tienen mayor peso que la formación de estructuras de acción ciudadana más amplias. La prioridad actual del SNL es la definición de su propio espacio. La confluencia con otros actores sociales se centra en colaboraciones temporales y concretas, más que en la formación de una agenda estratégica común.

## DISCUSIÓN

Trabajos como el de Salamon y Sokolowski (2018), sobre la creciente contribución del SNL al empleo y el voluntariado en los países de la UE, o el de Enjolras y Sivesind, 2018, sobre la creciente carga financiera, demuestran la importancia del proceso de institucionalización aquí tratado. El caso español es coherente con esta tendencia. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, esta dinámica presenta matices respecto a otros sistemas de bienestar europeos. Estas diferencias se explican por factores sociales y culturales (Salamon, Sokolowski y Haddock, 2017; Ferrera, 1996), o se basan en dinámicas de movilización de recursos (Edwards y McCarthy, 2004; Donati, 1997). Examinar el SNL español desde una perspectiva institucional nos permite identificar la influencia simultánea de ambos aspectos. El trabajo de

campo nos permite afirmar que, en España, al inicio del proceso de institucionalización, los elementos culturales poseían un mayor peso explicativo, pero a medida que este proceso se desarrollaba, y especialmente a partir del año 2000, las lógicas de movilización de recursos han ejercido una mayor capacidad de influencia.

Salamon, Sokolowski y Haddock (2017) describen una tipología de regímenes de ONL: el *liberal*, con un rico tejido de organizaciones y un importante peso privado (países anglosajones); el de *colaboración de bienestar*, con un alto grado de coordinación con el actor público (centroeuropes); el *socialdemócrata*, donde las organizaciones se dedican principalmente a funciones expresivas (países escandinavos); y el *estatista*, caracterizado por una incorporación tardía y el peso fundacional de instituciones como el Estado (países del Este), o la Iglesia y la familia (países mediterráneos). Como ya expusimos, para estos autores, España formaría parte de este último modelo.

Sin embargo, el recuento longitudinal nos permite ver cómo el peso temprano de la Iglesia como motor del SNL ha dado lugar a una tendencia secularizadora posterior poco estudiada. En este proceso ha sido especialmente influyente el papel de las redes de segundo nivel, que han permitido integrar entidades de origen eclesial y no eclesial en una estructura de lógica cívica. Otro factor institucional tiene que ver con el rejuvenecimiento del sector. Según el Informe POAS (2019), tras la crisis de 2008 muchas organizaciones desaparecieron. Esta tendencia se invierte a partir de 2011 con el nacimiento de nuevas organizaciones, centradas principalmente en servicios locales. El 63,9 % de estas nuevas organizaciones es de base civil, mientras que solo el 6 % son eclesiásticas (el resto de nuevas entidades son de origen corporativo o creadas desde otra entidad). La tendencia secularizadora parece innegable.

Otra aportación adicional se refiere al papel de la familia, de especial interés en el caso de España. El área más sólida del SNL se concentra en las organizaciones dedicadas a las personas con discapacidad, que representan el 27 % de las más de 29 000 organizaciones que componen este sector (POAS, 2019), la mayoría lideradas por familias y afectados por situaciones de discapacidad. Dentro de este asociacionismo de atención a la discapacidad, también ha sido relevante el papel impulsor de las estructuras de segundo nivel, como sugiere Díaz-Jiménez (2003). Este hecho ha contribuido a la conversión de gran parte de las iniciativas informales impulsadas por las familias en tejido no lucrativo, actuando como generador de capital social. Paradójicamente, el SNL ha asumido aquí un papel compensador, supliendo las debilidades de las políticas familiares y de cuidados (León y Pavollini, 2014).

Los factores señalados permiten describir el caso español como un modelo en transición. Si bien es cierto que han perdido algunos elementos históricos, relacionados esencialmente con la incorporación tardía a la democracia, el desarrollo institucional posterior toma elementos de los otros modelos descritos por Salamon, Sokolowski y Haddock (2017), en particular del modelo de colaboración de bienestar, que es el que a nuestro juicio ofrece un mejor ajuste en el momento actual. Esta transición se produce en el contexto de la modernización de las estructuras de bienestar social en algunos países del sur de Europa (Guillén y Matsaganis, 2000). Se constata que el papel de las ONL españolas ha ido más allá de la colaboración en el desarrollo de los contenidos de las políticas de bienestar. Esencialmente, el sector ha contribuido a acelerar procesos de secularización y articulación del familiarismo informal, un elemento que en el caso de España parece tener más peso que en otros contextos del entorno como Italia (Borzaga y Fazzi, 2011) o Portu-

gal (Carvalho, Melo y Ferreira, 2015). El proceso de institucionalización y autorregulación ha sido fundamental para este logro.

Aunque la institucionalización del sector está motivada por diferentes misiones (visibilidad social, mejora de las relaciones con otros actores, transferencia de innovación...), el elemento central en la transformación del SNL español ha sido la dinámica de movilización de recursos inherente a la arquitectura del estado de bienestar, como señalan Pérez-Yruela y Rodríguez-Cabrero (2020). Aquí se han planteado dos cuestiones importantes: 1) la organización del Estado mediante un enfoque cuasifederal en materia social (las autonomías tienen plenas competencias); y 2) la apuesta de las comunidades autónomas por impulsar sus propios sistemas de SS, con el objetivo de integrar recursos públicos y de la sociedad civil (Jaraíz-Arroyo, 2018). Esta visión cuasifederal, elemento esencial en el caso de España, ha determinado la construcción institucional del sector. Las innovaciones regionales se han trasladado rápidamente al conjunto del Estado, y esta dinámica ascendente ha acelerado la transformación. Estas innovaciones se han orientado principalmente a mejorar los procesos de interlocución administración pública-SNL, así como a aumentar la visibilidad de las necesidades sociales. El impulso organizativo de las administraciones de los SS, con la creación de departamentos o divisiones para temas específicos (tercera edad, drogodependencias...), se ha ido replicando en paralelo a la propia estructuración del SNL mediante la creación de redes, federaciones... con capacidad de enlace.

Esta dinámica se ha visto reforzada por otra parte con la implementación de una cultura de gobernanza más horizontal en la que han ganado peso las metodologías de coordinación abierta impulsadas desde la UE. Las ONL se han convertido en un actor irrenunciable para hacer operativos los enfoques *bottom-up* y han tenido una buena

capacidad para atraer recursos comunitarios e incorporarlos al escenario local de SS (Jaraíz-Arroyo, 2018).

El último aspecto afectado por estas dinámicas de movilización de recursos ha sido la formación del entramado de tercer nivel del SNL. En este sentido, con la creación de su propia estructura institucional estatal, el sector se anticipa a la Administración española, al disponer de una herramienta de enlace con los SS que el propio nivel central del Estado no posee (no existe un marco estatal de SS). Esta reciente capacidad de incidencia de conjunto del sector está influyendo en la formación de la agenda política en estos momentos. La existencia de una estructura de representación única ha facilitado la interlocución con los diferentes grupos políticos del Parlamento español para poner en la agenda temas como la aprobación de una legislación que reconozca al sector como interlocutor (en 2017). En la actualidad, la presión del sector ha contribuido al debate parlamentario sobre la necesidad de impulsar una ley nacional de SS, normativa que existe en España en otros ámbitos de las políticas públicas como la sanidad y la educación.

El peso de este factor, la orientación hacia la movilización de recursos en relación con el desarrollo de políticas públicas de SS, es también una cuestión que provoca disensiones y debate interno en el sector. Existe la idea generalizada de que el escenario actual ha sido posible gracias a la capacidad de estructuración e innovación organizativa, pero al mismo tiempo esta capacidad se ha centrado más en aspectos de gestión y defensa del sector que en el desarrollo de la dimensión cívica (Martinelli, 2012). En los discursos de los informantes este disenso se contiene en dos elementos conectados: el desequilibrio entre la misión prestadora de servicios y la misión cívico-participativa, y el debate sobre el alcance del proceso de institucionalización, donde unas posiciones son proclives a generar

una estructura institucional cerrada (tanto de segundo como de tercer nivel), mientras que otra parte del sector destaca la necesidad de avanzar hacia estructuras transversales compartidas con otros actores cívicos (sindicatos, economía social...). Este debate tiene una fuerte presencia en la dinámica institucional del sector en la actualidad.

## CONCLUSIONES

En el caso español, la formación del sistema de SS y la institucionalización de las ONL se han producido simultáneamente a lo largo de las últimas décadas. En este proceso, las ONL han asumido diferentes roles, unos más de colaboración subsidiaria con la Administración, pero otros de colaboración-incidencia en la formación de las políticas sociales. Con el tiempo, el segundo papel ha ido adquiriendo mayor importancia. Esta institucionalización ha permitido, en algunos casos, que el sistema de SS adopte soluciones políticas propuestas por el SNL y, en otros, que este sector contribuya a la aplicación de las políticas promovidas por la administración pública de SS. Esta doble vía relacional ha permitido pasar de una situación en la que la administración pública define y la entidad social colabora (subsidiaria), a otra en la que ambos actores pueden interactuar de forma más horizontal. El modelo institucional seguido por el SNL español, donde las entidades de primer nivel se integran mayoritariamente en una red de entidades de segundo y tercer nivel conectadas, ha sido un factor central en este cambio, ya que ha hecho posible que las posiciones sectoriales ganen peso respecto a los intereses particulares.

Un segundo factor relevante se refiere a la forma en que se ha producido este proceso de institucionalización interna de las SNL en España. En este sentido, resulta de especial interés la capacidad para integrar en estructuras comunes a organizaciones

con orígenes e intereses diversos (ayuda mutua, familiares, eclesíásticas, vecinales, cívicas, etc.). Esto ha contribuido a reducir algunos aspectos diferenciadores (muy característicos del sur de Europa) y a promover una tendencia más homogeneizadora.

Los avances logrados coexisten con un debate interno en el sector. Un número importante de informantes señala que esta colaboración más horizontal Administración-NPL no siempre es así y está condicionada por la voluntad e interés de la Administración. En la misma línea, también se señaló que las ganancias en la capacidad de incidencia del sector implican una menor capacidad de denuncia y defensa de derechos, al tiempo que reducen la energía del sector para colaborar con otros actores de la sociedad civil.

Por último, este estudio muestra cómo el grado de institucionalización del SNL tiene un impacto significativo en la formación (y modernización) del sistema de SS de responsabilidad pública. Convendría analizar en futuros trabajos hasta qué punto este es un efecto diferencial respecto a otros países del entorno sureuropeo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adro, Francisco do; Fernandes, Cristina I.; Veiga, Pedro M. y Kraus, Sascha (2021). «Social Entrepreneurship Orientation and Performance in Non-profit Organizations». *International Entrepreneurship and Management Journal*, 17: 1591-1618. doi: 10.1007/s11365-021-00748-4
- Agranoff, Robert y McGuire, Michael (2003). *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Aguilar, Manuel; Llobet, Marta y Pérez-Eransas, Begoña (2012). «Los servicios sociales frente a la exclusión». *Zerbitzuan*, 51: 9-26. doi: 10.5569/1134-7147/51.01
- Archambault, Edith (2009). The Third Sector in Europe: Does It Exhibit a Converging Movement? En: B. Enjolras y K. Henrik Sivesind (eds.). *Civil Society in Comparative Perspective*. Emerald



- Group Publishing Limited. doi: 10.1108/S0195-6310(2009)0000026005
- Astley, Graham W. y Fombrun, Charles J. (1983). «Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments». *Academy of Management. The Academy of Management Review*, 8(4): 576-587. doi: 10.2307/258259
- Atkinson, Anthony B.; Marlier, Eric y Nolan, Brian (2004). «Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42(1): 47-75. doi: 10.1111/j.0021-9886.2004.00476.x
- Beaton, Erynn; Macindoe, Heater y Wang, Tian (2021). «Combining Nonprofit Service and Advocacy: Organizational Structures and Hybridity». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 50(2): 372-396. doi: 10.1177/0899764020959477
- Benz, Arthur (2007). «Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?». *European Law Journal*, 13: 505-522.
- Billis, David (1992). «Planned Change in Voluntary and Government Social Agencies». *Administration in Social Work, The Quarterly Journal of Human Services Management*, 16(4): 29-44. doi: 10.1300/J147v16n03\_03
- Blanco-Ariza, Ana B.; Messino-Soza, Alexis; Vázquez-García, Ángel W. y Melamed-Varela, Enrique (2019). «Social Innovation in the Non-Profit Organization Framework». *Review of Social Sciences*, 8(8): e236. doi: 10.3390/socsci8080236
- Borzaga, Carlo y Fazzi, Luca (2011). «Processes of Institutionalization and Differentiation in the Italian Third Sector». *VOLUNTAS International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22: 409-427. doi: 10.1007/s11266-010-9159-z
- Caïs, Jordi; Folguera, Laia y Formoso, Climent (2014). *Investigación cualitativa longitudinal*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cantillon, Bea; Seeleib-Kaiser, Martin y Veen, Romke van der (2021). «The COVID-19 crisis and policy responses by continental European welfare states». *Social Policy Administration*, 55(2): 326-338. doi: 10.1111/spol.12715
- Carreras, Ignasi e Iglesias, María (2013). *La colaboración efectiva de las ONGs. Alianzas estratégicas y redes*. Barcelona: ESADE.
- Carvalho, Ana; Melo, Solange y Ferreira, Ana P. (2016). «Training in Portuguese Non-profit Organizations: The Quest towards Professionalization». *International Journal of Training and Development*, 20: 78-91. doi: 10.1111/ijtd.12070
- Clemens, Elizabeth S. (2021). The Constitution of Citizens: Political Theories of Nonprofit Organizations. En: J. S. Ott y L. A. Dicke (eds.). *The Nature of the Nonprofit Sector*. London: Routledge. doi: 10.4324/9780367696559
- CIS (2024). *Tendencias de asociacionismo en España*. Estudio 3436. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Disponible en: <https://www.cis.es/-/disponible-el-estudio-3432-habitos-democraticos-duplicar-1>, acceso 20 de marzo de 2024.
- Coller, Xavier (2000). *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cress, Daniel M. y Snow, David (2000). «The Outcomes of Homeless Mobilization: The Influence of Organization, Disruption, Political Mediation, and Framing». *American Journal of Sociology*, 105(4): 1063-1104. doi: 10.1086/210399
- Díaz-Jiménez, Rosa M. (2003). *Personas con discapacidad: una aproximación al trabajo social*. Sevilla: Aconcagua.
- Donati, Paolo (1997). «El desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 113-141. doi: 10.2307/40184010
- Edwards, Bob y McCarthy, John D. (2004). «Strategy Matters: The Contingent Value of Social Capital in the Survival of Local Social Movement Organizations». *Social Forces*, 83(2): 621-651. doi: 10.1353/sof.2005.0009
- Eikenberry, Angela M. y Kluver, Jodie D. (2004). «The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?». *Public Administration Review*, 64(2): 132-140. doi: 10.1111/j.1540-6210.2004.00355.x
- Enjolras, Bernard y Sivesind, Karl H. (2018). The Roles and Impacts of the Third Sector in Europe. En: *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe* (pp. 95-124). Cham: Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-3-319-71473-8\_4
- Espósito, Paolo; Brescia, Valeria; Fantauzzi, Chiara y Frondizi, Rocco (2021). «Understanding Social Impact and Value Creation in Hybrid Organizations: The Case of Italian Civil Service». *Sustainability*, 13(7): e4058. doi: 10.3390/su13074058
- Ferrera, Maurizio (1996). «The Southern Model of Welfare in Social Europe». *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37. doi: 10.1177/095892879600600102
- Friedrich, Dawid (2006). «Policy Process, Governance and Democracy in the EU: The Case of the

- Open Method of Coordination on Social Inclusion in Germany». *Policy and Politics*, 34(2): 367-383. doi: 10.1332/030557306776315877
- Fu, Jiawei S. y Cooper, Katherine R. (2021). «Inter-organizational Network Portfolios of Nonprofit Organizations: Implications for Collaboration Management». *Nonprofit Management and Leadership*, 31(3): 437-459. doi: 10.1002/nml.21438
- Guillén, Ana M. y Matsaganis, Manos (2000). «Testing the Social Dumping Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain during the Last 20 Years». *Journal of European Social Policy*, 10(2): 120-145. doi: 10.1177/a012486
- Guo, Chao y Acar, Muhittin (2005). «Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives». *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3): 340-361. doi: 10.1177/0899764005275411
- Himmelman, Arthur (1996). On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. En: C. Huxham (ed.). *Creating Collaborative Advantage*. New York: Sage Publications.
- Holgado, Daniel y Maya-Jariego, Isidro (2022). «The Dichotomy between Providing Services and Supporting Social Inclusion in the Network of Third Sector Social Service Organisations». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 178: 83-100. doi: 10.5477/cis/reis.178.83
- Holgado, Daniel y Maya-Jariego, Isidro (2022). «La dualidad de prestaciones asistenciales y estrategias de inclusión social en la red de las organizaciones de servicios sociales del tercer sector». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 178: 83-100. (doi: 10.5477/cis/reis.178.83)
- Izagirre, Ainhoa; Sánchez, Víctor y Zúñiga, Martín (2021). «La relación entre la administración pública y el tercer sector guipuzcoano a debate ¿uno o varios modelos ante la heterogeneidad del sector?». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103: 111-139. doi: 10.7203/CIRIEC-E.103.21489
- Jäger, Urs P. y Schröer, Andreas (2014). «Integrated Organizational Identity: A Definition of Hybrid Organizations and a Research Agenda». *VOLUNTAS International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25: 1281-1306. doi: 10.1007/s11266-013-9386-1
- Jaraíz-Arroyo, Germán (2018). «El tercer sector de acción social como prestador de servicios». *Revista Española del Tercer Sector*, 38: 91-112.
- Jaraíz-Arroyo, Germán y González-Portillo, Auxiliadora (2021). «Dinámicas de colaboración en las organizaciones del tercer sector de acción social en España». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103: 141-170. doi: 10.7203/CIRIEC-E.103.21498
- Jiménez, Antonio y Huete, Agustín (2010). «Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos». *Política y Sociedad*, 47(1): 137-152.
- Kalogeraki, Stefania (2020). «Alternative Action Organizations across Different Welfare and Third Sector Regimes during Hard Economic Times». *Journal of Civil Society*, 16(2): 120-137. doi: 10.1080/17448689.2020.1769327
- Koprić, Ivan; Wollmann, Helmut y Marcou, Gerard (eds.) (2018). *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. Palgrave Macmillan. London. doi: 10.1007/978-3-319-61091-7
- León, Margarita y Pavolini, Emanuele (2014). «Social Investment or Back to "Familism": The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain». *South European Society and Politics*, 19(3): 353-369. doi: 10.1080/13608746.2014.948603
- MacPhail, Eilidh (2010). «Examining the Impact of the Open Method of Coordination on Sub-state Employment and Social Inclusion Policies: Evidence from the UK». *Journal of European Social Policy*, 20(4): 364-378. doi: 10.1177/0958928710374377
- Marbán-Gallego, Vicente y Rodríguez-Cabrero, Gregorio (2021). «El Tercer Sector de Acción Social en las Comunidades Autónomas: ¿modelos de Tercer Sector o singularidades territoriales?». *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103: 9-41. doi: 10.7203/CIRIEC-E.103.21496
- Martinelli, Flavia (2012). Social Innovation or Social Exclusion? Innovating Social Services in the Context of a Retrenching Welfare State. En: H. W. Franz; J. Hochgerner y J. Howaldt (eds.). *Challenge Social Innovation*. New York: Springer. doi: 10.1007/978-3-642-32879-4\_11
- Observatorio del Voluntariado (2019). *La acción voluntaria en España. Análisis 2017-19*. Madrid: PPVE.
- Ott, J. Steven y Dicke, Lisa (eds.) (2021). *The Nature of the Nonprofit Sector*. London: Routledge. (4.ª ed.) doi: 10.4324/9780367696559
- Pérez-Díaz, Víctor y Rodríguez, Juan C. (2022). *Cuarenta años después: la sociedad civil española*,

- de un primer impulso a una larga pausa. Madrid: FUNCAS.
- Pérez-Yruela, Manuel y Rodríguez-Cabrero, Gregorio (2020). *El Tercer Sector de Acción Social como actor estratégico de la sociedad civil en España*: Documento de trabajo. Madrid: Fundación Botín.
- Planes, Virginia; Soriano, Rosa M. y Trinidad, Antonio (2012). *Teoría fundamentada Grounded Theory: el desarrollo de teoría desde la generalización conceptual*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- POAS (2019). *El Tercer Sector de Acción Social en España 2019*. Madrid: Plataforma de Organizaciones de Acción Social.
- Salamon, Lester M. y Anheier, Helmut K. (1997). *Defining the Non-Profit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M. y Anheier, Helmut K. (1998). «Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally». *VOLUNTAS International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(3): 213-249. doi: 10.1023/A:1022058200985
- Salamon, Lester M; Anheier, Helmut K; List, Regina; Toepler, Stefan y Sokolowski, S. Wojciech (2001). *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Madrid: Fundación BBVA.
- Salamon, Lester M; Sokolowski, Wojciech y Haddock, Megan A. (2017). *Explaining Civil Society Development: A Social Origins Approach*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, Lester M. y Sokolowski, Wojciech (2018). Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector. En: *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe* (pp. 7-48). London: Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-3-319-71473-8\_2
- Secinaro, Silvana; Corvo, Luigi; Brescia, Valerio e Iannaci, Daniel (2019). «Hybrid Organizations: A Systematic Review of the Current Literature». *International Business Research*, 12: 1-21. doi: 10.5539/ibr.v12n11p1
- Smith, Steven R. y Pekkanen, Robert (2012). «Revisiting Advocacy by Non-profit Organizations». *Voluntary Sector Review*, 3(1): 35-49. doi: 10.1332/204080512X632719
- Subirats, Joan (2015). «Todo se mueve. Acción colectiva, acción conectiva. Movimientos, partidos e instituciones». *Revista Española de Sociología*, 24: 123-131.
- Torre-Prados, Isabel de la (2010). «Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector». *Revista Internacional de Organizaciones*, 5: 7-29. doi: 10.17345/rio5.7-29
- Verschuere, Bram; Brandsen, Taco y Pestoff, Victor (2012). «Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda». *VOLUNTAS International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23: 1083-1101. doi: 10.1007/s11266-012-9307-8

**RECEPCIÓN:** 13/02/2023

**REVISIÓN:** 15/11/2023

**APROBACIÓN:** 12/03/2024



# The Process of Institutionalisation of Non-Profit Organisations in the Context of the Reform of Social Services: Service Providers or Rights Advocates?

*El proceso de institucionalización de las entidades no lucrativas en un contexto de reforma de los servicios sociales. ¿Gestionar servicios o garantizar derechos?*

**Germán Jaraíz-Arroyo, Vicente Marbán-Gallego and Auxiliadora González-Portillo**

## Key words

- Southern Europe
- Non-profit Sector
- Social Services
- Welfare Systems
- Civil Society

## Palabras clave

- Europa del sur
- Sector no lucrativo
- Servicios sociales
- Sistemas de bienestar
- Sociedad civil

## Abstract

This article analyses the process of institutional structuring of the Spanish non-profit sector in the social services sphere. The study shows how non-profit organisations linked to the Spanish social services system have produced an institutional network of second and third level entities with representative and socio-political advocacy functions. We are interested in the characteristics of this process, the perceptions of those involved and its effects on the formation of the Spanish social welfare model, contextualized in the context of Southern European countries. We conclude that the non-profit sector has not been a subsidiary actor in the formation of the Spanish social services system, instead, it has played an active role in shaping the agenda and structure of public policy in this area. However, this process has also generated an internal tension between collaborative and advocacy positions.

## Resumen

Este artículo analiza el proceso de estructuración institucional del sector no lucrativo español en el ámbito de los servicios sociales. Muestra cómo estas organizaciones han producido una estructura institucional de entidades de *segundo* y *tercer nivel* con funcionalidades de representación e incidencia. Nos interesamos por las características y efectos del proceso, las percepciones de sus actores, contextualizándolo en el ámbito de los países del sur de Europa. Concluimos que el sector no lucrativo no ha tenido un papel subsidiario en la formación del sistema de servicios sociales español, sino que ha desempeñado una función crecientemente activa en la configuración de la agenda y en formación del entramado de esta política pública. Sin embargo, esta funcionalidad es también un elemento de tensión interna entre las posiciones colaborativas y las reivindicativas.

## Citation

Jaraíz-Arroyo, Germán; Marbán-Gallego, Vicente; González-Portillo, Auxiliadora (2024). "The Process of Institutionalisation of Non-Profit Organisations in the Context of the Reform of Social Services: Service Providers or Rights Advocates?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 188: 81-100. (doi: 10.5477/cis/reis.188.81-100)

**Germán Jaraíz-Arroyo:** Universidad Pablo Olavide, Departamento de Trabajo Social y SS | gjararr@upo.es

**Vicente Marbán-Gallego:** Universidad de Alcalá | vicente.marban@uah.es

**Auxiliadora González-Portillo:** Universidad Pablo Olavide, Departamento de Trabajo Social y SS | magonpor@upo.es



## INTRODUCTION<sup>1</sup>

According to a 2019 report, the non-profit sector is the government's main collaborator (POAS, 2019) in managing Spain's public social services system. Currently, its economic weight accounts for 1.4 % of national GDP, and it employs approximately 530 000 persons (2.7 % of the active population) and counts on more than one million volunteers (60 % of total volunteers in the country). The expansion of this sector has to be understood in the context of the reform of social services that has affected both Spain and other European countries. In this study, we analyse the connection between this reform and the structure of the non-profit sector.

We must note that these organization, guided by a series of functions (public representation, raising social awareness, self-government and self-management), have constructed their own institutional fabric (Pérez-Díaz and Rodríguez, 2022; Holgado and Maya, 2022; Jaraíz and González, 2021). To study this dynamic of institutionalization, we look at the transformations in the structures of representation and self-regulation and the public presence of this sector in the form of second level structures, formed by entities that share a specific sphere in social services (the elderly, infancy, poverty, etc.), or of the third level, where a specific approach in the sector predominates and which also covers second level organisations.

We are interested in understanding to what extent the dynamics of institutionalization and reform have contributed to overcoming the subsidiary role of non-profits, a characteristic, according to Salamon, Sokolowski and Haddock, (2017), of the welfare regimes of Southern European countries, and the ex-

tent to which mechanisms have been developed to consolidate more horizontal forms of collaboration. We want to understand the formal changes as well as the perceptions of actors on the transformations and tensions in this institutionalization process.

## THEORETICAL ASPECT

The establishment at the European level of different mixed strategies for public management (coordination, subsidies, etc.), based on collaboration between the state, market and third sector, has led to a transformation that, with its national peculiarities, has impacted all social service policies in Europe (Marbán and Rodríguez, 2021: 14), and the actual institutional reconfiguration of the actors involved. In defining this process, factors related to sustainability (economic efficiency, management, etc.) converge with other factors of a civic nature (improving the mechanisms for participation, defence of rights, etc.).

The positioning of the collaborating actors in the social services sphere is located on a continuum between two types of factors. In the case of market sector organisations, criteria of economic efficiency predominate. In the case of third sector organisations, the criteria are more diffuse, influenced by the lack of uniformity among these organisations (Billis, 1992), as we can find hybrid organisations established to promote new forms of strictly public management (Jäger and Schröder, 2014; Esposito *et al.*, 2021), work cooperatives and social enterprises (Secinaro *et al.*, 2019) and non-profits of a voluntary character (Salamon y Anheier, 1997; Salamon *et al.*, 2001). In this article we are interested in a specific type of third sector organization based on a balance between efficiency and social participation, as the capacity of non-profit organisations (NPOs) to manage social service programmes is conditioned by their civic nature and their defence of social rights (Smith and Pekkanen, 2012; Ott and Dicke, 2021).

<sup>1</sup> Acknowledgments: This project was financed by the Government of Spain's State Research Agency [Agencia Estatal de Investigación del Gobierno de España] under code PID2020-116345RB-I00.

In the European context, the interaction between *civic interests in guaranteeing rights and the management of services* goes back a long way in the social services sphere. NPOs have formed part of the civil framework for the defence of social rights of different types, frequently sharing spaces with other social movements. At the same time, they have collaborated with public administrations in managing programmes, in many cases connected to this guarantee (Clemens, 2021; Beaton, Macindoe and Wang, 2021). For example, in some specific areas of the public social service system in Spain, such as disability assistance, NPOs provide the majority of the services (Jiménez and Huete, 2010).

The weight given to the civic and management dimensions in the non-profit sector is, for some authors, linked to the adoption of roles of varying subsidiary/collaborative intensity within each specific welfare regime, the main issue of interest of this study. Kalogeraki (2020) explains these differences from the perspective of the capacity of the state to develop its own public policies, identifying, on the one hand, a predominantly subsidiary role for NPOs as providers (linked to programmes), most frequently when deficits exist in public policies, and more common in Southern and Eastern European countries; and on the other hand, a more expressive role, linked to the tasks of citizenship and to political education, more rooted in Nordic countries. Enjolras and Sivesind (2018) also suggest that the aid-based contribution of NPOs is more common in Mediterranean countries in comparison to Nordic ones (62 % of entities for the former, versus 40 % for the latter). The studies of Archambault (2009) and Ferrera (1996) make similar arguments.

In contrast to these different approaches, other studies argue that a homogenizing trend has occurred over the past two decades linked to the role of non-profits in the design of the current model of a *social Europe* (Cantillon, Seeleib-Kaiser and Veen, 2021). This intensified starting in the 2000, when the EU began

to develop a common strategy for social inclusion that strengthened the NPOs' roles of representation and dialogue (Atkinson *et al.*, 2004), as they came to form part of the design, coordination and evaluation structures as agents in what is referred to as the *open method of coordination* (MacPhail, 2010). The application of this methodology in governance processes has impacted the dynamics of institutional reorganization at the EU level as well as national social service policies (Benz, 2007; Friedrich, 2006).

In reality, both dynamics, the *differentiation* we see based on welfare regime, and the *homogenizing* trend strengthened by European policies, are affecting the non-profit sector, although the latter dynamic seems to currently have greater impact due to the spread of privatisation in social service reforms at the European level (Garben, 2019; Koprić, Wollmann and Marcou, 2018).

In studies on the impact of this factor, different positions have emerged. Some suggest that current changes run the risk of commodifying NPOs and, as a consequence, shifting them further from their civic dimension (Eikenberry and Kuber, 2004). Others take a more ambivalent position; they see both risks and opportunities in the current situation, especially if social organisations are capable of generating social innovations. Innovation becomes the key stone for the adaptation of NPOs to social service reforms (Blanco-Ariza *et al.*, 2019), and innovation that is specifically related to strategies of co-production or co-creation (Verschuere, Brandsen and Pestoff, 2012). The capacity for social innovation is also seen as a way for NPOs to contribute to overcoming the disconnection between social service systems and community, neighbourhood and associational agents (Adro *et al.*, 2021), acting as promoters for broader and horizontal interactions from a commons-based logic (Subirats, 2015).

An area of specific interest in this reform process is the impact on the internal structure of the non-profit sector (Fu and Cooper, 2021; Guo and Acar, 2005). Our study analyses how

the context of the reform of social services is affecting this dynamic of institutionalization in Spain. These types of factors have been studied at the local and European level through different approaches. Studies that analyse the non-profit sector from a *social origins perspective* have predominated, explaining the evolution of the sector through cultural and political factors in each country. We find the studies of Salamon and Anheier (Salamon and Anheier, 1997, 1998; Salamon *et al.*, 2001), as well as that of Ferrera (1996) referring to the Mediterranean area, of particular interest for the Spanish case. Another approach analyses this sector in relation to its role in strategies for mobilising the public and private resources that sustain social services (Cress and Snow, 2000; Edwards and McCarthy, 2004; Donati, 1997). There are fewer studies that address this issue from an institutionalisation perspective. In addition, those referring to Southern Europe mainly address questions of identity in relation to non-profit organisations (Torre-Prados, 2010; Borzaga and Fazzi, 2011).

What interests us here is a broader perspective and a constructivist understanding, addressing this institutionalisation as a social dynamic in which initiatives of sectorial collaboration, self-governing structures, norms and mechanisms, activities and perceptions and discourses within the sector and held by stakeholders, act to construct responses to the factors that condition the carrying out of their dual civic/promotional mission, contributing to the formation of a sector culture (Astley and Farman, 1983). Based on this approach, we

think that the study of Spain as a particular case is important and, at the same time, provides a point of comparison with other neighbouring countries, particularly those of Southern Europe.

## METHODOLOGY

We start from the basic idea that the dynamic of institutionalisation is marked by two factors: 1) collaborative relations and 2) relations of differentiation with respect to other actors (Himmelman, 1996). This makes it necessary to study the dynamics both within the sector, as well as in relation to other actors. Addressing aspects such as relational quality (observing if certain forms of collaboration or partnership predominate), identifying if these are more associative or mutual (Agronoff and McGuire, 2003), and exploring the solidity of the types of partnerships that institutions generate, in the sense of whether one-off strategic partnerships, institutional integration, or networks and platforms are predominant in this respect (Carreras and Iglesias, 2013).

Consistent with our proposed approach, the methodology is organised in two phases. The first is focused on describing the process of institutional management of NPOs in Spain and the underlying collaborative dynamics. In regard to this aspect, we have carried out a *longitudinal account* (Caïs, Folguera and Formoso, 2004), taking as a starting point the incorporation of Spain into Europe's democratic context. To do this we have used three types of secondary sources:

**TABLE 1.** *Documentary sources*

Autonomous sphere	European sphere	Non-profit sector
— First generation of regional social service laws (1982-1989).	— European Social Inclusion Strategy (2000).	— Statutes and regulations of second level (16 of national sphere) and third level entities (9 of national and regional spheres).
— Regional laws to reform social services (second generation). Passed in the period 2008-2016).	— EU Directive on Services (2006).	— Corporate information.
— Regulatory norms for civil dialogues between social service and social entities (2008-2022).	— European Pillar of Social Rights (2017).	

Source: By authors.



This permits us to examine the sequence of institutional organisation, specifically looking at the generation of second and third level structures. It is important to point out that this longitudinal study is only intended to describe the context over time to better understand the evolution of the process.

In the second phase we focus on analysing internal and external perceptions (of other stakeholders) of the process. To do this, we look at information from primary sources based on in-depth interviews and focus groups. We use qualified sampling to apply both techniques (Coller, 2000), also looking for a balance regarding gender and age to increase representativeness. Spain is a highly decentralised state in which competency over the provision of social services is exclusively held by the country's autonomous regions. The sample is concentrated in seven of the 17 regions that constitute the administrative structure of the country. The choice of regions is based on the diversity of socio-political contexts of the state: those historic communities with *foral* systems (the Basque Country) and with-

out (Catalonia); in the interior with low population (Castille and Leon) and in the interior and rapidly expanding (Madrid); on the Mediterranean and expanding (Valencian Community and Murcia); and in the south (Andalusia). A large majority (71.59 %) of Spain's 47.5 million inhabitants live in these seven regions.

The in-depth interviews were carried out from April 2019 through January 2020. They were semi-structured interviews of a conversational nature (of approximately 45 minutes in length); the dialogue was structured around a first block centred on informants' perspectives on the process of institutionalization of the NPOs (perceived milestones, motivations, etc.). A second block was centred on their perceptions of the impact of this process on the mission of organisations (strengths, weaknesses, etc.). A total of 48 interviews with a common script were conducted, 26 of the informants were men and 22 women, with ages ranging from 34 to 62. The following table shows the distribution of interviews by region and the reference codes:

**TABLE 2.** *Distribution of in-depth interviews*

Region	Informants	N.º Interviewed	Codes
Andalusia	Third sector employee	4	EP 01-04
	<i>Stakeholder</i>	2	EP 05-06
Castille and Leon	Third sector employee	3	EP 33-35
	<i>Stakeholder</i>	3	EP 36-38
Catalonia	Third sector employee	5	EP 25-29
	<i>Stakeholder</i>	3	EP 30-32
Community of Madrid	Third sector employee	3	EP 07-09
	<i>Stakeholder</i>	6	EP 10-15
Valencian Community	Third sector employee	3	EP 39-41
	<i>Stakeholder</i>	2	EP 42-43
Basque Country	Third sector employee	5	EP 16-20
	<i>Stakeholder</i>	4	EP 21-24
Murcia	Third sector employee	3	EP 44-46
	<i>Stakeholder</i>	2	EP 47-48

Source: By authors.

After writing reports based on the interviews by region (March 2020), we carried out focus groups to look more deeply at certain issues. We organised seven groups with volunteers and seven with mid-level managers. The focus groups took place between April and May of 2021. Among the

groups constituted by mid-level managers, 20 men and 18 women participated from the ages of 23 to 55. In the groups constituted by volunteers, there were 22 women and 17 men from the ages of 20 to 70. The following table shows the distribution of focus groups and their reference codes:

**TABLE 3.** *Distribution of focus groups*

Comunidad	Focus Group	N.º Participants	Code
Andalusia	Mid-level managers	4	GF 03
	Volunteers	7	GF 05
Castille and Leon	Mid-level managers	6	GF 07
	Volunteers	5	GF 02
Catalonia	Mid-level managers	4	GF 10
	Volunteers	5	GF 06
Community of Madrid	Mid-level managers	6	GF 04
	Volunteers	5	GF 01
Valencian Community	Mid-level managers	6	GF 08
	Volunteers	5	GF 09
Basque Country	Mid-level managers	6	GF 13
	Volunteers	6	GF 14
Murcia	Mid-level managers	6	GF 11
	Volunteers	6	GF 12

Source: By authors.

Lastly, we codified all the material using Atlas.ti (April-November 2022). We compare the information obtained in the two phases of the research. The work on secondary sources has allowed us to provide a longitudinal account of the institutional transformation of the sector based on relationships of collaboration and differentiation. The coding and labelling of the information from the interviews and focus groups provide the information needed for a rich description of the aspects perceived as important by the informants at each moment of the process and, in particular, currently. An initial, open coding of the accounts was carried out and, after, we identified five discourse categories using constant comparison (Planes *et al.*, 2012): 1) consolidated aspects, 2) aspects to be consolidated, 3) impact of global

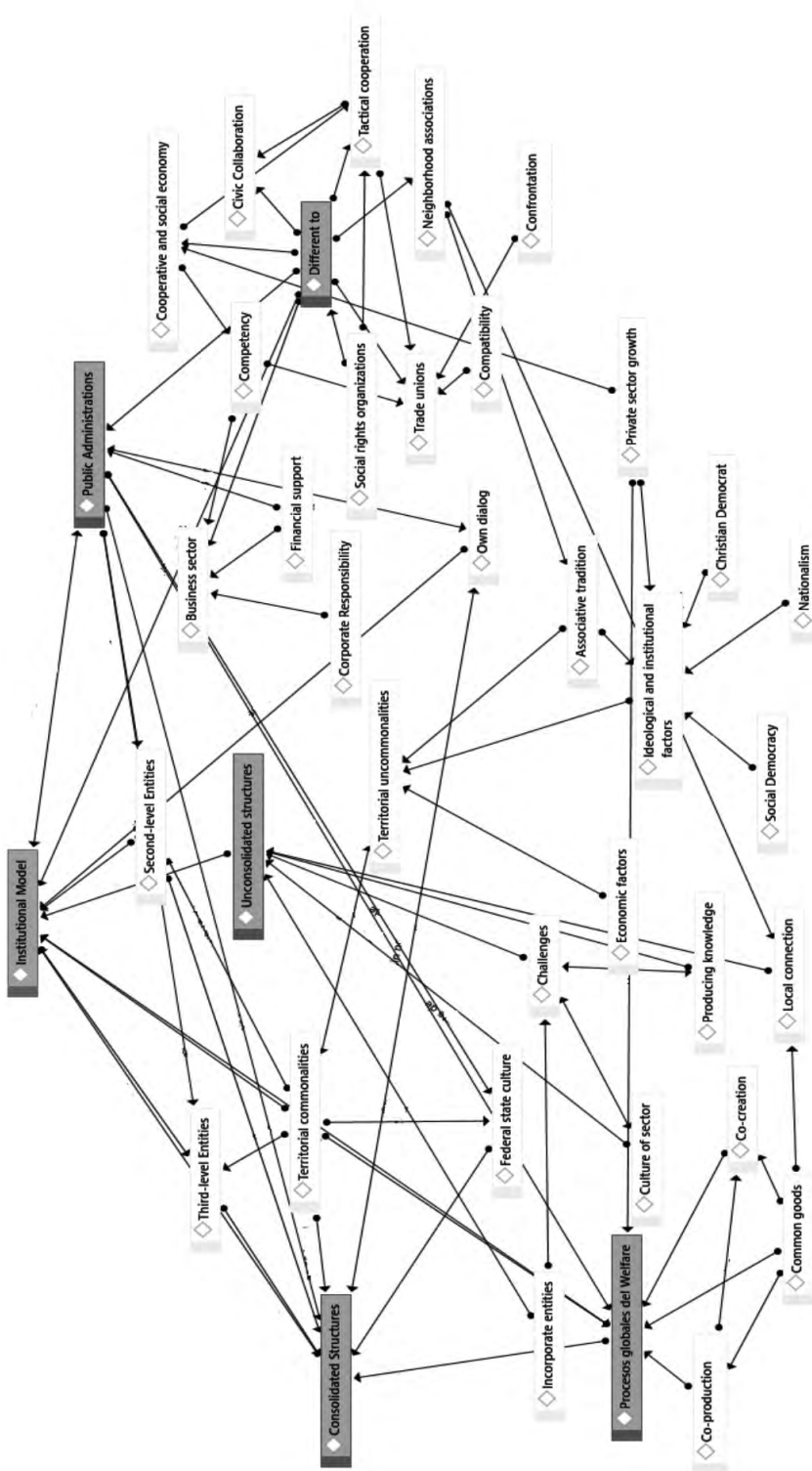
welfare processes, 4) relations with governing administrations and 5) relations with other social actors/stakeholders. The reports are based on the codes and categories below, although here we use a more explanatory formulation.

## RESULTS

### Formation of the institutional structure: Longitudinal account

Before presenting our results, we must ask the following question: Is there an institutional model for the non-profit sector in Spain? This is an important question as there is no unified position in this regard in the scientific literature.

FIGURE 1. Data coding process



Source: By authors.

The fact that each autonomous region has full legislative capacity on matters of social service policy, the economic and socio-historical differences between regions of the north and south, and that two of the 17 regions have their own tax system (the Basque Country and Navarre), have led to approaches that suggest the existence of heterogeneous non-profit models within the country (Izaguirre, Sánchez and Zúñiga, 2021). However, our analysis of the institutionalisation process of this sector in seven of Spain's regions does not lead us to this conclusion. The longitudinal study of the formation of collaborative structures of *second* and third level, reveals that, although specific regional factors exist, converging dynamics have greater weight.

With the arrival of democracy, it became clear that different starting points existed. Under the previous Francoist state (until 1977) there were no NPOs as such, although there were some large charitable organizations under state control or linked to the Catholic Church. However, a 1964 *Associations Law* allowed for the appearance of certain movements that, although still strongly controlled, had a certain capacity for civic action and for developing social services. In some regions, this early process was supported by educational and recreational associations (in Catalonia), in assistance to families (in the Basque Country and Andalusia) and in aid to persons with disabilities (in Valencia). However, all these cases shared a clear local/neighbourhood focus (Interviews: 3, 8, 21, 29, 33, 35, 41, 44). The subsector related to disability would be the first to consolidate from a state perspective, acting as a platform for the launching of the subsequent institutionalisation of the sector: "family associations were organised (in networks) to address disability..." (11). In 1964, the year in which the right of association was regulated, the first federation of disability organisations was created.

Among our informants there is widespread perception that the expansion of the non-profit sector in Spain took place par-

allel to the development of regional social service systems. For them, both processes were in practice "the same thing" (FG3). All of Spain's autonomous regions essentially developed their first legislation regulating social services during the same period (between 1988 and 1991) and with similar content (Aguilar, Llobet and Pérez, 2012). Two factors stand out from this period: on the one hand, the push for participation in the transition to democracy permitted the emergence of an activist associationism based on social demands for assistance in response to different social issues and problems (drug addiction, old age, mental health, poverty, etc.); on the other, the new democratic regional governments had to put in place a network of programmes and services, many of them in response to these activist demands. This convergence also facilitated a dual transformation: the administration broadened its services and solicited collaboration from the emerging social sector in the management of new social service programmes: "The administration told us, come, you do it, and we will finance a project (to assist the elderly)" (FG 3); and these social organisations quickly transcended their activist role to become managers/collaborators.

This new role forced these organisations to face new demands, such as professionalisation and more complex and costly structures. More solid structures were needed, with permanent capacities for both inward outward connections. The expansion of these new structures was similar in the majority of cases: At first, organisations that shared certain spheres for social action grouped together (disability, exclusion, drug addiction, etc.) in a concrete region. After, this initiative was reproduced in other regions. Lastly, a structure at the state level emerged that connected them. We can locate thirteen second level state structures over the period from 1986 to 1996 that followed this pattern (federations of organisations, coordinating bodies, etc.): "Each

[social] demand ended up having its own network of organisations” (FG 13).

This initial institutionalisation of the non-profit sector was supported by: 1) a regional-federal logic, 2) differentiation in function of social demands; 3) an intention to permanency. At that time, these structures were not unified, and each network addressed a specific demand: “When we created the federation [on drug addiction], we were only interested in our issue; we didn’t think about defending broader social rights with other organisations” (FG 5). A culture of non-profit organisations existed, but not a common culture for the whole sector.

The next step in the institutionalisation process began in 1997 in the context of a debate in the EU on overcoming the dispersion of social policy programmes. There was a desire to develop a common and integrated strategy (the first *European Social Inclusion Strategy* was adopted in 2000). This context generated debate within NPOs over the need to develop a more integrated structure.

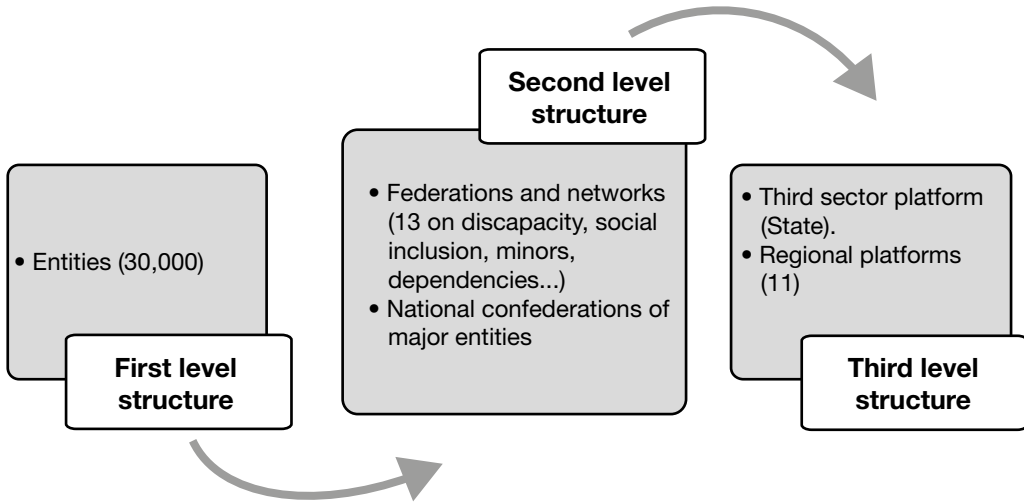
The first movement to do so was in the disability sub-sector, which at that time had the greatest weight in the sector. The majority of second level federations, specialising in different issues (the blind, physical disabilities, mental disabilities, attention deficit disorder, etc.), were integrated into a common (third level) structure, the *Unified Platform on Disability* [Plataforma Única de la Discapacidad] (CERMI). This first initiative emerged with the aim of grouping second level structures together. After, in 2003, the *Third Sector Platform for Social Action* [Taula d’entitats del Tercer Sector de Acció Social] was founded in Catalonia (in practice, made up of NPOs). Although limited to Catalonia, it would be the first network to group together all the organisations and federations in the different social service spheres.

The impact of the 2008 crisis accelerated this process of institutional consolidation: “[the crisis] forced us to see ourselves

as a sector and to group more closely” (I34). The experience that began in Catalonia inspired the creation of the *Third Sector Platform* [Plataforma del Tercer Sector] (2012), which would include almost all second level state entities working in different social service areas (approximately 30 thousand). The *Platform* also included what were, historically, the main state organisations. In the four years following its formation, similar initiatives to the Catalanian experience were begun in eleven other regions. These third level regional platforms also ended up joining or associated with the Third Sector Platform. It is at this time that we can begin to talk about the initiation of an overall structuring of the sector.

The last step in this process is the consolidation of the non-profit sector as a social agent within the spaces for coordinating social policies. In 2005, the Basque regional government legislated the creation of a coordinating structure to administer social services and the non-profit sector, known as the *Table for Civil Dialogue* [Mesa de Diálogo Civil]. This initiative was replicated by the Spanish government with the creation of a Commission for Civil Dialogue [Comisión para el Diálogo Civil] (2017) that recognised the Third Sector Platform as the contact point for the sector. Between 2016 and 2021, five more regions approved similar legislation, and another three are currently debating doing so. The role given to the non-profit sector in these regulations formally transcends the collaborative function, as the sector is given the capacity to negotiate social service policy, a role that up until then was reserved for traditional corporative actors (trade unions and employer associations). These moves have established an integrated institutional scaffolding for the sector. Although in practice this process is still not consolidated, its future development raises a challenge for governance structures in the sector and is also the focus of internal and external debate.

**FIGURE 2.** Institutional structure of non-profit sector



Source: By authors.

**TABLE 4.** Context and process of institutionalisation of Spanish non-profit sector

STAGE	Pre-democratic (Antecedents)	Transition (Associationism without structure)	Social service systems (Differentiated structures)	Inclusion debate (Third level structures)	Structural consolidation (Cohesive spirit)
PERIOD	1964-1978	1978-1988	1988-1996	1997-2007	2008-2022
CONTEXT	Familist. Ecclesial impact.	Democracy. Associationism and advocacy.	Development of regional social service systems.	End of the expansive social service model. European debates on inclusion.	Crisis and reforms. Spontaneous restructuring of the sector.
MILESTONES	Neighbourhood, family and disability related associations.	Expansion of specialised associations by social demand.	Spread of second level structures areas of need. Professionalisation.	First structures of third level.	Consolidation of unifying structures. Formalization of sector's role as partner with administration.
EFFECTS	First non-profit structure (disability).	Debate over the coordination and promotion of networks.	First structuring in to specialised networks (differentiating).	Emergence of a unifying discourse. Managerialism.	Opening of own space. Debates on instrumentation.

Source: By authors.

## On the mission of the collaborative structure

In the focus group phase of the research, the idea prevailed that there has been a notable advance in internal cohesion in the sector in recent years: “what the sector has achieved, that we’ve come to agreement on two or three essential things, was unthinkable a decade ago” (FG3). The structuring at two levels is seen as a good choice for the majority of our participants, understanding that each institutional level has a role to play.

The relevance of the second level structures is based on their proximity to grassroots organisations. They are useful for: 1) analysing and studying the social problems they are organised around; 2) improving citizen participation through volunteering and financial support; 3) regulating relationships (employment conditions, political dialogue); 4) transferring knowledge among entities, related to best practices for intervention and management.

Third level structure is considered a tool for negotiation and dialogue, as well as social visibility. Expectations are focused on improving recognition of the sector and the conditions for its financing, as well as on the development of spaces for dialogue with actors other than public administrations, especially trade unions and business associations. To a lesser extent, attention is given to functions related to internal regulation: labour relations, unification of the criteria for access to public social services, etc.

A debate has also emerged regarding unresolved strategic elements, which reflects the still incipient level of development of the institutional process. The main issue refers to what we refer to as the *positioning of the non-profit sector* with respect to the rest of organised civil society, in the interface between civil society and government: “we cannot confuse what we do with why we are here: to manage services mainly for the government, or to guarantee rights? We have to resolve this” (I2).

## Managing services or defending rights? Perceptions

This has to do with how institutionalisation influences the balance of the dual mission of the non-profit sector. In the analysis of the in-depth interviews and focus groups we highlight a series of factors raised by our participants (see Graph 1) that refer to global welfare processes and their effect on established and emerging issues.

The first of these factors affects the development of the agenda of the sector and its demands in terms of management and professionalisation, aspects that condition the prototype of the non-profit organisation: “(only) volunteer organisations remain outside of the structure; to remain inside means having paid employees...designing and executing programmes, going to meetings...” (I8). For some of the informants, this fact conditions the agenda for defending rights:

It is very difficult to maintain the balance between political influence and assistance; in the end management conditions too much and creates obligations toward the administration (FG3).

Two interpretations have emerged in relation to this issue. The first argues that the civic mission has disappeared, or at least is reduced to the largely symbolic: “(the sector) is (today) a marginal actor in terms of activism...” (I20).

The second suggests there has been a redefinition of the ways of exercising the civic role: “The two facets, mobilisation and provision of services continue being the essence, but the how has changed” (FC9). From this perspective, the entities now have “a different discourse in society” (I16): “In the beginning, everything was to be done, it all had to be created; today the role is more one of consolidating rights” (I27). Based on this interpretation, there are achievements that illustrate this civic renewal: “Volunteering is the main form of citizen participation today; social organizations are the most val-

ued in society, more than trade unions, politics..." (FG13). The main transition would here be the passage from a civil role that demands rights to one that, through forms of participation such as volunteering, generates social capital.

Both perspectives emphasise certain aspects of the issue. In consulting the annual reports and webpages of the different structures, we see how aspects related to provision of services (number of users, income generated, professional and volunteer structures, etc.) have a strategic weight. While issues related to mobilisation are focused on raising awareness, often linked to the search for donors, issues related to political advocacy in the classic sense are less present. In addition, the non-profit social service sector is responsible for 60 % of the 2.7 million volunteers registered in the country (Observatorio del Voluntariado, 2019), this number having grown approximately 20 % in the last decade (POAS, 2019). The non-profit sector also appears in public opinion studies as one of the institutional spheres most trusted in Spanish society (CIS, 2024).

The quality of the relationships between the sector and its interest groups is another aspect of debate. As has been pointed out, public administrations are the most important partner here. Both groups of informants see the need to transform the collaborative model, to shift from a model of service provision on the part of the government, especially through subsidies, to the creation of more interactive and comprehensive planning environments: "We need that (the administration) creates a more complex and efficient collaborative ecosystem" (I37).

Regarding other actors that are participants in the provision of social services, the expectations of differentiation have great weight (Pérez-Yruela and Rodríguez-Cabrero, 2020). Among social economy organizations, the idea of *fighting for space* predominates. For these groups, non-profits prioritize social assistance over working and employment

conditions: "they are less concerned about guaranteeing certain conditions of quality and wages... at times they act like they are their own brand of social services" (I6). For our participants, "the cooperative movement that is dedicated to the social sector sees us as charitable organisations, but does not recognise our work sufficiently, we provide quality with warmth" (I17). Something similar occurs with trade unions, for their resistance to the participation of the sector in the dynamics of shaping social agreements:

The roundtables between the administration and the social organisations can be a risk, because they can separate the problems of poverty from the broader social question (I13).

The final actor with whom this view persists is corporate entities, who embody a threat in the transformative role that their entry into social service provision is generating.

In conclusion, our analysis shows how Spain's third sector has managed to create a federalised structure oriented toward internal integration, although this achievement is still not consolidated. This federal logic, characteristic of the Spanish case, is based on a balance between regional processes and state structures. This does not, however, exclude the existence of regional peculiarities, but institutionally, these do not have enough weight to be considered as differentiations of the model. The peculiarities seem to be influenced more by imbalances in the levels of social need (more intense in southern regions) and unequal economic capacities among the regions to foster social service policies than by the existence of differentiated institutional logics.

In the institutional model developed by the non-profit sector in Spain, the aspects of differentiation with respect to other social actors (trade unions, the social economy, etc.) have greater weight than the formation of broader structures for citizen action. The current priority of the sector is in defining its own space. The convergence with other



social actors is centred on temporary and concrete collaborations, more than on the formation of a common strategic agenda.

## DISCUSSION

Studies such as that by Salamon and Sokolowski (2018), on the growing contribution of the non-profit sector to employment and volunteering in the EU, or that of (Enjolras and Sivesind, 2018) on its growing financial weight, demonstrate the importance of the process of institutionalisation addressed here. The Spanish case is consistent with this trend. However, as pointed out before, this dynamic reveals certain differences with respect to other European welfare systems. These differences are explained by social and cultural factors (Salamon, Sokolowski and Haddock, 2017; Ferrera, 1996), as well as by the dynamics of *resource mobilisation* (Edward and McCarthy, 2004; Donati, 1997). Examining Spain's non-profit sector from an institutional perspective allows us to identify the simultaneous influence of both aspects. Our field work permits us to state that in the beginning of the institutionalisation process, cultural elements had greater explanatory weight, but as the process developed, and particularly from the year 2000 onwards, the logic of resource mobilisation has had a greater impact.

Salamon, Sokolowski and Haddock (2017) describe a typology of non-profit regimes: *Liberal*, with a rich organizational fabric and an important weight of private organisations (Anglo-Saxon countries); that of *welfare partnership*, with a high level of coordination with public actors (Central European), a *social democratic* regime, where organisations are mainly dedicated to expressive functions (Scandinavian countries), and a *statist* regime, characterised by later incorporation and the foundational weight of institutions such as the state (Eastern European countries, or the church and the family (Mediterranean coun-

tries. As we mentioned, for these authors Spain forms part of the latter model.

However, our longitudinal account shows us how the early weight of the Church as the motor of the non-profit sector led to a subsequent secularising trend. The role of second level networks were particularly influential in this process, which permitted the integration of entities of ecclesiastical and non-ecclesiastical origin into a structure with a civic logic. Another institutional factor has to do with the rejuvenation of the sector. According to the POAS Report [Informe POAS (2019)], after the 2008 crisis many organisations disappeared. This trend reversed starting in 2011 with the birth of new organisations, primarily centred on local services. Approximately 64 % of these new organisations are civic based and only 6 % are ecclesiastic (the rest of these new organisations are of corporate origin or created through another organisation). This secularising trend seems indisputable.

Another contribution refers to the role of the family, of particular interest in the Spanish case. The most solid area of the non-profit sector is found in organisations dedicated to persons with disabilities, representing 27 % of the more than 29 000 organisations that make up the sector (POAS, 2019), the majority led by families and individuals affected by disabilities. Within this sub-sector of non-profit organisations focused on assistance to persons with disabilities, second-level structures have played a key role, as Díaz (2003) suggests. This has contributed to the conversion of a large part of the informal initiatives promoted by families that are part of the non-profit network acting as generators of social capital. Paradoxically, the non-profit sector has assumed a compensatory role here, supplementing for the weaknesses of family and care policies (León and Pavollini, 2014).

These factors permit us to describe the Spanish case as a *model in transition*. Although it is clear that some historical ele-

ments persist, essentially related to the country's late incorporation into democracy, subsequent institutional development has taken elements from the other models described by Salamon, Sokolowski and Haddock (2017), in particular the model of *welfare partnership*, which in our judgment offers the best fit to the current situation. This transition is occurring in the context of the modernisation of social welfare structures in some countries of Southern Europe (Guillén and Matsaganis, 2000). It is clear that the role of Spanish NPOs has gone beyond collaboration in the development of the contents of welfare policies. Essentially, the sector has contributed to accelerating secularisation processes and the articulation of an informal familism, a factor that in the Spanish case seems to have more weight than in other neighbouring contexts, such as in Italy (Borzaga and Fazzi, 2011) and Portugal (Carvalho, Melo and Ferreira, 2015). The process of institutionalisation and self-regulation has been fundamental in achieving this.

Although the institutionalisation of the sector has been motivated by different aims (social visibility, improving relations with other actors, innovation, etc.), the central element in the transformation of the sector in Spain has been the dynamic of resource mobilisation inherent in the architecture of the welfare state, as pointed out by Pérez-Yruela and Rodríguez-Cabrero (2020). In this regard they have raised two important issues: 1) the organisation of the state through a quasi-federal approach on social matters (the autonomous regions have full competencies); and 2) the commitment of the autonomous regions to fostering their own social service systems, with the aim of integrating public resources with those of civil society (Jaraíz, 2018). This quasi-federal vision, an essential factor in the Spanish case, has determined the institutional structure of the sector. Regional innovations have quickly spread to all of Spain, and this dynamic has accelerated the transformation. These innovations have been primarily ori-

ented toward improving processes of communication between public administrations and the non-profit sector, as well as increasing the visibility of social needs. The organisational push of social service administrations, with the creation of departments and divisions for specific issues (the elderly, drug addiction, etc.), has replicated the actual structure of the sector with its creation of networks and federations with the capacity for generating inter-connections.

This dynamic has been reinforced by the implementation of a more horizontal governing culture in which methodologies for open coordination promoted by the EU have gained in importance. NPOs have become an indispensable actor in operationalising bottom-up approaches and have been good at attracting community resources and incorporating them into the local social service setting (Jaraíz, 2018).

The last aspect affected by the dynamics of resource mobilization was the formation of the third-level framework of the sector. In this sense, with the creation of its own institutional state structure, the sector anticipated the Spanish government by having a tool for connecting with social services that central government itself does not have (there is no central state framework for social services). The sector's recent capacity for impact is influencing the formation of the political agenda at the moment. The existence of a single representative structure has facilitated communication with the different parliamentary groups in Spain regarding getting issues on the agenda, such as the approval of legislation that recognises the sector as a partner (in 2017). Currently, pressure from the sector has contributed to parliamentary debate on the need to pass a national social service law, something which exists in Spain in others public policy spheres, such as in health and education.

The importance of this factor, orientation toward resource mobilization in relation to the development of public social service policies, is also an issue that provokes disagreement

and internal debate in the sector. The widespread idea exists that the current situation has been possible because of the sector's capacity for organisational structuring and innovation, but at the same time, this capacity has been focused more on questions of management and defending the sector than on the development of its civic dimension (Martinelli, 2012). In the discourses of our informants this disagreement is based on two connected factors: the imbalance between the service provision mission and the civic-participatory mission, and on the reach of the institutionalisation process, with some arguing for a closed institutional structure (both in terms of second and third level), while others in the sector argue for the need to move toward structures shared with other civic actors (trade unions, the social economy, etc.). This debate continues to be active in the current institutional dynamic of the sector.

## CONCLUSIONS

In the Spanish case, the formation of the social service system and the institutionalisation of non-profit organisations occurred simultaneously over recent decades. In this process, non-profits have adopted different roles, some of a subsidiary and collaborative nature with government, and others involved in the development of social policies. Over time, the latter role has acquired greater importance. This institutionalization has, in some cases, permitted the social service system to adopt policy solutions proposed by the non-profit sector and, in others, the sector has contributed to the application of policies promoted by the public administration. This dual relational track has allowed Spain to shift from a situation in which government defines and social organizations collaborate (subsidiary relation), to one in which both actors interact in a more horizontal form. The institutional model followed by the sector, in which first level entities are in

the majority integrated into a network of second and third level entities, has been a central factor in this change, as it has made it possible for sectoral positions to gain importance in comparison to particular interests.

A second relevant factor is the way in which the internal institutionalization process in the non-profit sector in Spain has taken place. In this sense, of particular interest is the capacity to integrate organizations with diverse origins and interests (mutual aid, family, ecclesiastical, neighbourhood associations, civic associations, etc.) into common structures. This has contributed to reducing some differentiating aspects (very characteristic of Southern Europe) and fostering a more homogenising tendency.

The advances coexist with an internal debate in the sector. An important number of informants argue that this supposed horizontal collaboration between administration and the non-profit sector does not always exist and is conditioned by the willingness and interest of the government. Our participants also suggest that the capacity the sector has to have an impact implies a reduced capacity to play a role as a critic and defender of rights, and also reduces the sector's ability to collaborate with other civil society actors.

Lastly, this study reveals how the degree of institutionalisation of the sector has had a significant impact on the formation (and modernisation) of the public social service system. In future studies it would be useful to analyse up to what point this is a differentiating factor in comparison with other countries in Southern Europe.

## BIBLIOGRAPHY

- Adro, Francisco do; Fernandes, Cristina I.; Veiga, Pedro M. and Kraus, Sascha (2021). "Social Entrepreneurship Orientation and Performance in Non-profit Organizations". *International Entrepreneurship and Management Journal*, 17: 1591-1618. doi: 10.1007/s11365-021-00748-4

- Agranoff, Robert and McGuire, Michael (2003). *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Aguilar, Manuel; Llobet, Marta and Pérez-Eransus, Begoña (2012). "Los servicios sociales frente a la exclusión". *Zerbitzuan*, 51: 9-26. doi: 10.5569/1134-7147/51.01
- Archambault, Edith (2009). The Third Sector in Europe: Does It Exhibit a Converging Movement?. In: B. Enjolras and K. Henrik Sivesind (eds.). *Civil Society in Comparative Perspective*. Emerald Group Publishing Limited. doi: 10.1108/S0195-6310(2009)0000026005
- Astley, Graham W. and Fombrun, Charles J. (1983). "Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments". *Academy of Management. The Academy of Management Review*, 8(4): 576-587. doi: 10.2307/258259
- Atkinson, Anthony B.; Marlier, Eric and Nolan, Brian (2004). "Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 42(1): 47-75. doi: 10.1111/j.0021-9886.2004.00476.x
- Beaton, Erynn; Macindoe, Heater and Wang, Tian (2021). "Combining Nonprofit Service and Advocacy: Organizational Structures and Hybridity". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 50(2): 372-396. doi: 10.1177/0899764020959477
- Benz, Arthur (2007). "Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?". *European Law Journal*, 13: 505-522.
- Billis, David (1992). "Planned Change in Voluntary and Government Social Agencies". *Administration in Social Work, The Quarterly Journal of Human Services Management*, 16(4): 29-44. doi: 10.1300/J147v16n03\_03
- Blanco-Ariza, Ana B.; Messino-Soza, Alexis; Vázquez-García, Ángel W. and Melamed-Varela, Enrique (2019). "Social Innovation in the Non-Profit Organization Framework". *Review of Social Sciences*, 8(8): e236. doi: 10.3390/socsci8080236
- Borzaga, Carlo and Fazzi, Luca (2011). "Processes of Institutionalization and Differentiation in the Italian Third Sector". *VOLUNTAS International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 22: 409-427. doi: 10.1007/s11266-010-9159-z
- Caís, Jordi; Folguera, Laia and Formoso, Climent (2014). *Investigación cualitativa longitudinal*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cantillon, Bea; Seeleib-Kaiser, Martin and Veen, Romke van der (2021). "The COVID-19 crisis and policy responses by continental European welfare states". *Social Policy Administration*, 55(2): 326-338. doi: 10.1111/spol.12715
- Carreras, Ignasi and Iglesias, María (2013). *La colaboración efectiva de las ONGs. Alianzas estratégicas y redes*. Barcelona: ESADE.
- Carvalho, Ana; Melo, Solange and Ferreira, Ana P. (2016). "Training in Portuguese Non-profit Organizations: The Quest towards Professionalization". *International Journal of Training and Development*, 20: 78-91. doi: 10.1111/ijtd.12070
- Clemens, Elizabeth S. (2021). The Constitution of Citizens: Political Theories of Nonprofit Organizations. In: J.S. Ott and L.A. Dicke (eds.). *The Nature of the Nonprofit Sector*. London: Routledge. doi: 10.4324/9780367696559
- CIS (2024). *Tendencias de asociacionismo en España*. Estudio 3436. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Available at: <https://www.cis.es/-/disponible-el-estudio-3432-habitos-democraticos-duplicar-1>, access March 20, 2024.
- Coller, Xavier (2000). *Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cress, Daniel M. and Snow, David (2000). "The Outcomes of Homeless Mobilization: The Influence of Organization, Disruption, Political Mediation, and Framing". *American Journal of Sociology*, 105(4): 1063-1104. doi: 10.1086/210399
- Díaz-Jiménez, Rosa M. (2003). *Personas con discapacidad: una aproximación al trabajo social*. Sevilla: Aconcagua.
- Donati, Paolo (1997). "El desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79: 113-141. doi: 10.2307/40184010
- Edwards, Bob and McCarthy, John D. (2004). "Strategy Matters: The Contingent Value of Social Capital in the Survival of Local Social Movement Organizations". *Social Forces*, 83(2): 621-651. doi: 10.1353/sof.2005.0009
- Eikenberry, Angela M. and Kluver, Jodie D. (2004). "The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?". *Public Administration Review*, 64(2): 132-140. doi: 10.1111/j.1540-6210.2004.00355.x
- Enjolras, Bernard and Sivesind, Karl H. (2018). The Roles and Impacts of the Third Sector in Europe. In: *The Third Sector as a Renewable Resource*

- for Europe (pp. 95-124). Cham: Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-3-319-71473-8\_4
- Espósito, Paolo; Brescia, Valeria; Fantauzzi, Chiara and Frondizi, Rocco (2021). "Understanding Social Impact and Value Creation in Hybrid Organizations: The Case of Italian Civil Service". *Sustainability*, 13(7): e4058. doi: 10.3390/su13074058
- Ferrera, Maurizio (1996). "The Southern Model of Welfare in Social Europe". *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37. doi: 10.1177/095892879600600102
- Friedrich, Dawid (2006). "Policy Process, Governance and Democracy in the EU: The Case of the Open Method of Coordination on Social Inclusion in Germany". *Policy and Politics*, 34(2): 367-383. doi: 10.1332/030557306776315877
- Fu, Jiawei S. and Cooper, Katherine R. (2021). "Interorganizational Network Portfolios of Nonprofit Organizations: Implications for Collaboration Management". *Nonprofit Management and Leadership*, 31(3): 437-459. doi: 10.1002/nml.21438
- Guillén, Ana M. and Matsaganis, Manos (2000). "Testing the Social Dumping Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain during the Last 20 Years". *Journal of European Social Policy*, 10(2): 120-145. doi: 10.1177/a012486
- Guo, Chao and Acar, Muhittin (2005). "Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3): 340-361. doi: 10.1177/0899764005275411
- Himmelman, Arthur (1996). On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice. In: C. Huxham (ed.). *Creating Collaborative Advantage*. New York: Sage Publications.
- Holgado, Daniel and Maya-Jariego, Isidro (2022). "The Dichotomy between Providing Services and Supporting Social Inclusion in the Network of Third Sector Social Service Organisations"/"La dualidad de prestaciones asistenciales y estrategias de inclusión social en la red de las organizaciones de servicios sociales del tercer sector". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 178: 83-100. doi: 10.5477/cis/reis.178.83
- Izaguirre, Ainhoa; Sánchez, Víctor and Zúñiga, Martín (2021). "La relación entre la administración pública y el tercer sector guipuzcoano a debate ¿uno o varios modelos ante la heterogeneidad del sector?". *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103: 111-139. doi: 10.7203/CIRIEC-E.103.21489
- Jäger, Urs P. and Schröer, Andreas (2014). "Integrated Organizational Identity: A Definition of Hybrid Organizations and a Research Agenda". *VOLUNTAS International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25: 1281-1306. doi: 10.1007/s11266-013-9386-1
- Jaraíz-Arroyo, Germán (2018). "El tercer sector de acción social como prestador de servicios". *Revista Española del Tercer Sector*, 38: 91-112.
- Jaraíz-Arroyo, Germán and González-Portillo, Auxiliadora (2021). "Dinámicas de colaboración en las organizaciones del tercer sector de acción social en España". *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103: 141-170. doi: 10.7203/CIRIEC-E.103.21498
- Jiménez, Antonio and Huete, Agustín (2010). "Políticas públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos". *Política y Sociedad*, 47(1): 137-152.
- Kalogeraki, Stefania (2020). "Alternative Action Organizations across Different Welfare and Third Sector Regimes during Hard Economic Times". *Journal of Civil Society*, 16(2): 120-137. doi: 10.1080/17448689.2020.1769327
- Koprić, Ivan; Wollmann, Helmut and Marcou, Gerard (eds.) (2018). *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe: More Evidence for Better Results*. London: Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-3-319-61091-7
- León, Margarita and Pavolini, Emanuele (2014). "Social Investment or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain". *South European Society and Politics*, 19(3): 353-369. doi: 10.1080/13608746.2014.948603
- MacPhail, Eilidh (2010). "Examining the Impact of the Open Method of Coordination on Sub-state Employment and Social Inclusion Policies: Evidence from the UK". *Journal of European Social Policy*, 20(4): 364-378. doi: 10.1177/0958928710374377
- Marbán-Gallego, Vicente and Rodríguez-Cabrero, Gregorio (2021). "El Tercer Sector de Acción Social en las Comunidades Autónomas: ¿modelos de Tercer Sector o singularidades territoriales?". *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 103: 9-41. doi: 10.7203/CIRIEC-E.103.21496
- Martinelli, Flavia (2012). Social Innovation or Social Exclusion? Innovating Social Services in the Context of a Retrenching Welfare State. In: H. W. Franz; J. Hochgerner and J. Howaldt (eds.). *Challenge Social*

- Innovation*. New York: Springer. doi: 10.1007/978-3-642-32879-4\_11
- Observatorio del Voluntariado (2019). *La acción voluntaria en España. Análisis 2017-19*. Madrid: PPVE.
- Ott, J. Steven and Dicke, Lisa (eds.) (2021). *The Nature of the Nonprofit Sector*. London: Routledge. (4th ed.). doi: 10.4324/9780367696559
- Pérez-Díaz, Víctor and Rodríguez, Juan C. (2022). *Cuarenta años después: la sociedad civil española, de un primer impulso a una larga pausa*. Madrid: FUNCAS.
- Pérez-Yruela, Manuel and Rodríguez-Cabrero, Gregorio (2020). *El Tercer Sector de Acción Social como actor estratégico de la sociedad civil en España*: Documento de trabajo. Madrid: Fundación Botín.
- Planes, Virginia; Soriano, Rosa M. and Trinidad, Antonio (2012). *Teoría fundamentada Grounded Theory: el desarrollo de teoría desde la generalización conceptual*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- POAS (2019). *El Tercer Sector de Acción Social en España 2019*. Madrid: Plataforma de Organizaciones de Acción Social.
- Salamon, Lester M. and Anheier, Helmut K. (1997). *Defining the Non-Profit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester University Press.
- Salamon, Lester M. and Anheier, Helmut K. (1998). "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally". *VOLUNTAS International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(3): 213-249. doi: 10.1023/A:1022058200985
- Salamon, Lester M; Anheier, Helmut K; List, Regina; Toepler, Stefan y Sokolowski, S. Wojciech (2001). *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Madrid: Fundación BBVA.
- Salamon, Lester M; Sokolowski, Wojciech and Haddock, Megan A. (2017). *Explaining Civil Society Development: A Social Origins Approach*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, Lester M. and Sokolowski, Wojciech (2018). Beyond Nonprofits: In Search of the Third Sector. In: *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe* (pp. 7-48). Baltimore: Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-3-319-71473-8\_2
- Secinaro, Silvana; Corvo, Luigi; Brescia, Valerio and Iannaci, Daniel (2019). "Hybrid Organizations: A Systematic Review of the Current Literature". *International Business Research*, 12: 1-21. doi: 10.5539/ibr.v12n11p1
- Smith, Steven R. and Pekkanen, Robert (2012). "Revisiting Advocacy by Non-profit Organizations". *Voluntary Sector Review*, 3(1): 35-49. doi: 10.1332/204080512X632719
- Subirats, Joan (2015). "Todo se mueve. Acción colectiva, acción conectiva. Movimientos, partidos e instituciones". *Revista Española de Sociología*, 24: 123-131.
- Torre-Prados, Isabel de la (2010). "Identidad institucional de las organizaciones del Tercer Sector". *Revista Internacional de Organizaciones*, 5: 7-29. doi: 10.17345/rio5.7-29
- Verschuere, Bram; Brandsen, Taco and Pestoff, Victor (2012). "Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda". *VOLUNTAS International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23: 1083-1101. doi: 10.1007/s11266-012-9307-8

**RECEPTION:** February 13, 2023

**REVIEW:** November 15, 2023

**ACCEPTANCE:** March 12, 2024



