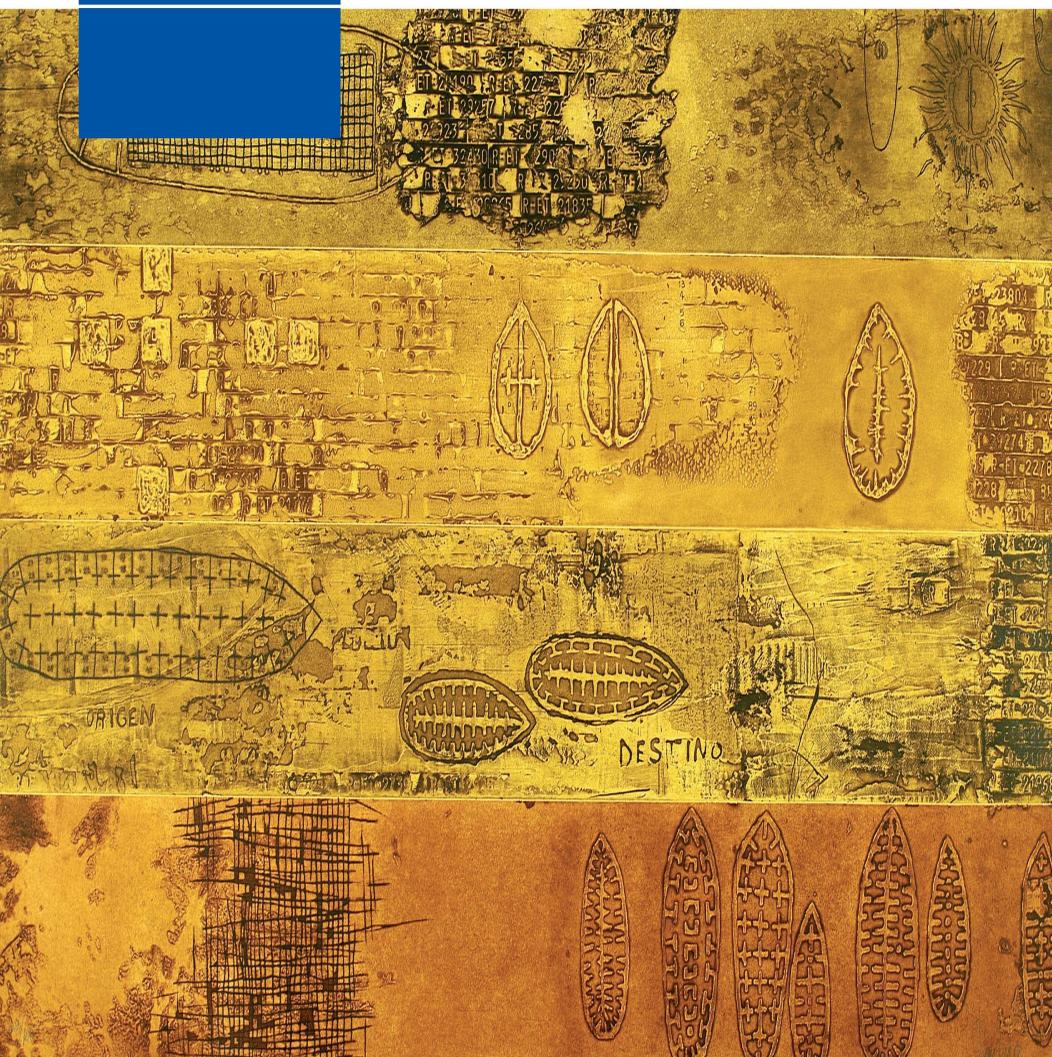


EL SECTOR NO LUCRATIVO EN ESPAÑA

Una visión reciente

Fundación **BBVA**

José Ignacio Ruiz Olabuenaga (Dir.)



EL SECTOR NO LUCRATIVO EN ESPAÑA

El sector no lucrativo en España

Una visión reciente

Demetrio Casado Pérez

Antonio Jiménez Lara

Julia Montserrat Codorniú

Gregorio Rodríguez Cabrero

Dirigido por:

José Ignacio Ruiz Olabuenaga

Fundación **BBVA**

La decisión de la Fundación BBVA de publicar el presente libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro de esta obra, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

No se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, reprográfico, fotoquímico, óptico, de grabación u otro sin permiso previo y por escrito del titular del *copyright*.

DATOS INTERNACIONALES DE CATALOGACIÓN

El sector no lucrativo en España : una visión reciente / Demetrio Casado Pérez... [et al.] ; dirigido por José Ignacio Ruiz Olabuenaga. — Bilbao : Fundación BBVA, 2006.

267 p. ; 24 cm

ISBN 84-96515-14-1

1. Sociedad sin fines de lucro 2. Organización no gubernamental 3. España I. Casado Pérez, Demetrio II. Ruiz Olabuenaga, José Ignacio, dir. III. Fundación BBVA, ed. 334.012.46 (460)

*El sector no lucrativo en España:
Una visión reciente*

EDITA:

© Fundación BBVA, 2006

Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao

IMAGEN DE CUBIERTA: © Iván LARRA PLAZA, 2006

Barco negro, 2000

Grabado en madera a la fibra y técnica aditiva

(masilla de poliéster), 160 × 995 mm

Colección de Arte Gráfico Contemporáneo

Fundación BBVA - Calcografía Nacional

DISEÑO DE CUBIERTA: Roberto Turégano

ISBN: 84-96515-14-1

DEPÓSITO LEGAL: M-47.841-2006

EDICIÓN Y PRODUCCIÓN: Atlántida Grupo Editor

COMPOSICIÓN Y MAQUETACIÓN: Márvel, S. L.

IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: Rógar, S. A.

Impreso en España - Printed in Spain

Los libros editados por la Fundación BBVA están elaborados con papel 100% reciclado, fabricado a partir de fibras celulósicas recuperadas (papel usado) y no de celulosa virgen, cumpliendo los estándares medioambientales exigidos por la actual legislación.

El proceso de producción de este papel se ha realizado conforme a las regulaciones y leyes medioambientales europeas y ha merecido los distintivos Nordic Swan y Ángel Azul.

Í N D I C E

Prólogo	9
Introducción, <i>José Ignacio Ruiz Olabuenaga</i>	13
1. Crisis o encrucijada	15
2. Nota metodológica	21
2.1. Fuentes	22
2.2. Criterios	23
Bibliografía	25
1. El mosaico no lucrativo	
<i>Antonio Jiménez Lara</i>	
1.1. Las organizaciones no lucrativas (ONL)	27
1.1.1. Consistencia con otras investigaciones y fuentes de datos ..	34
1.2. Las organizaciones no lucrativas de acción social (ONLAS)	46
1.3. Las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo (ONGD)	57
1.4. Las empresas de inserción (EI)	67
1.5. Las fundaciones	72
1.5.1. Evolución	74
1.5.2. Las fundaciones españolas hoy	77
Bibliografía	82
2. El gobierno de las organizaciones no lucrativas	
<i>Gregorio Rodríguez Cabrero</i>	
2.1. Introducción	85
2.2. El contexto de la <i>gobernanza</i>	90
2.3. Tipos ideales de <i>gobernanza</i>	98
2.4. El Gobierno como participación	105
2.5. Reflexiones finales	122
Bibliografía	125

3. Relaciones de los sectores público y voluntario	
<i>Demetrio Casado Pérez</i>	
3.1. Introducción	127
3.2. Normas institucionales	130
3.3. Normas sobre relaciones intersectoriales	146
3.4. Órganos colegiados con participación voluntaria	156
3.5. Reflexiones finales	167
Bibliografía	171
4. Incidencia en la financiación y en el presupuesto	
<i>Julia Montserrat Codorniú</i>	
4.1. Introducción	173
4.2. Tamaño económico y misión corporativa	175
4.3. El impacto de los modelos funcionales	182
4.4. Reflexiones finales	203
Bibliografía	205
5. Impacto social	
<i>José Ignacio Ruiz Olabuenaga</i>	
5.1. Introducción	207
5.1.1. Definición de impacto	208
5.1.1.1. Niveles del impacto	212
5.2. Evaluación	213
5.2.1. Impacto en función de los tipos institucionales	231
5.2.2. El entorno urbano	233
5.3. Síndromes de impacto	238
5.4. Cotejo internacional	240
5.5. Reflexiones finales	243
Bibliografía	245
Conclusiones	247
Índice de cuadros y esquemas	257
Índice alfabético	261
Nota sobre los autores	265

Prólogo

LA bibliografía española se ha visto acrecentada en los últimos años con la publicación de una serie de estudios e investigaciones dedicadas, desde planteamientos teóricos diversos y con arquitecturas metodológicas diferentes, al conocimiento y exposición del un tanto ambiguamente denominado *tercer sector* o *sector no lucrativo*. La impetuosidad con la que este fenómeno social viene haciendo acto de presencia en las sociedades modernas tanto desarrolladas como en vías de desarrollo, entre las que la española no es excepción, invita a los investigadores a orientar su trabajo en una doble dirección. Por un lado, hacia la determinación del tamaño y de la estructura del sector en cada país concreto, tanto en términos absolutos como comparativos y tanto en términos actuales como diacrónicos. Por otro, hacia la evaluación de la gestión corporativa y de su impacto social.

El conocimiento anecdótico y superficial al que los *mass media* traducían la relevancia del sector en la sociedad española está siendo sustituido por uno nuevo, resultante de una generación de estudios académicos efectuados por expertos conocedores del mismo, que han contribuido a enriquecer y precisar su imagen corporativa y su trascendencia tanto social como política.

Disponemos ya de una documentada biblioteca del sector en la que constan los trabajos coordinados por investigadores (con sus equipos respectivos) como Joan Font, Gregorio Rodríguez Cabre-ro, Julia Montserrat, Demetrio Casado, Víctor Pérez Díaz, Ángel Castiñeira, J. I. Ruiz Olabuenaga, Antonio Jiménez Lara, José Luis García Delgado, José Melquíades Ruiz, patrocinados por instituciones de prestigio y responsabilidad como el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Generalitat de Cataluña, el Gobierno Vasco-Eusko Laurlaritz, la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad de Alcalá, la Universidad Ramon Llull, la Universidad Pom-

peu Fabra de Barcelona, la Universidad de Deusto, la Universidad Pontificia de Salamanca, la Universidad Complutense de Madrid, ESADE de Barcelona, la ONCE, Cáritas, Cruz Roja, Fundación BBVA, Fundación Marcelino Botín, Ciriec, CESA de Aragón, Fundación Edex, Fundación FOESSA. A todo ello, habría que añadir el feliz evento de la aparición del número 1 de la *Revista Española del Tercer Sector*.

El desconocimiento casi total que, todavía hace pocos años, existía sobre el número, el peso demográfico, la participación financiera y la presencia social de las llamadas organizaciones no gubernamentales pertenece hoy afortunadamente al pasado.

Subsiste aún, fuerza es reconocerlo, una serie de barreras que dificultan la situación (ideal para cualquier proyecto de investigación académica) de poder disponer de un elenco de conceptos y términos netos bien definidos y de unas fuentes de información abundantes, precisas, fiables y de validez garantizada.

Tres son en concreto los puntos que adolecen aún de una condición que impide el perfecto abordaje del problema. Por un lado, continúa la polémica en torno al concepto y la comprensión del término *tercer sector*. Por otro, es prácticamente imposible estandarizar cuantitativamente la condición de *asociado* o *voluntario*. Finalmente, el resultado de ambas ambigüedades se traduce en la imposibilidad, bien de precisar con total exactitud el peso social del sector, bien de cotejarlo con el de otros países.

En realidad, la presente investigación actualiza y amplía, un lustro largo después, el estudio promovido y publicado por la Fundación BBVA (Ruiz Olabuenaga 2000). Este nuevo acercamiento complementario al sector no lucrativo se articula en cinco bloques temáticos:

- El primer bloque aborda la creciente heterogeneidad que este sector experimenta tanto en su tamaño como en su estructuración, y trata de actualizar los datos relativos a la estructura general y el tamaño de todo el sector para poder determinar, de la manera más concreta posible, su evolución corporativa en el marco de la sociedad española. Tras la revisión panorámica del sector en su conjunto, se adentra en la descripción particularizada de las principales modalidades que componen el mosaico corporativo del sector no lucrativo español.

- El segundo se adentra en el análisis de una dimensión central de su dinámica de funcionamiento: la gestión o *gobernanza de las organizaciones no lucrativas*. Es, como ocurre en general con todo lo relacionado con este sector; un concepto elusivo y ambivalente, cuyos significados pueden ser muy amplios y sus contenidos muy variados, ya que el buen gobierno se basa en otras realidades como son las de participación, transparencia y calidad en las organizaciones.
- El tercero tiene como objeto las relaciones de los sectores público y voluntario. De modo general, y desde un punto de vista institucional-político, este asunto fue abordado en el estudio anterior (Ruiz Olabuenaga 2000).
- El cuarto investiga las diferencias entre las organizaciones no lucrativas y su incidencia en la financiación y en el presupuesto. Este capítulo no tiene como objetivo medir la dimensión económica del tercer sector no lucrativo, sino que trata de adentrarse en los vericuetos de las diferencias entre las organizaciones no lucrativas y de analizar cómo las organizaciones con diferentes pautas de comportamiento tienen fuentes de ingresos distintas y sus tamaños presupuestarios son también diferentes.
- El quinto bloque abordado es el relacionado con el impacto que el sector ejerce en la sociedad española. Coincidimos con Salamon et al. (2004) en que más pertinente que averiguar el tamaño, la estructura, la historia o el marco legal en el que se desenvuelve el sector no lucrativo es saber con certeza si su presencia aporta alguna contribución positiva, interesante para la sociedad, e igualmente pensamos que pocas cuestiones relativas al sector no lucrativo son más fundamentales, y también pocas las que resultan más difíciles de responder, que la cuestión del impacto que este abigarrado mundo de organizaciones causa en la vida social económica o política de las sociedades. En el caso de España, al igual que en cualquier otro, es preciso determinar con amplitud, al mismo tiempo que con precisión, las dimensiones de este impacto.

La obra publicada con anterioridad (Ruiz Olabuenaga 2000) por la Fundación BBVA, responsable español componente del estudio

internacional sobre el sector no lucrativo llevado a cabo en 22 países, contribuyó a poner fin, parcialmente, al estado de incertidumbre y ambigüedad que prevalecía con respecto al significado social que el voluntarismo organizado poseía en las sociedades modernas y, más concretamente, en la española.

La presente publicación, además de avanzar en la descripción del conjunto de organizaciones y poner de relieve la riqueza y heterogeneidad de sus formas de actuación que conforman el sector no lucrativo, efectúa una descripción desagregada del mosaico formado por los diferentes tipos estructurales de organizaciones no gubernamentales no lucrativas de acción social, no gubernamentales para el desarrollo y empresas de inserción (ONG, ONLAS, ONGD, fundaciones, EI).

En el trabajo que ahora se edita se examinan cuatro dimensiones centrales relacionadas con el funcionamiento de las organizaciones no lucrativas en el marco de la sociedad española actual.

El equipo de trabajo responsable, aunque ha sufrido algunas variaciones, continúa siendo fundamentalmente el mismo que el del estudio anterior. Los autores nuevamente incluidos han sido seleccionados por su demostrada experiencia en la investigación del sector no lucrativo.

Cada uno de los autores expone el resultado de sus investigaciones sin perjuicio de que el coordinador del estudio haya efectuado una labor de homogeneización de los resultados a los que la investigación ha dado lugar.

JOSÉ IGNACIO RUIZ OLABUENAGA

Introducción

José Ignacio Ruiz Olabuenaga
Universidad de Deusto

EL sector no lucrativo desempeña, como una de sus funciones centrales, la de canalizar la dinámica de la solidaridad voluntaria. Al mismo tiempo, ofrece una visibilidad social cada día mayor e impregna, con su solidaridad orgánica, la convivencia colectiva de las sociedades modernas cada vez con más intensidad y mayor difusión. Nacido de la espontaneidad local, se caracteriza por su creciente presencia internacional y, enriquecido por una inabarcable heterogeneidad de formas y estatutos corporativos, se manifiesta como un factor dinámico común a todas estas sociedades.

El tiempo y el espacio del voluntarismo no lucrativo organizado son harto más amplios y su comprensión mucho más compleja de lo que hasta ahora muchos autores habían imaginado. Las organizaciones no lucrativas cuentan con una larga historia y su presencia no puede resumirse en una simple compensación de las deficiencias del Estado o del mercado, por muy importantes que éstas sean. El sector debe ser entendido como una estructura de estrategia subpolítica (Beck 2006, 61) y como síntoma tanto del desencanto como de las ilusiones del progreso. Pero es mucho más que eso, y responde a otras muchas motivaciones y factores de índole cultural, política y moral.

El éxito innegable con el que opera en el entorno de las sociedades modernas le obliga a enfrentarse a una serie de retos externos, como la globalización o la crisis del estado de bienestar, a la vez que afronta desafíos internos, como los insoslayables procesos de mercantilización o de profesionalización. Con motivo del aumento de su presencia y de su impacto social, el sector suscita en los órganos de la Administración un interés creciente por conocer y controlar su capacidad operativa.

Su impacto social en la oferta de servicios a la sociedad, su contribución en la mediación de conflictos, su papel en la promoción de líderes sociales, su creciente trascendencia como yacimiento de empleo, la relevancia de su peso económico en el marco del producto interior bruto (PIB) de las naciones, su *instrumentalidad* como plataforma para el ejercicio de la participación democrática, así como su oferta de acción política en el entorno de la globalización, han despertado no sólo el interés de las Administraciones Públicas por controlarlo, sino también el interés de los científicos por precisar, describir, interpretar y explicar su pujanza y su dinamismo progresivo.

Todo ello ha alimentado un debate en la sociedad sobre su papel, que dista mucho de estar concluido. Estas organizaciones son vistas con miedo y recelo al mismo tiempo que con ilusión y con esperanza; se enfrentan a una creciente desconfianza por parte de la opinión pública, que les demanda una mayor transparencia de gestión, una más sólida eficiencia corporativa y garantías institucionales más firmes.

Cada vez tiene que luchar con exigencias más apremiantes y más conflictivas, que le reclaman una gestión más abierta a la inspección pública, unos presupuestos más detallados y concretos y una competición más dura.

Más fuertes y exitosas que nunca, tal vez, se sienten también más inseguras de sí mismas; dudan de su propia identidad, se ven obligadas a redefinir su papel social, sus objetivos, sus valores y sus competencias. Los riesgos a los que se ven expuestas no son menores que las alternativas que se les abren para una oportunidad mayor. De ahí que las amenazas que se ciernen sobre ellas compitan con los retos que, una vez superados, garantizarían presencias sociales más decisivas e influyentes.

La ausencia de información exhaustiva y contrastada (no obstante los intentos mencionados de enriquecer el conocimiento sobre su funcionamiento) origina un desproporcionado recurso al estereotipo de forma que se las describe con mucha frecuencia como «un conglomerado heterogéneo y fragmentado de asociaciones diminutas, reducidas en el número de sus socios, en el volumen de sus recursos y del halo de su influjo social, gestionado por equipos directivos *amateurs* más que profesionalizados, dominado por intereses parroquianos de corto alcance social y de casi nula perspectiva temporal de futuro y controlado igualmente por

capillas corporativamente autoritarias, que imponen un autoritarismo paternalista más que una participación igualitaria y democrática de los socios.»

Simultáneamente, a estas organizaciones se las identifica, de manera simplista, con cualquiera de los movimientos sociales de protesta o de oposición que surgen, desde las corrientes *antiglobalización* hasta cualquier grupo de protesta vecinal o local.

1. Crisis o encrucijada

El voluntarismo organizado español goza entre nosotros de una doble imagen social. Por un lado, es interpretado mayoritariamente como una virtud social promotora de solidaridad, libertad y democracia y, por otro, es visto como el gran ausente de nuestra convivencia ciudadana. Desde esta perspectiva, una valoración panorámica debería incluir, por fuerza, ambos niveles de información. Por una parte, el relativo a la intensidad de su presencia en la sociedad y, por otra, el de la aportación de este sector a la economía, su contribución específica a la crisis del paro, su impacto político, o su contribución al desarrollo del marco democrático de convivencia social. La situación es extremadamente compleja debido a los ámbitos cambiantes (cambios de límite, de influencia, de relación) entre lo privado y lo público, entre el lucro económico y el lucro no económico, entre poder financiero y poder político.

Esta situación, relativamente homogénea en los diferentes países (v. Salamon et al. 2004), ha llevado a conocidos autores a afirmar que el sector, como tal, padece una crisis de confianza que surge, en opinión de Salamon et al. (2001), como resultado del impacto acumulado de cuatro crisis menores perfectamente discernibles.

1. Una fiscal originada por la reducción sistemática del apoyo financiero de los gobiernos, junto con un control cada vez más estricto por parte de los gestores públicos.
2. Otra económica, fruto de la competición que amplios sectores privados del mercado efectúan, al haber irrumpido y asumido iniciativas y actividades que, hasta ahora, eran campo exclusivo de facto del sector.

3. Una tercera, de efectividad, atribuible a la incapacidad para abordar la complejidad de los problemas sociales actuales.
4. Finalmente, una cuarta de legitimidad social, proveniente de la incomprensión de las bases sociales, con respecto a los objetivos y el significado social que el propio sector ha transmitido como suyos propios.¹

Otros autores prefieren ver el sector, más que sumergido en una crisis, enfrentado a una encrucijada de alternativas de comportamiento acordes tanto con los cambios que experimenta la sociedad general, cuanto a los cambios que ésta induce en la sistematización de este sector en concreto.

Cuatro grandes líneas parecen atraer la atención de los estudiosos de estas organizaciones solidarias como provocadoras de tal encrucijada. Se refieren a la oscilación potencial de operar:

- a) como *organizaciones de eficiencia objetiva* o, más bien, como *instituciones de misión*,
- b) como organizaciones *lobby* o instituciones de *benevolencia*;
- c) desde el punto de vista del mercado competitivo o más bien de solidaridad espontánea; y
- d) en términos de poder y eficiencia social o más bien de presencia y proximidad sociales.

Las relaciones de las organizaciones con el Estado, lo mismo que con la economía social, están influenciadas en esta encrucijada por una doble dinámica que determina que el papel de la Administración influya en su estructuración y, a su vez, las actividades de éstas sean instrumentos que modifican la conducta del Estado.

El nuevo Estado contempla las organizaciones como entidades racionales que asumen tareas y responsabilidades antaño atribuidas al Estado.

¹ Esta crisis, que Salamon et al. (2001) parece querer limitar al efecto desestabilizador originado por un cambio en las relaciones directas entre el sector y la Administración, ha sido interpretada por otros autores como consecuencia del impacto provocado en el sector por fuerzas más amplias. Rodríguez Cabrero (2003), por ejemplo, al interpretar la situación del tercer sector español, hace girar todo su análisis en torno al proceso de cambio del estado del bienestar tanto en sus objetivos como en su gestión concreta y en los debates ideológico-políticos que le han acompañado.

Se expande una economía mixta en la que éstas operan como socios contratados, lejos del estereotipo tradicional que las veía como hermanas pobres del sector público. Se instaura así lo que Salamon et al. (1999) denomina *Third party government*.

La encrucijada se complejiza por el hecho de que, mientras no pocas organizaciones evolucionan hacia empresas lucrativas, aparecen simultáneamente impactos más influyentes de los mecanismos de mercado que operan como «alianzas libres por el bienestar y que se asemejan a iniciativas públicas y burocracias estatales». A modo de columpio civil, estas mismas organizaciones ganan peso político a medida que disminuye el del Estado. El bienestar y el mercado, las organizaciones no lucrativas de acción social y el Estado, insiste Anheier (Anheier, Glasius y Kaldor 2002), lejos de presentar una antinomia, confluyen cada vez más hacia sinergias de funcionamiento y de eficacia corporativa y aparecen como mecanismos más eficientes, por su flexibilidad y motivación, que el Estado tradicional.

La encrucijada resulta de que las nuevas asociaciones empresariales no lucrativas descentralizan la sociedad del bienestar y crean una forma simbiótica de coordinación con las empresas de mercado. Lejos de constituir un baluarte civil (o un intruso amenazador) frente al Estado, dan origen a un modelo en el que se parte de la oferta del sector no lucrativo, se regula a través del mercado y, por parte del mercado, cobran mayor fuerza los valores dando lugar a un nuevo conflicto —coordinación de valores— (la denominada misión del sector) y de eficiencia (la profesionalización).

Para aumentar la complejidad, la expansión económica y política del tercer sector implica dos procesos simultáneos, aunque paralelos, el de la reestructuración o recombinación y el de la readjudicación de funcionales o *refuncionalización*. La distinta velocidad del ritmo de este proceso, junto con la desigual presión para su introducción, desagrega al conjunto del sector dando lugar a múltiples formas y modalidades.

El éxito social y la llamada de la sociedad reclamando su colaboración (como suplencia, complemento, corrección, alternativa a la falta de asistencia institucional) y, al mismo tiempo, la carencia de recursos y de medios suficientes para gestionar de forma *autónoma* sus programas solidarios de fomento, les coloca en una batería de alternativas entre la *utopía* irracional y un *servilismo* de seguimiento

incondicional a los intereses de los cuerpos dominantes. Entre la *es-tatalización del estado del bienestar* y el *retorno de la sociedad civil*, existe una plataforma de estrategias de acción que pueden asumirse de forma solidaria, o de forma interesada.

Pasando a describir la situación del sector mediante una visión cuantitativa más pormenorizada, es preciso recordar que éste estaba fundamentalmente constituido, a mediados de la década de los noventa, por un conjunto de ocho tipos de instituciones que, a su vez, comprendían un total estimado de 253.507 entidades no lucrativas en toda España, cerca de veintiséis millones de cuotas, unos once millones de personas asociadas, un millón de voluntarios que dedicaban más de cuatro horas semanales a colaborar en las actividades del sector, más de 475.000 empleos remunerados a tiempo completo y unos gastos operativos que suponían el 4% del PIB. La dimensión económica del sector no lucrativo español resultaba comparable a la de sus homólogos en otros países europeos, como Francia, Alemania, Finlandia y Austria.

El esfuerzo comparativo del trabajo anterior (Ruiz Olabuenaga 2000) ofreció suficientes oportunidades, tanto para captar las circunstancias y peculiaridades locales españolas, como para compararlas y contrastarlas con las de algunos de sus homólogos del resto de Europa. Los resultados de la investigación llevada a cabo sugirieron que el caso español, tanto en cuanto al número de entidades no lucrativas, como al volumen de empleo generado y al volumen económico gestionado, era similar al de otras sociedades europeas, en términos relativos.

En primer lugar, aparte de su importancia social y política, el sector no lucrativo parecía ser una fuerza económica importante y creciente en España, que representaba una parte significativa de los gastos nacionales y del empleo.

En segundo lugar, a pesar del gran volumen del sector no lucrativo español en relación con su economía, se concluyó que estaba ligeramente por debajo de la media de algunos de sus homólogos en el resto de Europa. Es fácil observar cómo, a lo largo de la década de los noventa, comienza a emerger una esfera supranacional de participación social política en la que grupos de ciudadanos y movimientos sociales inciden en diálogos, debates y enfrentamientos, tanto entre sí como con los grandes actores representantes de los

gobiernos nacionales y de las grandes empresas comerciales. Por supuesto que no es la primera vez que grandes grupos de intereses financieros lo mismo que ideológicos interactúan por encima de las barreras administrativas de los Estados. La organización supranacional del catolicismo o del islam, las aspiraciones económico-políticas de los imperios español o británico y las entidades internacionales de la Organización de Naciones Unidas, de la Commonwealth, de la Cruz Roja o de la Media Luna, y las internacionales sindicales o políticas socialistas y liberales han existido durante centurias. Pero nunca ha sido tan acelerada ni tan intensa la explosión de entidades, el número de personas activamente involucradas en ellas y la amplitud de los campos de actuación y la diversidad de sus intervenciones, como ahora.

Más concretamente, las llamadas Organizaciones no Gubernamentales Internacionales (INGO) como Greenpeace, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Paz y Tercer Mundo, adquieren una notoriedad y ejercen un influjo progresivamente mayor, siguiendo un modelo de acción transnacional que iniciaron ya en 1839 la sociedad *antiesclavitud* y en 1864 el Comité Internacional de la Cruz Roja. Este proceso que contaba con más de treinta organizaciones registradas oficialmente en 1874, y llegaba a 1.083 en 1914, abarcaba una totalidad de 9.789 organizaciones internacionales en 1981, subía a 17.826 en 1991 y alcanzaba las 24.797 en la década siguiente a comienzos de 2001 (Anheier, Glasius y Kaldor 2002, 195).

Tan importante como su crecimiento numérico ha sido su imparable proceso de interconexión que las interrelaciona a modo de red de influencia y de poder social conjuntado. El número de federaciones y confederaciones, lo mismo que el de congresos y cumbres corporativas, aumenta de forma meteórica.

Las grandes ciudades asumen un nuevo papel de albergue institucional que se traduce en que algunas de ellas se conviertan en sedes múltiples del voluntarismo global.

Paralelamente, las cumbres organizativas acogen a decenas de miles de representantes registrados oficialmente, como en los casos del Foro de Porto Alegre (Brasil, 2002), o el reciente en Bombay (2004).

Estas cumbres superaron la media de 30 congresos internacionales anuales en el bienio 2000-2001. Las mismas organizaciones adquieren una dimensión global como la alcanzada, entre

otras, por Amnistía Internacional (Anheier, Glasius y Kaldor 2002, 193).

El proceso de florecimiento de las INGO recibe su dinamismo del de la globalización de la sociedad, pero, simultáneamente, es el instrumento que vehicula y hace posible la fuerza del mismo movimiento globalizador.

Las estructuras de coordinación lateral se fortalecen a costa de una coordinación vertical más centralizada, más rígida y más resistente al cambio. Las INGO, sin embargo, sistematizadas con nuevas formas de estructuración en su funcionamiento corporativo, son precisamente las que experimentan un ritmo mayor de expansión y crecimiento.

Con toda la ambigüedad, saltos y retrocesos que afectan a un proceso tan complejo, el voluntarismo de índole global se nutre de su dinámica expansiva al mismo tiempo que contribuye a ella.

En este nuevo paso hacia delante, España no parece ocupar un puesto de liderazgo, al menos si éste se mide con indicadores como el número absoluto de sedes centrales de INGO o la densidad de las mismas. Aún así, su presencia es altamente significativa. Concretamente, España es sede central de 76 INGO (de un total de 10.140) y, en 45 de ellas, el líder es un español. Además, es miembro de 3.325 de un total de 14.850. De los 475.179 empleos a jornada plena (FTE) del sector no lucrativo, 9.380 lo hacen en alguna de las INGO, y de los 253.599 voluntarios en sentido estricto, 9.789 ofrecen su colaboración en alguna de las INGO (Anheier, Glasius y Kaldor 2002, 327).

Una síntesis de las sedes centrales de las INGO en diversos países, y su correspondiente densidad organizacional, puede verse a continuación en el cuadro 1.

Se parte, pues, para el estudio del sector no lucrativo español al comienzo del siglo XXI, de una situación en la que sobresalen tres características:

- la primera se deduce de la encrucijada de alternativas de futuro que el sector afronta como resultado, precisamente, de su propio éxito institucional;
- la segunda, de su sólida implantación en la sociedad española que le asemeja a la de otros países de nivel socioeconómico similar;

CUADRO 1: Sedes centrales de INGO por país y densidad organizacional
(por millón de habitantes)

País	Sedes	Densidad
Bélgica	1.203	120,7
Dinamarca	242	47,1
Francia	1.143	20,1
Alemania	492	6,2
Italia	310	5,5
Holanda	361	24,1
Suecia	247	28,9
Suiza	650	96,8
Reino Unido	949	16,5
Estados Unidos	1.084	4,3
España	74	2,0

Fuente: Anheier, Glasius y Kaldor (2002: 317).

— la tercera, finalmente, del proceso de internacionalización de las redes corporativas que lo conforman.

El futuro del sector no lucrativo, lejos de presentar señales de estancamiento o debilitamiento, ofrece síntomas de crecimiento, de *plurifuncionalidad* y de diversificación. Su perspectiva de futuro en la sociedad española no difiere de la del resto de sociedades desarrolladas y, como en ellas, depende para su progreso de que (en expresión de Anheier y Themudo 2002) continúe siendo eco local, conforme con las regulaciones nacionales, y relevante globalmente.

2. Nota metodológica

Es de este complejo y variopinto mundo del que pretendemos conocer su presencia social (tamaño y estructura), su dinámica interna de funcionamiento (*gobernanza* y financiación) y su significado institucional (relación con el Gobierno e impacto social). Para ello dividiremos el trabajo en cinco bloques, el primero que denominamos *el mosaico no lucrativo* describe en términos cuantitativos el tamaño y estructura del sector, al tiempo que los cuatro siguientes evalúan su dinámica y funcionamiento institucionales.

Ante la imposibilidad de obtener y examinar un contenido tan heterogéneo recurriendo a una metodología única y homogénea, ha sido necesario emplear diferentes estrategias metodológicas que explicamos sucintamente. La temática completa, contenida en el proceso de creación, desarrollo y funcionamiento cotidiano de las entidades no lucrativas, ha sido inferida en esta obra mediante un conjunto diverso de métodos y técnicas. Han sido tres las fuentes principales de información utilizadas y múltiples los modos de efectuar su análisis y su evaluación.

2.1. Fuentes

- a) La primera fuente de información ha consistido en un análisis secundario de informes, catálogos, memorias o publicaciones, más o menos exhaustivas del sector no lucrativo. A dicha lectura se suma la consulta y cotejo con otros estudios previos de diferentes autores.
- b) La segunda ha consistido en la asistencia personal y la participación en asambleas, reuniones y convocatorias de las mismas entidades, y la sistematización de la información ofertada en las mismas.
- c) La tercera, debido a la ampliación del objetivo investigador, ha implicado un cambio de estrategia consistente en la elaboración de un sondeo de consulta con toda su estructura complementaria de:
 - redacción de un cuestionario adecuado;
 - selección de una muestra específica, estratificada y representativa;
 - ejecución de control de pre-tests, de hipótesis, de indicadores;
 - diseño de un plan temporal de trabajo de campo;
 - curso de entrenamiento de encuestadores;
 - informatización de la base de datos; y
 - análisis estadístico de sus parámetros principales.²

² A este sondeo realizado por el gabinete Cíndes se referirá toda la información mencionada como proveniente del sondeo, mientras no se especifique lo contrario. Será citado como sondeo Cíndes.

2.2. Criterios

Contenido. El criterio aplicado para la selección del contenido de este sondeo ha sido doble. Por un lado, incluiría la información de tipo censal y estructural de las entidades, objetivos, actividades y destinatarios, recursos humanos y financieros; por otro, la información relativa a la dinámica y el proceso de funcionamiento de las organizaciones no lucrativas, con respecto a cuatro dimensiones fundamentales:

- *gobernanza;*
- política institucional y relación con la administración;
- impacto social; y
- balance financiero.

Muestra. Ha sido necesario, igualmente, efectuar la selección de una muestra capaz de ser tenida válidamente como representativa, y proporcionalmente estratificada del sector, como universo de referencia.

El diseño de la muestra debía ajustarse a criterios orientados a la representatividad de la varianza de los procesos internos y la dinámica de funcionamiento del sector, más que a los de la representatividad de su estructura y tamaño. La estratificación, por su parte, debía reflejar la varianza del tamaño de las entidades, del contenido de sus actividades, del estatus jurídico de éstas, de la antigüedad temporal de su constitución y de la disparidad de asentamiento de su entorno residencial.

Tamaño. Recurriendo a la experiencia de investigaciones anteriores, que indicaban la existencia de una varianza reducida, se trató de reflejar la disparidad de las entidades, más que su peso numérico. El reducido tamaño de la varianza dentro de cada tipo nos evitaba tener que recurrir a tamaños grandes de muestra para reducir el margen de error tolerado. Por la misma razón, la estratificación había que mantenerla, pero no tenía por qué ser estrictamente proporcional.

Estratificación. Los criterios de estratificación más determinantes, por jerarquía de importancia, parecían ser:

- estatus jurídico (asociaciones-fundaciones);
- tamaño (grandes, medianas y pequeñas);
- entorno urbano (Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia/València, Alicante/Alácant, Pamplona, Bilbao, Vigo); y
- actividad (para las asociaciones: sanitaria, deportiva, educativa, cultural, acción social; para las fundaciones: educativa, cultural, deportiva, asistencial).

La muestra quedó definitivamente del siguiente modo:

- N = 600 (500 asociaciones y 100 fundaciones) pareció más que suficiente;
- estratificación en ocho entornos urbanos: Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia/València, Alicante/Alácant, Pamplona, Bilbao, Vigo;
- estratificación de cada entorno en cuatro tipos de entidades en función de su actividad principal: sanidad, servicios sociales, cultura-deportes, educación;
- estratificación de cada entorno en tres tamaños de entidad, en función del número de socios: grandes, medianas y pequeñas; y
- estratificación en dos tipos jurídicos: fundaciones y asociaciones.

La designación concreta de cada entidad, individual o colectiva, se efectuó de modo estrictamente aleatorio. Para las fundaciones, en cambio, el número de entorno se redujo a seis en lugar de los ocho iniciales.

La fiabilidad de la información no es homogénea, debido al hecho de que los encuestados ofrecieron una información exhaustiva en unos temas y muy escasa en otros, lo que daba diferente peso a los errores estándar respectivos. Concretamente en el apartado económico del sondeo ha sido imposible rebajar el margen de error del habitual $+ / - 5\%$ con un $\alpha = 0,05$.

El trabajo de campo, finalmente, fue efectuado por el Gabinete Ad Hoc Investigación de mercados, en los últimos meses de 2002 y primeros de 2003.

Bibliografía

- ANHEIER, H., y J. KENDALL. *Third Sector Policy at the Crossroads*. Londres y Nueva York: Routledge, 2003.
- . y M. GLASIUS, M. KALDOR. *Global Civil Society*. Nueva York: Oxford University Press, 2002.
- ANHEIER, H. K., y N. THEMUDO. «Organisational Forms in Global Civil Society. En Anheier». H. Glasius and M. Kaldor, eds. *Global Civil Society Yearbook 2002*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BECK, U. *Sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 2006.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. «La economía política de las organizaciones no Lucrativas». *Economistas* 83, 2000: 6-17.
- . coord. *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: FOESSA, 2003.
- SALAMON, L. et al. *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore (EE. UU.): The Johns University. Institute for Policy Studies, 1999.
- . *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2001.
- . *Global Civil Society, Volume Two. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Bloomfield, CT (EE. UU.): Kumarian Press, 2004.

1. El mosaico no lucrativo

Antonio Jiménez Lara
Universidad de Deusto

EL sector no lucrativo en su conjunto, como respuesta que es a la dinámica profunda de la sociedad, experimenta, al igual que ella, un influjo pluridimensional que se manifiesta en una diversificación progresiva de las instituciones que lo componen. En conjunto permiten diseñar una imagen general o un cuadro mosaico de todo el sector. Comenzaremos, por consiguiente, ofreciendo una visión panorámica del sector de las organizaciones no lucrativas en España, a la que sigue una presentación de las organizaciones no lucrativas de acción social (ONLAS), de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), de las empresas de inserción social (EI) y, por fin, de las fundaciones. Las cinco son piezas pertenecientes al gran mosaico, al mismo tiempo que operan con cuadros normativos diferentes.

1.1. Las organizaciones no lucrativas (ONL)

El tercer sector en España conforma un ejército social disciplinado, entrenado y profesionalmente capacitado, que está ya muy lejos de ser la tribu corporativa, desparramada, agreste o localista que algunos críticos del sector se empeñan en describir. Se trata, en efecto, de un cuerpo formalmente organizado de entidades de diverso tipo (asociaciones, fundaciones, mutualidades...) que goza no sólo de un peso específico en nuestra sociedad y en nuestra economía, sino también de una capacidad expansiva extraordinaria, como demuestran los datos referidos a su evolución en los últimos años.

El anterior estudio (Ruiz Olabuenaga 2000), que formaba parte de un estudio internacional impulsado por la Universidad Johns Hopkins de Baltimore, en Estados Unidos, contribuyó a desarmar algunos este-

reotipos que lastraban la percepción del asociacionismo español y que se referían, fundamentalmente, a la escasa dimensión de nuestro sector no lucrativo, a la limitada presencia de voluntarios en este tipo de organizaciones y a la novedad de un fenómeno que se consideraba muy reciente en nuestro país.

Quizá una de las aportaciones más importantes de ese estudio fue demostrar que, en términos de creación de empleo, presencia voluntaria e importancia económica, el sector no lucrativo español era en 1995 comparable al existente en otros países de nuestro entorno, como Francia, Alemania o Austria. El número de entidades integradas en el tercer sector superaba ya, en 1995, el cuarto de millón, y entre todas sumaban cerca de veintiséis millones de cuotas de socios, procedentes de más de once millones de personas registradas como socias en una o en varias de estas organizaciones. Aglutinaba a casi tres millones de personas que aportaban voluntariamente parte de su tiempo a las actividades del sector, de las que algo más de un millón dedicaban al menos dieciséis horas al mes a una de estas organizaciones no lucrativas. En términos de empleo, el tercer sector aportaba a la economía española más de cuatrocientos setenta y cinco mil empleos, equivalentes a jornada completa remunerados, y más de doscientos cincuenta mil empleos equivalentes a jornada completa voluntarios, y su contribución a la generación de riqueza equivalía al 4,61% del Producto Interior Bruto (PIB), sin imputar el valor del trabajo voluntario, y al 5,87% del PIB, imputando dicho valor.

Las estimaciones que, aplicando una metodología similar a la que se utilizó en la elaboración del estudio anterior (Ruiz Olabuenaga 2000), hemos realizado para 2002 apoyándonos en los resultados del sondeo Cindes a organizaciones no lucrativas, y en el análisis de fuentes secundarias, muestran un importante crecimiento (43%) en el número de organizaciones del sector. Concretamente, pasan de 253.507 en 1995 a 362.654 en 2002 (v. cuadro 1.1). En ambos años, los datos se refieren a organizaciones que han sido inscritas en los diversos registros existentes y no han sido dadas de baja en ellos, y no necesariamente a organizaciones activas.

La categoría de organizaciones relacionadas con la sociedad del ocio es la más nutrida, hasta el punto de que 6 de cada 10 organizaciones del sector no lucrativo pertenecen a ella. Tras el ocio, aunque

CUADRO 1.1: Número de organizaciones del sector no lucrativo, por tipo (1995 y 2002)

	1995	2002
Asociaciones	174.916	268.826
Fundaciones	5.698	8.313
Cooperativas	7.822	8.604
Mutualidades de previsión social	400	440
Centros de enseñanza	6.392	6.712
Clubes deportivos	58.085	69.582
Cajas de ahorro con obra social	50	46
Hospitales	144	131
Total	253.507	362.654

Fuente: Elaboración propia.

a considerable distancia, sigue la categoría educativa y de investigación, con el 12% del total de organizaciones.

El número de organizaciones, sin embargo, no es un buen indicador de la importancia y la implantación del sector. La razón de esto, aparte de que una cierta proporción de ellas pueda tener una existencia meramente formal (sin actividad real), las enormes diferencias en tamaño (número de socios, empleados y voluntarios) y el presupuesto entre unas organizaciones y otras hacen imposible extraer ninguna conclusión, más allá de la referida al mero dinamismo en la creación de organizaciones (o al grado de fragmentación organizativa), acerca de la evolución del sector. El crecimiento en el número de organizaciones no significa necesariamente un crecimiento real del sector. A la inversa, la reducción en ese número no es necesariamente indicativa de estancamiento o reducción de actividad, sino que puede ser, como ocurre en el caso de las cajas de ahorro con obra social, la expresión de un proceso de consolidación y fusión, propio de una etapa de madurez en el desarrollo organizativo y compatible, por tanto, con un gran crecimiento en los volúmenes de actividad del sector.

Una característica del conjunto español de organizaciones no lucrativas es la abundancia de entidades de pequeño tamaño, lo cual podría inducir a pensar que su peso global como recurso (tanto humano como financiero) para la acción no es significativo. Sin em-

CUADRO 1.2: Número de organizaciones del sector no lucrativo, por tipo y sector de actividad INCPO (1995 y 2002)

Sector ICNPO	1995				2002			
	Asociaciones	Fundaciones	Otras	Total	Asociaciones	Fundaciones	Otras	Total
Cultura, deporte y ocio	88.328	1.140	58.085	147.553	148.427	2.064	70.286	220.777
Educación e investigación	25.999	2.002	7.005	35.006	31.958	3.625	8.292	43.875
Salud	1.834	772	144	2.750	2.498	853	95	3.447
Servicios sociales	6.472	1.450		7.922	8.817	1.112		9.929
Medio ambiente	5.508	10		5.518	7.504	38		7.541
Desarrollo comunitario y vivienda	20.496	100	6.828	27.424	27.922	181	6.269	34.372
Derechos civiles	15.334	64	381	15.779	20.890	116	93	21.099
Intermediarios filantrópicos		40	50	90		72	40	113
Actividades internacionales	500	30		530	681	51		732
Asociaciones profesionales	10.445	90		10.535	20.129	201		20.330
Mutualidades de previsión social			400	400			440	440
Total	174.916	5.698	72.893	253.507	268.826	8.313	85.515	362.654

Fuente: Elaboración propia.

bargo, la realidad es muy diferente, pues junto a una multitud de organizaciones pequeñas, hay también un número nada despreciable de grandes organizaciones, algunas de las cuales, como ocurre con la ONCE, se cuentan entre las más importantes de su tipo en el concierto internacional. Por ello, más que el número de organizaciones no lucrativas, importa saber cuál es su nivel real de implantación en la sociedad española.

Según nuestras estimaciones, esa implantación es también, en 2002, bastante superior a la registrada en 1995. El número total de *cuotas* (esto es, la suma de los miembros registrados en las organizaciones del sector), que era en 1995 de 25,8 millones, supera, en 2002, los 28,8 millones, con un crecimiento del 11,6%. El número total de personas que pertenecen a alguna organización no lucrativa (número en el que se cuenta a cada persona sólo una vez aunque pertenezca a varias de estas organizaciones) ha pasado de 10,9 millones en 1995, a 13,6 millones en 2002, con un crecimiento del 24,7%. Además, unos 7,3 millones de personas hacen donaciones económicas, al margen de las cuotas de asociado, a las organizaciones no lucrativas.

El crecimiento del sector no lucrativo en los últimos ocho años es aún más evidente cuando se mide en términos de participación de voluntarios, generación de empleo y de actividad económica. En efecto:

- El crecimiento entre 1995 y 2002 en el número de voluntarios (tomados en el sentido amplio de su definición, esto es, personas que dedican al menos una hora al mes a una organización no lucrativa) es del 43,5%, llegando a la cifra de 4,2 millones de personas. El crecimiento en el número de voluntarios en sentido estricto (personas que dedican más de dieciséis horas mensuales a estas organizaciones) es de un 72%, lo que sitúa el caudal de colaboradores voluntarios con alta dedicación en más de 1,76 millones.
- El crecimiento del empleo remunerado en el sector no lucrativo en estos ocho años ha sido también muy importante, del 45,7%, pasando de 457.179 empleos equivalentes a jornada completa a 692.336, mientras que el empleo voluntario, también en equivalente a jornada completa, se ha incrementado aún más, llegando casi a duplicarse, al pasar de 253.599 a 489.446 empleos.

- El gasto total también ha crecido de forma importante, en un 81,3% si no se considera la imputación de coste del trabajo voluntario (pasando de 19.324 a 35.034 millones de euros), y en un 95,0% si se incluye esa imputación (47.995 millones de euros en 2002 frente a los 24.613 millones de euros estimados para 1995).

CUADRO 1.3: Voluntarios en sentido amplio y en sentido estricto por sector de actividad INCPPO (1995 y 2002)

Sector ICNPO	Voluntarios en sentido amplio		Voluntarios en sentido estricto	
	1995	2002	1995	2002
Cultura, deporte y ocio	717.767	1.125.048	224.660	420.452
Educación e investigación	547.867	715.618	126.557	197.377
Salud	137.044	200.486	74.963	130.941
Servicios sociales	496.793	700.819	295.095	497.044
Medio ambiente	166.237	234.508	82.620	139.161
Desarrollo com. y vivienda	174.031	218.225	55.864	83.640
Derechos civiles	319.041	500.074	109.112	204.204
Intermediarios filantrópicos	7.937	11.197	1.000	1.684
Actividades internacionales	298.121	420.555	39.352	66.283
Asociaciones profesionales	66.381	79.770	17.259	24.764
Mutualidades de previsión social	0	0	0	0
Total	2.931.219	4.206.299	1.026.482	1.765.549

Fuente: Elaboración propia.

En los cuadros siguientes se muestra en detalle el crecimiento relativo al voluntariado, el empleo y el gasto del sector no lucrativo acaecido en los últimos ocho años.

Es importante destacar, sin embargo, que cuando las cifras de empleo y gasto del sector no lucrativo se expresan en porcentajes del empleo total y del PIB, respectivamente, se ve que la expansión del sector no lucrativo ha sido sólo un poco más dinámica que la de la economía en su conjunto. En efecto, el empleo remunerado equivalente del sector no lucrativo, que representaba en 1995 el 4,1% del empleo equivalente total español, significa en 2002 el 4,3%

del empleo total; y el gasto total sin la imputación del coste del trabajo voluntario, que en 1995 suponía el 4,6% del PIB, supone sólo una décima más, el 4,7%, en 2002. Sólo si se incluye el efecto del trabajo voluntario se perciben con claridad algunas diferencias: el empleo equivalente remunerado y voluntario, que significaba el 6,29% del empleo equivalente total en 1995, pasa a representar el 7,3% del empleo total en 2002, y el gasto total, incluida la imputación del coste del trabajo voluntario, pasa de significar el 5,6% del PIB en 1995 al 6,4% del PIB en 2002.

CUADRO 1.4: Empleo equivalente total (remunerado y voluntario) del sector no lucrativo, por sector de actividad INCPO (1995 y 2002)

Sector ICNPO	Empleo remunerado equivalente		Empleo voluntario equivalente		Empleo equivalente total	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002
Cultura, deporte y ocio	55.856	95.604	55.151	121.701	111.007	217.305
Educación e investigación	119.218	174.905	31.262	59.130	150.479	234.036
Salud	58.000	79.419	18.562	32.768	76.562	112.188
Servicios sociales	151.224	212.617	73.016	132.351	224.239	344.969
Medio ambiente	1.652	2.525	20.408	40.209	22.061	42.734
Desarrollo com. y vivienda	53.298	74.284	13.842	24.872	67.141	99.156
Derechos civiles	15.997	22.883	27.031	49.850	43.028	72.732
Intermediarios filantrópicos	500	825	247	526	747	1.351
Actividades internacionales	9.380	14.908	9.794	20.069	19.174	34.977
Asociaciones profesionales	8.629	12.449	4.285	7.970	12.914	20.418
Mutualidades de previsión social	1.425	1.916	0	0	1.425	1.916
Total	475.179	692.336	253.599	489.446	728.778	1.181.782

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 1.5: Gasto total del sector no lucrativo,
por sector de actividad ICNPO (1995 y 2002)**
(en millones de euros corrientes)

Sector ICNPO	Gasto total, sin imputación del trabajo voluntario		Gasto total, con imputación del trabajo voluntario	
	1995	2002	1995	2002
Cultura, deporte y ocio	3.475	7.197	4.625	10.333
Educación e investigación	3.927	7.293	4.579	9.173
Salud	2.570	4.222	2.957	5.241
Servicios sociales	2.821	4.554	4.344	7.564
Medio ambiente	86	147	512	946
Desarrollo com. y vivienda	2.801	4.602	3.090	5.475
Derechos civiles	841	1.502	1.405	2.706
Intermediarios filantrópicos	150	301	155	335
Actividades internacionales	270	522	475	988
Asociaciones profesionales	278	488	367	696
Mutualidades de previsión social	2.104	4.207	2.104	4.538
Total	19.324	35.034	24.613	47.995

Fuente: Elaboración propia.

1.1.1. Consistencia con otras investigaciones y fuentes de datos

La pujanza del sector no lucrativo en nuestra sociedad ha sido confirmada por las investigaciones que se han venido realizando en los últimos años. Aunque ninguna de estas investigaciones coincide totalmente, al acotar su objeto material de análisis, con la definición del sector no lucrativo utilizada en este estudio (puesto que la mayoría restringe su objeto de investigación al denominado *Tercer sector de acción social*, dejando fuera áreas tan significativas como la actividad no lucrativa en educación, salud o cultura, el asociacionismo deportivo y de ocio y el asociacionismo profesional, mientras que algunas otras amplían su alcance al considerar como tercer sector, además de las asociaciones, fundaciones y mutualidades, las organizaciones empresariales de la economía social), nos ha parecido de interés detenernos brevemente en la consideración de algunas de

las aportaciones más recientes, para ver hasta qué punto son consistentes con nuestros hallazgos.

El estudio dirigido por Pérez Díaz y López Novo (2003) cifraba, para el tercer sector de acción social y con referencia a 2001, en 197.988 trabajadores remunerados y 733.709 voluntarios los españoles ocupados en Actividades no Lucrativas de acción social, totalizando una cifra de más de 930.000 personas. Esto supone un incremento del 38% sobre la cifra de 676.821 personas (180.028 trabajadores remunerados y 496.793 voluntarios) dedicadas a estas actividades en 1995 que proporcionaba Ruiz Olabuenaga (2000).

El estudio coordinado por García Delgado (2004) cifra, también con referencia a 2001, la proporción de asalariados en el tercer sector en un 6,1% del total de los asalariados españoles, y el excedente bruto de explotación del sector en el 5,6% del de la economía española en su conjunto. Es cierto que este estudio se centra en la economía social, un concepto más amplio que el de sector no lucrativo, en tanto que engloba, junto a entidades sin ánimo de lucro, como las asociaciones, las fundaciones, las mutualidades de previsión social y las cooperativas de consumo o vivienda, a organizaciones que no son estrictamente no lucrativas, como las cooperativas de trabajo asociado y las sociedades laborales. Pero, aun así, las cifras que aporta permiten deducir un importante crecimiento del sector no lucrativo en los últimos años. En efecto, García Delgado (2004) cifra el volumen de empleo remunerado equivalente del tercer sector en 721.642 empleos *a tiempo completo*, muy por encima de los 475.179 que estimaba Ruiz Olabuenaga (2000) para 1995, y el empleo voluntario equivalente en 488.442 empleos *a tiempo completo*, casi el doble de los 253.599 estimados para 1995.

Sin embargo, no todos los estudios coinciden en certificar esta tendencia expansiva. Basta como ejemplo la estimación, bastante más conservadora, realizada por Montserrat (2003), que cifra el gasto de las organizaciones voluntarias de acción social en el 0,65% del PIB en 2000, un porcentaje levemente inferior al estimado para este mismo grupo de organizaciones con referencia a 1995 por Ruiz Olabuenaga (2000). Bien es verdad que, al realizar la estimación, la aproximación al gasto de las asociaciones se ha realizado a par-

tir de la hipótesis de un incremento nulo en su número entre 1995 y 2000. Esta hipótesis se apoyó en las constataciones de un estudio de José Luis Piñar (2001) sobre el ritmo de inscripción de asociaciones en 1996, 1997 y 1998, combinada con la hipótesis de un incremento de sus presupuestos igual al del Índice de Precios de Consumo (IPC), dado que ése había sido, en el período considerado, el incremento en las subvenciones de las Administraciones Públicas, fuente principal de financiación de estas organizaciones.

Estas hipótesis no parecen, sin embargo, haberse cumplido. En los años transcurridos desde 1995, fecha de referencia del primer estudio sobre *el sector no lucrativo en España* (Ruiz Olabuenaga 2000), y 2002, último del que se dispone de datos, se ha constituido el 42% de las entidades asociativas actualmente inscritas en los registros de asociaciones,¹ que son ya 268.826 (cuadro 1.6). Aunque es cierto que muchas de estas organizaciones no permanecen activas (pues los registros sólo excepcionalmente levantan acta de la disolución o cese de actividad de las organizaciones), el ritmo de nuevas inscripciones es suficientemente grande como para poder afirmar que el número de entidades asociativas activas se ha venido incrementando de forma importante en los últimos años.

Sólo en el último bienio (2001 y 2002) se han dado de alta en estos registros 26.828 asociaciones, el 10% del total de las inscritas. En el cuadro siguiente (v. cuadro 1.6), se recoge la distribución de las asociaciones inscritas, por fecha de inscripción, según la estructura del Registro Nacional de Asociaciones (que distingue tres secciones,

¹ Los datos se refieren a las asociaciones inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones, adscrito al Ministerio del Interior, y en los registros de asociaciones de las Comunidades Autónomas, recopilados en el Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2002. Es importante tener en cuenta que, una vez inscritas a efectos de publicidad, las asociaciones sólo están obligadas a proporcionar aquella información que resulta necesaria para la seguridad del tráfico jurídico (cambio de estatutos, de domicilio social o de órganos de representación) por lo que, transcurrido un tiempo, con la simple información registral no es posible saber si una determinada asociación continúa su actividad o ha desaparecido sin comunicar su baja en el registro. Estos registros no recogen las asociaciones que, por estar sometidas a un régimen asociativo específico, tiene registros también específicos, como los partidos políticos, las confesiones y comunidades religiosas, los sindicatos y organizaciones empresariales, las federaciones y clubes deportivos, etc.

CUADRO 1.6: Entidades asociativas inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones y en los Registros de Asociaciones de las comunidades autónomas

(por fecha de creación y secciones del Registro Nacional de Asociaciones)

	Sección 1 Asociaciones	Sección 2 Federaciones	Sección 3 Juveniles	Total
Números absolutos				
Hasta 1985	59.863	591	1.611	62.065
Entre 1986 y 1995	83.341	1.260	8.905	93.506
De 1996 a 2002	104.189	1.331	7.735	113.255
Total	247.393	3.182	18.251	268.826
Porcentajes				
Hasta 1985	24,2	18,6	8,8	23,1
Entre 1986 y 1995	33,7	39,6	48,8	34,8
De 1996 a 2002	42,1	41,8	42,4	42,1
Total	100	100	100	100

Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2002.

a saber: sección 1, que engloba a las asociaciones de personas físicas y/o jurídicas sometidas al ámbito de aplicación de la Ley de Asociaciones; sección 2, en la que se recogen las federaciones de asociaciones; y sección 3, que, aunque nació con una vocación más amplia, ha quedado limitada a las asociaciones juveniles, cuyos miembros deben tener una edad comprendida entre los 14 años cumplidos y los 30 sin cumplir).

La clasificación según grupos de actividades que utiliza el Registro Nacional de Asociaciones (cuadro 1.7) permite constatar que este dinamismo reciente en la creación de entidades asociativas no ha sido homogéneo. Así, por ejemplo, sólo el 20,2% de las asociaciones educativas inscritas se ha creado en el período 1996-2002, proporción que se eleva hasta el 59,5% en el caso de las asociaciones filantrópicas, el 55% de las económicas y profesionales y el 50,8% de las femeninas.

El Anuario Estadístico del Ministerio del Interior ofrece también información sobre las entidades asociativas declaradas de utilidad pública. La declaración de utilidad pública supone, además de un reconocimiento social de la labor de la entidad, la posibilidad de

CUADRO 1.7: Entidades asociativas en activo

(por grandes grupos de actividad y fecha de creación)

	Números absolutos			Porcentajes		
	Hasta 1995	1996-2002	Total	Hasta 1995	1996-2002	Total
Culturales e ideológicas	58.649	43.890	102.539	57,2	42,8	100
Deportivas, recreativas y juveniles	24.151	21.737	45.888	52,6	47,4	100
Deficiencias y enfermedades	2.994	2.871	5.865	51	49	100
Económicas y profesionales	9.055	11.074	20.129	45	55	100
Familiares, consumidores y 3.ª edad	7.309	4.584	11.893	61,5	38,5	100
Femeninas	4.128	4.257	8.385	49,2	50,8	100
Filantrópicas	6.298	9.261	15.559	40,5	59,5	100
Educativas	23.171	5.882	29.053	79,8	20,2	100
Vecinos	17.958	9.298	27.256	65,9	34,1	100
Varias	1.858	401	2.259	82,2	17,8	100
Total	155.571	113.255	268.826	57,9	42,1	100

Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2002.

acogerse a diversos beneficios fiscales. Asimismo, comporta una serie de obligaciones, como rendir cuentas y presentar una memoria de actividades del ejercicio anterior, facilitar a las Administraciones Públicas los informes que le sean requeridos en relación con las actividades realizadas para el cumplimiento de sus fines, y aplicar las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos.

Pueden instar esta declaración las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de entidades cuyos fines estatutarios tiendan a promover el interés general, siempre que su actividad no esté restringida exclusivamente a beneficiar a sus asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario que reúna las condiciones y caracteres exigidos por la índole de sus propios fines.

Es necesario también, para obtener la declaración de utilidad pública, que los miembros de los órganos de representación que perciban retribuciones no lo hagan con cargo a fondos y subvenciones públicas. También es necesario que las organizaciones cuenten

con los medios personales y materiales adecuados y con la organización idónea para garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios. Se les pide, de igual manera, que se encuentren constituidas, inscritas en el registro correspondiente, en funcionamiento y dando cumplimiento efectivo a sus fines estatutarios, ininterrumpidamente y concurrendo todos los precedentes requisitos, al menos durante los dos años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud.

El número de entidades asociativas declaradas de utilidad pública (cuadro 1.8), a 31 de diciembre de 2002, ascendía a 1.135. De ellas, el 50,4% habían sido inscritas con posterioridad a 1995. En este caso, la calidad de los datos registrables hay que presumir que es mucho mayor, pues si las entidades declaradas de utilidad pública no cumplen con la obligación anual de presentar sus cuentas, se insta de oficio un expediente de revocación de su declaración (de hecho, entre 1998 y 2002 se han revocado 404 declaraciones de utilidad pública).

El número de fundaciones también ha experimentado un notable incremento en los últimos años. Aunque la fragmentación de

CUADRO 1.8: Entidades asociativas de utilidad pública en activo

(por grandes grupos de actividad y fecha de inscripción)

	Números absolutos			Porcentajes		
	Hasta 1995	1996-2002	Total	Hasta 1995	1996-2002	Total
Culturales e ideológicas	58	80	138	42	58	100
Deportivas, recreativas y juveniles	85	28	113	75,2	24,8	100
Deficiencias y enfermedades	252	235	487	51,7	48,3	100
Económicas y profesionales	8	10	18	44,4	55,6	100
Familiares, consumidores y 3.ª edad	9	14	23	39,1	60,9	100
Femeninas	7	7	14	50	50	100
Filantrópicas	119	172	291	40,9	59,1	100
Educativas	16	14	30	53,3	46,7	100
Vecinos	6	11	17	35,3	64,7	100
Varias	3	1	4	75	25	100
Total	563	572	1.135	49,6	50,4	100

Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2002.

los registros dificulta enormemente el análisis de este sector;² algunas referencias pueden servir para confirmar este incremento. Así, según la Coordinadora Catalana de Fundaciones, entre septiembre de 1997 y septiembre de 2000, el número de fundaciones registradas en Cataluña pasó de 1.179 a 1.550, con un crecimiento, en sólo tres años, del 31,5% (casi 124 nuevas fundaciones al año). Este proceso de crecimiento, además, se ha ido acelerando, como muestra el dato, aportado también por la Coordinadora Catalana de Fundaciones, de que durante el período 1982-1994 —dos momentos fundamentales para la regulación legal de las fundaciones en Cataluña— se producían aproximadamente 65 altas anuales; desde noviembre de 1994 hasta septiembre de 1998, se registraron 81,5 nuevas fundaciones de media anual, y, como ya se ha indicado, en torno al año 2000 la media era ya de 124 altas anuales. De acuerdo con la Guía de Entidades del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña, a finales de 2004 había registradas 1.943 fundaciones en Cataluña, lo que sitúa el incremento en los primeros cuatro años del siglo XXI en un 30% respecto de las existentes al finalizar el siglo XX.

Los datos disponibles en un segundo caso, el del País Vasco, señalan también un incremento importante en la participación de los ciudadanos en las actividades del sector no lucrativo. Según un reciente estudio efectuado por el Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco (Eusko Jaularitza 2004),³ el 39% de la ciudadanía de la comunidad autónoma del País Vasco, de 15 y más años de edad, declara pertenecer a alguna asociación. De ellos, un 25%

² Aunque se ha creado un Registro de Fundaciones de competencia estatal, dependiente del Ministerio de Justicia y adscrito a la Dirección General de los Registros y del Notariado, este registro no se encuentra aún en funcionamiento, por lo que las fundaciones siguen siendo inscritas en los registros de varios ministerios, en función de la actividad de la fundación. Además del aún no operativo Registro de Fundaciones estatal, existen Registros Autonómicos de Fundaciones, en los que se inscriben las fundaciones que desarrollan su actividad en el territorio de una comunidad autónoma.

³ El Gobierno Vasco-Eusko Jaularitza ha efectuado su estudio a través de cuatro sondeos (desde octubre de 2002 hasta abril-mayo de 2004), con una muestra conglomerada de 11.984 personas de 15 y más años. El objetivo del estudio referido era conocer el grado de participación de los ciudadanos y ciudadanas de la comunidad autónoma del País Vasco en asociaciones de distinto signo; más concretamente, si pertenecían actualmente, si habían pertenecido con anterioridad, si colaboraban pese a no ser miembros o si no guardaban ninguna relación con estas asociaciones.

a una asociación, un 8% a dos asociaciones y el otro 6% a tres o más asociaciones.

Las asociaciones que cuentan con mayor número de socios y socias en la comunidad autónoma del País Vasco son las deportivas (13% de la población), les siguen las culturales o artísticas (7%), las sindicales (7%), los *txokos* o sociedades recreativas, como peñas, comparsas, blusas, etc. (5%), las asociaciones de jubilados o pensionistas (4%), las de padres de alumnos (3%) y las de vecinos de una determinada zona o barrio (3%). Los clubes juveniles, las asociaciones religiosas, políticas, de cooperación al desarrollo, las relacionadas con la salud, con la defensa del *euskera* y las asociaciones profesionales asocian, en cada una de las categorías mencionadas, a un 2% de la población. Con un 1% de la población como socios o socias encontramos a los siguientes tipos de asociaciones: estudiantiles, de derechos humanos, ecologistas, pacifistas, de defensa de las mujeres, relacionadas con las minusvalías y de ayuda a inmigrantes. No alcanzan el 1% de participación las asociaciones antimilitaristas y las de consumidores.

Este estudio sobre el asociacionismo en el País Vasco concreta la existencia de cinco grupos de asociaciones, de acuerdo con el grado de participación de los ciudadanos y ciudadanas en cada una de ellas. Estos cinco grupos son:

- asociaciones relacionadas con el ocio. Este grupo engloba a las asociaciones deportivas, los clubes juveniles, las asociaciones estudiantiles, las culturales o artísticas y los *txokos* o sociedades recreativas. El 36% de la ciudadanía vasca se siente de alguna manera cercana a estas asociaciones;
- asociaciones político-sindicales. El 27% de los ciudadanos y ciudadanas de la comunidad autónoma del País Vasco presenta una cercanía alta a estas asociaciones;
- asociaciones tradicionales. Bajo este epígrafe se sitúan las asociaciones de jubilados y pensionistas, las religiosas y las de vecinos y vecinas de zona o barrio. Hay un 20% de ciudadanos y ciudadanas vascas que se declaran cercanos a estas asociaciones;
- asociaciones de asistencia y asesoramiento. En este grupo se encuentran las asociaciones relacionadas con la salud, con minusvalías, de padres y madres de alumnos, las profesionales y las de consumidores. El 18% de la población de la comu-

idad autónoma del País Vasco de 15 y más años se siente cercano a estas asociaciones;

- asociaciones altruistas. En este grupo se encuentran las que no buscan un beneficio personal o grupal directo; se trata, más concretamente, de asociaciones para la defensa de los derechos humanos, de ayuda a inmigrantes, de defensa de las mujeres, antimilitaristas, pacifistas, de defensa del *euskera*, ecologistas y de cooperación con el desarrollo del Tercer Mundo. Un 15% de la ciudadanía vasca se siente cercano a estas asociaciones.

Los autores del estudio sobre el asociacionismo en la comunidad autónoma del País Vasco, tras cotejar los datos con los que aporta el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2001) sobre pertenencia a asociaciones (v. cuadro 1.9), destacan que la

CUADRO 1.9: Pertenencia actual o pasada a asociaciones y organizaciones no lucrativas. España

Tipo	Pertenece	Ha pertenecido	Nunca ha pertenecido	N. S.	N. C.
Asociaciones y grupos deportivos	9,4	19,2	71	0,2	0,2
Sociedades locales o regionales (peñas de fiestas, cofradías, etc.)	11,2	11,5	76,9	0,2	0,2
Asociaciones y grupos educativos, artísticos y culturales	9,1	10,1	80,4	0,2	0,2
Organizaciones y grupos juveniles (scout, guías, clubes, etc.)	1,6	10	87,9	0,2	0,3
Asociaciones y organizaciones de carácter benéfico-social, de ayuda a los demás	9	6,2	83,9	0,5	0,4
Asociaciones y grupos ecologistas	1,5	1,5	96,1	0,4	0,4
Sindicatos	6,7	6,5	86	0,5	0,3
Partidos políticos	2,2	2,5	94,3	0,5	0,4
Organizaciones interesadas por los derechos humanos	3,1	2,1	93,9	0,4	0,4
Grupos relacionados con las mujeres (feministas)	1,2	0,6	97,4	0,4	0,4
Organizaciones no gubernamentales (ONG)	4,4	1,6	93,2	0,4	0,4

Fuente: Barómetro del CIS (mayo de 2001).

asociación a organizaciones culturales o artísticas, sindicales, políticas, juveniles, de derechos humanos, ecologistas y de defensa de las mujeres es muy similar en el País Vasco y en el conjunto del Estado español, aunque la pertenencia a asociaciones deportivas es algo mayor en el País Vasco. La comparación entre los datos del estudio realizado en el País Vasco y el del CIS es, además de interesante, válida por el paralelismo que muestra entre el desarrollo del sector en las diversas *subpoblaciones* de la sociedad española.⁴

El Barómetro del CIS, de mayo de 2001, aporta algunos otros datos de interés, referidos a la percepción que tiene la ciudadanía acerca de las organizaciones no gubernamentales (ONG). El 78,7% de los españoles valora muy bien o bien el trabajo de las ONG, el 10,9% lo valora regular y sólo el 1,3% lo valora mal o muy mal (hay un 9% que no sabe o no contesta). En cuanto a la disposición a colaborar con las ONG, el 29% considera que los españoles están más dispuestos a colaborar con ellas que la gente del resto de los países europeos. Por otra parte, el 40,4% cree que la disposición de los españoles a colaborar no difiere de la de los ciudadanos de otros países y sólo el 9,3% cree que la disposición a colaborar con las ONG de los españoles es menor que la de resto de los ciudadanos europeos. La falta de respuesta (21,3%) es, en este caso, mayor. Respecto del futuro, el 49,5% de las personas encuestadas por el Barómetro del CIS, de mayo de 2001, cree que las ONG jugarán, en la escala internacional, un papel cada vez mayor. Un 25,6% considera que ese papel seguirá siendo igual al que hasta ahora han jugado y sólo un 3,4% cree que el papel de las ONG será en el futuro menor que el jugado hasta la fecha. La falta de respuesta es, para esta pregunta, del 21,5%.

Estos datos son también coherentes con los que ofrece el estudio del CIS (2002), según el cual el 42% de las personas mayores de 18 años es miembro de alguna organización no lucrativa, lo que supone, en toda España, una cifra cercana a los 14,7 millones de personas. Del estudio se desprende también que un 23% de la población (8,1 millones de personas) declara haber donado dinero a

⁴ Este paralelismo, que quedó anotado en Olabuenaga 2000, ha vuelto a ser confirmado por el sondeo Cindes (v. capítulo 5).

esas organizaciones, periódica u ocasionalmente, al margen de las cuotas que les hubiese correspondido abonar como socios. Un 16% (5,7 millones) declara haber realizado trabajos voluntarios no remunerados para esas organizaciones, como participar en colectas, realizar trabajos de oficina, dedicar tiempo a organizar actos, etc. Los clubes deportivos o de actividad al aire libre; las asociaciones culturales, musicales, de danza, teatro o casas regionales; las asociaciones de padres y madres de alumnos; las organizaciones de jubilados o pensionistas; los sindicatos; las organizaciones de ayuda social, las organizaciones eclesíásticas o religiosas; las asociaciones de vecinos; las organizaciones de derechos humanos o de cooperación humanitaria; las organizaciones profesionales; las organizaciones de mujeres y los partidos políticos son, por ese orden, las que mayor participación registran.

Dentro de las organizaciones por las que se pregunta en el estudio del CIS se encuentran algunas que, por diversas razones, no quedarían encuadradas dentro del sector no lucrativo, tal y como fue definido operativamente en Ruiz Olabuenaga (2000). Aun descontando la participación en esas organizaciones, el volumen global de participación en el sector no lucrativo sigue siendo importante: 13,4 millones de miembros (el 39,1% de la población mayor de 18 años), 7,3 millones de donantes y más de cuatro millones de voluntarios. Además del crecimiento en el número de organizaciones, en su base asociativa y en el número de voluntarios, son muchos los datos disponibles que permiten constatar que se ha producido también un importante incremento en el volumen de actividad del sector no lucrativo español en los últimos años. Ese incremento es particularmente perceptible en las llamadas *entidades singulares* (ONCE, Cáritas, Cruz Roja Española y la Obra Social de las Cajas de Ahorros). Las estimaciones de Montserrat (2003) cifran el incremento de sus gastos entre 1992 y 2000 en un 82,4%, en términos corrientes, lo cual supone un 10,3% de incremento anual, bastante por encima del aumento del IPC en el mismo período.

Nuestros cálculos para 2002, realizados a partir de las memorias oficiales respectivas, cifran el gasto de estas cuatro entidades en 4.100 millones de euros. De ellos, 2.465 millones corresponden a la ONCE (en esta cifra no está incluido el gasto de su corporación em-

CUADRO 1.10: Evolución del gasto de las entidades singulares (1992-2000)
(en millones de euros)

	1992	2000	Variación media anual (porcentaje)
ONCE	849,78	1.259,94	6,03
Cruz Roja	39,77	132,71	29,20
Cáritas	46,51	155,55	29,30
Obra Social de las Cajas de Ahorros	53,27	256,94	47,78
Total	989,33	1.805,14	10,30

Fuente: Las Entidades Voluntarias de Acción Social en España. Informe general (2002).

presarial, ni el de la Fundación ONCE y su grupo de empresas), 164,4 millones a Cruz Roja, 331,3 millones a Cáritas y 1.139,2 millones a la Obra Social de las Cajas de Ahorros. La comparación de estas cifras con las estimaciones de Montserrat para 2000 (en Rodríguez Cabrero, 2003 179) arroja diferencias que no pueden deberse únicamente al incremento de gasto producido en los tres últimos años. En el caso de la Obra Social de las Cajas de Ahorros, la diferencia se debe, sin duda, a que en la estimación de Montserrat se ha tenido en cuenta únicamente el gasto en programas sociales. Mientras que en nuestra estimación incluimos también, en consonancia con el enfoque más amplio del sector no lucrativo adoptado en este estudio, el gasto en actividades culturales, investigación y conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural. En el caso de la ONCE y Cáritas, donde también hay diferencias muy abultadas, la razón puede estar también en los criterios de contabilización aplicados.

De cualquier modo, la evolución de la actividad de las entidades singulares es un indicador del comportamiento claramente expansivo del sector no lucrativo en España. A este respecto, el caso de la Obra Social de las Cajas de Ahorros (cuadros 1.11 y 1.12) es paradigmático: sus recursos han pasado, en menos de veinte años, de 320,8 millones de euros en 1985 a, 1.132 millones de euros en 2002.

Entre 1995 y 2002, por centrarnos en las fechas de referencia del anterior estudio (Ruiz Olabuenaga 2000) y este que ahora se presenta, el incremento en esos recursos ha sido del 89%.

CUADRO 1.11: Evolución de los recursos destinados a Obra Social de las Cajas de Ahorros (1985-2002)
(millones de euros)

Período	Total período	Media anual
1985-1989	1.737,7	347,5
1990-1994	2.559,3	511,9
1995-1999	3.762,2	752,4
2000-2004	4.226,8	1.056,7

Fuente: Memoria de la Obra Social de las Cajas de Ahorros, 2002.

CUADRO 1.12: Evolución según destino de los recursos destinados a Obra Social de las Cajas de Ahorros (1999-2002)
(millones de euros)

	1999	2000	2001	2002	2002	1999-2002
Cultura y tiempo libre	357,4	403,6	461,4	499,3	526,4	2.248
Asistencia social y sanitaria	270,4	223,6	224,3	251,4	304,6	1.274,3
Educación e investigación	162	179,5	201,3	212,1	205,9	960,8
Patrimonio histórico, artístico y natural	46	65,6	82,2	107	102,3	403,1
Total	835,8	872,3	969,1	1.069,9	1.139,2	4.886,3

Fuente: Memoria de la Obra Social de las Cajas de Ahorros, 2002.

1.2. Las organizaciones no lucrativas de acción social (ONLAS)

Una de las más habituales maneras de definir y entender el sector no lucrativo es aquella que lo identifica exclusivamente con el conjunto de entidades solidarias que prestan atención social a colectivos necesitados de las mismas y que se distinguen de otras (como las culturales, las educativas o las sanitarias) por concentrarse en sujetos o grupos en situación de exclusión social (o con riesgo de caer en ella). Comprende un subsector que coincidiría, en rasgos generales, con el sector de los servicios sociales de la terminología de Johns Hopkins University. Abarcaría el conjunto de entidades no lucrativas de acción social y constituiría el sector social no lucrativo.

Seis estudios, al menos, han sistematizado recientemente la realidad de este crucial segmento del sector no lucrativo español y sirven para calibrar su evolución a lo largo de la última década.⁵ Dichos estudios describen los datos relativos a cuatro dimensiones centrales: el número y variedad de entidades, el tamaño de las mismas, volumen y estructura de sus recursos humanos y los de los recursos financieros.

Las ONLAS forman un complejo entramado de organizaciones que realizan actividades heterogéneas, diversas, plurales y diferentes entre sí, tal y como ellas mismas se definen. «Estamos presentes en todos los campos de acción y en todos los ámbitos temáticos: asociaciones vecinales, de mujeres, de jóvenes, de educación en el tiempo libre, medioambientales, culturales, de acción social, de cooperación al desarrollo, de acogida a inmigrantes, en torno a las más diversas discapacidades físicas y mentales, de atención a personas drogodependientes, de ex alcohólicos, etc.» (Fundación Esplai 2002, 11).

Se da, simultáneamente, una gran atomización de organizaciones y una gran concentración de recursos en unas pocas de ellas. El 50% de los fondos destinados a la acción social está gestionado por el 5% de las organizaciones con presupuestos superiores a tres millones de euros al año, mientras que el 95% de las organizaciones gestionan el restante 50% de los fondos. Esto significa que hay una gran fragmentación de organizaciones, las cuales gestionan presupuestos muy pequeños (Montserrat 2003, 168).

Las ONLAS son organizaciones que se caracterizan por su diversidad en múltiples aspectos: diversidad en sus objetivos, diversidad en su tamaño presupuestario, diversidad en sus sistemas de financiación, diversidad en sus estilos de gestión, etc. Las características organizativas de las ONLAS son muy diferentes dependiendo del tipo de actividades que desarrollen o del peso que tenga la actividad prevalectante; más o menos actividad inmaterial, o más o menos actividad productiva.

⁵ Rodríguez Cabrero y Montserrat (1996); Ruiz Olabuenaga y Jiménez (1998), Fundación Tomillo (2000), Pérez y López (2003) y Rodríguez Cabrero (2003) han sistematizado la realidad de este crucial segmento del sector no lucrativo español y sirven para calibrar la evolución entre ambas fechas.

En las ONLAS, con frecuencia, coexisten dos grandes tipos de actividades: la actividad dinamizadora y la actividad productiva.

- Las actividades dinamizadoras son aquellas que defienden ideas, valores y derechos y promueven actitudes, comportamientos. Entre ellas, se pueden citar la defensa de derechos humanos, del medio ambiente, de colectivos desprotegidos, de movimientos por la paz, de actitudes pro o contra la globalización, de actitudes por la tolerancia, la libertad, la solidaridad, el altruismo, el voluntariado, la cooperación internacional, etc.
- Las actividades productivas de *servicio*, son aquellas que proveen servicios, comercializan y producen bienes para colectivos especiales. En el caso de las ONLAS, subrayamos las siguientes: la prestación de servicios residenciales o centros de día para ancianos, discapacitados, niños o adolescentes, con problemas de maltrato; servicios de asesoramiento, servicios educativos, de rehabilitación; participación en proyectos de desarrollo comunitario, como la cooperación internacional; la venta o comercialización de bienes, como pueden ser los centros especiales de empleo, las empresas de inserción laboral, tiendas de comercio justo, etc.

Una organización generalmente desarrolla actividades dinamizadoras y actividades de servicio al mismo tiempo. También puede darse el caso de que una asociación desarrolle sólo actividades dinamizadoras y, viceversa, que una asociación genere sólo actividades de servicio. Esta última alternativa no es el caso más frecuente ya que, generalmente, la gestión de servicios viene precedida por una actitud de reivindicación de derechos, la cual ha conducido a la necesidad de cubrir las necesidades detectadas.

La actitud *beligerante* de reivindicación de derechos se puede transformar en una actitud de *vigilia*, de supervisar y controlar que los derechos conquistados no sean recortados y que se cumplan las premisas establecidas. Esta actitud más pasiva puede inducir a pensar que ha desaparecido la actividad *dinamizadora*, pero no es así realmente. Por ejemplo, una asociación que ha nacido para reivindicar los derechos de niños con problemas de discapacidad, al mis-

mo tiempo, articula los servicios necesarios para cubrir las necesidades de este colectivo, y empieza la gestión de centros de atención especial para niños discapacitados; una vez cubiertas dichas necesidades, los socios vigilan y controlan que se presten dichos servicios y, al mismo tiempo, continúan organizando actos y campañas de sensibilización, información y nuevas acciones reivindicativas para extender los derechos de ese colectivo desfavorecido.

Datos recientes referidos al número de organizaciones, que actúan en el ámbito de la acción social, son los de la Fundación Tomillo (2003). En este estudio se manejó un directorio de 11.000 entidades, aproximadamente. Sin embargo, en su transcurso se constató que bastantes de ellas habían desaparecido o permanecen inactivas. En consecuencia, a falta de una información más sólida que permita acercarnos a la realidad, se ha supuesto que una cifra *razonable* de organizaciones asistenciales activas sería de unas diez mil, aproximadamente.

Lamentablemente, hasta que no exista una verificación de las organizaciones activas, no se podrá hablar más que de *racionalidad* del número de organizaciones que forman el universo del estudio.

De acuerdo con los datos de la Encuesta ASP (2001), el tamaño del subsector ONLAS comprendería 13.601 asociaciones, 1.539 fundaciones, 267 entidades religiosas y 47 cajas de ahorro, esto es, un total de 1.554 entidades (Fundación Tomillo 2003).

Se trata de un subsector caracterizado por su atomización, pese que a él pertenezcan cuatro grandes corporaciones como la ONCE, Cruz Roja, Cáritas y la Red Hospitalaria de los Hermanos de San Juan de Dios, conocidas por su gigantismo estructural de gastos y presupuestos, al igual que de recursos humanos y financieros. Su atomización es tal que, de las organizaciones pertenecientes a este subsector, solamente un 9% de las asociaciones y un 14% de las fundaciones son de ámbito nacional mientras que el 52% de las asociaciones y el 29% de las fundaciones son de ámbito municipal o comarcal. La discrepancia en el grado de atomización manifiesta que, mientras las corporaciones ostentan una estabilidad y autonomía de gestión importante, el resto de las organizaciones se ve sometido a una condición de dependencia económica y riesgo perpetuo de desaparición.

Al igual que las entidades de otros subsectores no lucrativos, las ONLAS difieren tanto por su tamaño como por su antigüedad de fundación. Mientras el tamaño afecta al funcionamiento y estabilidad de las organizaciones, la antigüedad apenas parece afectar a la estructura de su funcionamiento. Mayor relevancia posee la distinción entre asociaciones y fundaciones, dado que las fundaciones son menos participativas que las asociaciones. En estas últimas, las decisiones se toman con la participación de todos los socios (asamblea), mientras que en las fundaciones, las decisiones las toma un órgano de gobierno reducido, en el que los usuarios apenas están representados.

El efecto del tamaño, mencionado anteriormente, se comprueba al comparar tres tipos de entidades pertenecientes a este subsector: *a*) las especiales (por su tamaño gigante: ONCE, Cáritas, Cruz Roja); *b*) las singulares (de tamaño mediano que representan el 4,1% del total); y *c*) el general de las no singulares, que abarca el resto.

La concentración más habitual de trabajadores es de uno a cuatro empleados por asociación (en el 17% de las asociaciones), de tal modo que, en su conjunto, el 70% o no cuenta con empleados o sólo cuenta con un puñado no superior a cinco personas. Esta manifiesta dualidad entre las que no disponen y las que sí cuentan con, al menos, cinco empleados no se da en las fundaciones en las que sólo el 16% carece de empleados, dividiéndose el resto en conjuntos laborales más o menos semejantes.

Este subsector social de las ONLAS, en definitiva, está compuesto de entidades muy pequeñas por el número tanto de socios, como de empleados o voluntarios. El conjunto amalgama de todas estas entidades abarca un abigarrado mundo de organizaciones —hospitales, asociaciones mutuas, congregaciones religiosas, organizaciones defensoras de los derechos humanos— y un sinnúmero de conjuntos dedicados a las más diversas actividades.

La vitalidad que se atribuye a la economía social por su flexibilidad, que le capacita para solucionar con mejor éxito los problemas sociales de la nueva economía, puede aplicarse con mayor motivo a la movilidad, flexibilidad y dinamismo del sector no lucrativo.

En todo caso, conviene señalar, como declara Piñar (2001), que el componente patrimonial de las fundaciones ha venido perdiendo

do parte de su acostumbrada importancia en las últimas décadas. Esto es lo que sucede con las fundaciones *gerenciales*, en las que el requisito de la suficiencia del patrimonio inicial se hace relativo, instituyéndose con un mínimo, que posteriormente se proyecta ir completando.

No obstante, se viene constatando un incremento importante del número de fundaciones en los últimos años y un cierto fenómeno de transformación de asociaciones en fundaciones. Esto último ha estado motivado por la voluntad de preservar el patrimonio constituido y de tener una mayor agilidad en la toma de decisiones. No en vano, el patronato es un órgano con un número menor de miembros que los que suele tener la asamblea de una asociación.

La estimación del gasto global de las ONLAS, según Montserrat (2003, 207), es de 3.946.948.661,55 euros. El análisis del gasto se realiza desdoblado las organizaciones en dos grupos: las entidades generales y las entidades singulares.

Las entidades singulares son la denominación genérica que aparece por primera vez en el libro de Rodríguez Cabrero y Montserrat (1996). Se le asigna a un grupo de las grandes ONLAS y comprende las siguientes organizaciones: ONCE, Cruz Roja, Cáritas y Obras Sociales de las Cajas de Ahorros.

Las entidades generales son el resto de las organizaciones que no se consideran entidades singulares.

El volumen de gastos gestionados por las entidades singulares (menos de veinte entidades) representa casi la mitad del gasto total. Así, se constata una gran bipolarización entre muchas entidades que gestionan un presupuesto pequeño y unas pocas que gestionan grandes presupuestos.

La proporción entre el gasto de las entidades singulares y el de las entidades generales concuerda con la distribución obtenida en el estudio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Rodríguez y Montserrat 1996, 270), el cual presentaba la misma distribución. Asimismo, podemos observar cómo el gasto de las organizaciones voluntarias de acción social casi se ha duplicado en ocho años, pasando de 2.114,47 a 3.946.948.661,55 euros.

La aportación que las organizaciones voluntarias de acción social realizan al PIB es del 0,65% del PIB, en el año 2000. Este importe es menor que el estimado por Ruiz Olabuenaga 2000 (0,67%/PIB), para

el año 1995, y mayor que el estimado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (0,59%), en 1992, pudiendo decirse que está en el intermedio de las dos estimaciones.

Otro indicador del gasto generalmente utilizado es el de *pesetas/habitante*, el cual para el año 2000 resulta de 16.370 pesetas por habitante (98,38 euros).

Se pone de manifiesto un incremento del gasto invertido en acción social a lo largo de los años. Así, en España, en 1995 se dedicaban 71,24 euros por habitante y, en 2000, 98,39 euros por habitante. El incremento resultante es del 38% en cinco años, lo cual supone una variación media anual del 7,62%, superior al incremento medio del IPC durante dicho período. El indicador del gasto total de las ONLAS sobre el PIB muestra un peso aproximado del 0,65% en el ámbito estatal (Montserrat 2003, 208).

En términos generales, se puede decir que el gasto de las organizaciones voluntarias en acción social casi se ha duplicado en los últimos cinco años.

Las entidades singulares han incrementado sus presupuestos, entre 1992 y 2000, a razón de una media mensual del 10,3%, cifra bastante superior al PIB. Del conjunto de las entidades singulares, las organizaciones que han hecho un mayor esfuerzo inversor en el período comprendido entre 1992 y 2000 han sido las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros, que han experimentado una variación media anual del 47,78%. Este aumento tan importante acaecido en los últimos ocho años se debe a varias razones. Entre otras, el importante incremento de los beneficios de las cajas de ahorros y una mayor sensibilización a la hora de dedicar recursos en las actividades sociales, en lugar de en las culturales.

Cáritas y Cruz Roja también han realizado un esfuerzo importante en estos años, experimentando tasas de crecimiento de sus recursos anuales superiores a los incrementos del PIB en el mismo período (29,30 y 29,20%, respectivamente). Por último, la ONCE ha incrementado sus recursos en una proporción ligeramente superior a los incrementos del PIB durante el período considerado.

Las ONLAS se caracterizan por recibir ingresos de muy diversas fuentes, desde el sector público (subvenciones, conciertos, etc.), hasta los particulares (donativos, cuotas de los socios), pasando por convenios de colaboración con las empresas (mecenazgo social) o

por la propia intervención de la entidad en el mercado (ventas y prestación de servicios).

La mayor parte de la bibliografía habla de la *fuerte dependencia* de las entidades con respecto a los ingresos de la Administración Pública hasta hacerlas subordinadas de las directrices y órdenes de la propia Administración. Los resultados obtenidos a través de la muestra analizada indican que, sin desmentir totalmente el tópico, sí debe ser matizado. Las ONLAS reciben recursos de la Administración Pública en una proporción del 50% del total de sus ingresos. Esta media debe ser matizada tanto en función de la categoría institucional —fundación o asociación— como del tamaño de la organización.

Las asociaciones dependen de los ingresos públicos en mayor proporción que las fundaciones. Así, el porcentaje de las asociaciones es de alrededor del 60%, mientras que el de las fundaciones gira en torno al 40%. No obstante, se puede decir que si las ONLAS contabilizaran como ingresos del sector público, aquellos que el Estado le paga en función de un contrato (como son los conciertos o aquellos que paga al individuo para que reciba un servicio de una organización, como son los cheques-servicio o becas), las entidades reflejarían en sus cuentas unos porcentajes superiores a este tipo de ingresos.

El peso de los ingresos públicos también difiere según el tamaño de la entidad. Éstos tienen un comportamiento en forma de *campana*: los ingresos públicos son inferiores en las pequeñas organizaciones que en las de tamaño mediano/grande, pero en las entidades singulares el peso de los ingresos públicos vuelve a descender.

Así, los ingresos públicos aumentan a medida que incrementa el tamaño de la organización excepto en determinadas entidades, como son las denominadas singulares (Cáritas, Cruz Roja, ONCE).

La menor dependencia de estas organizaciones de los ingresos públicos es el resultado de una amalgama de razones entre las que se pueden aducir la mayor capacidad de diversificar ingresos, su estructura basada en una amplia base asociativa, su arraigo en la sociedad o su antigüedad, entre otras.

Respecto de los otros tipos de ingresos que recaudan las ONLAS, cabe destacar los ingresos procedentes de los particulares, entre los que encontramos ingresos tan diversos como las cuotas de los so-

cios, los ingresos por prestación de los servicios y los donativos. La media de este tipo de ingresos es del 40%, lo cual lo convierte en la segunda fuente de financiación más importante de las ONLAS. Las fundaciones tienen un porcentaje ligeramente más elevado que las asociaciones. No obstante, las variaciones entre fundaciones y asociaciones se encuentran en función de su tamaño presupuestario y en función del tipo de ingresos.

Los ingresos de los particulares se pueden desglosar en dos grandes grupos, como son las cuotas de los socios y los donativos. Las cuotas de los socios disminuyen en la medida en que aumenta el tamaño de la organización. A la inversa, los donativos aumentan a medida que aumenta el tamaño de la organización.

La causa de la disminución de la cuota de los socios cabe buscarla en que, a medida que la organización crece, suele transformarse en proveedora de servicios donde priman otros tipos de ingresos (como pueden ser los ingresos públicos o por prestación de servicios). En cambio, los donativos crecen con el tamaño de la organización, debido a que las entidades dedican más recursos y tienen más capacidad para emplearse en buscar este tipo de ingresos; al mismo tiempo, cuanto mayor es la organización, mayor es la confianza de los individuos en las ONLAS.

Los ingresos por actividades comerciales y por rendimientos patrimoniales son ingresos residuales, cuya incidencia en el peso de los ingresos totales no llega al 7%. Ello significa que, cuando las ONLAS se dedican a prestar servicios, lo hacen para la Administración Pública mayoritariamente, y que los rendimientos de los patrimonios de las fundaciones cada vez son menores. Actualmente, hay muchas fundaciones que se constituyen con un patrimonio testimonial pero, realmente, actúan como si fueran una asociación, buscando financiación del sector público o donativos y colaboraciones empresariales.

Todos los estudios coinciden en que este subsector social ha dejado de ser (si alguna vez lo ha sido) un fenómeno embrionario o intersticial. Tanto por el número de entidades que abarca, como por el volumen de los recursos numerosos y financieros que moviliza, dispone de un peso social y un cuerpo institucional de gran trascendencia. Su evolución reciente, al socaire del nuevo marco democrático de la sociedad española, mantiene su ritmo de creci-

miento sin que nada, por el momento, garantice una ralentización o una quiebra.

Al mismo tiempo, el alto índice de mortalidad, junto con su atomización persistente, obliga a dudar sobre si su prolífica reproducción lo convierte en una poderosa e influyente fuerza en la sociedad española o, más bien, representa un apéndice parasitario de su vitalidad.

El impacto comprobado en no pocos conflictos de nuestra sociedad (campana del 0,07%, supresión del servicio militar obligatorio, compañeros de apoyo a los inmigrantes irregulares, protestas contra la tortura o el terrorismo) ha demostrado un poder nada despreciable.

Nadie se atrevía a estigmatizar este cuerpo social como un parásito que vive de la generosidad y de la subvención estatal y que, lejos de completar o favorecer la conquista histórica del estado de bienestar, lo entorpezca si no lo debilita.

Sin embargo, no faltan las críticas que le acusan de convivencia con el neoliberalismo, opuesto a la hegemonía del Estado Providencia.⁶

El impacto potencial del sector no lucrativo de Acción Social puede estimarse considerando que estas organizaciones, por su propia naturaleza, pueden actuar como:

- agentes de intervención social *colaboradoras con otras instancias*;
- agentes de transformación *promotoras* de la situación del sistema social; o
- agentes de introducción *pioneras* de formas alternativas a las formalmente establecidas (Funes 1995).

Estas tres funciones resumen las contribuciones que con sus iniciativas pioneras estas organizaciones están teniendo alrededor de los temas de inserción laboral y social. Compendian, asimismo, su aportación, como entidades colaboradoras de las políticas de empleo y formación (en el ámbito de la orientación para el empleo y de la formación ocupacional), como generadoras de empresas de

⁶ El sociólogo Petras es el portavoz más ostensible de esta crítica al sector no lucrativo de Acción Social.

inserción (una mención a la economía solidaria —el ahorro solidario, la banca solidaria—, a los nuevos modelos de generación de empleo —empresas de inserción—, etc.), o como entidades promotoras de las políticas de servicios sociales (los servicios que ofrecen —en drogodependencias—, con los colectivos de pobreza —con las víctimas de maltrato—, con los inmigrantes, etc.).

Un aspecto interesante es que, aunque este subsector de acción social representa bastante más del 18% del total de entidades del tercer sector en general, su capacidad de creación de empleo es substancialmente mayor. Se constata que, de cada 100 empleos remunerados que registra el sector no lucrativo a jornada completa, 32 (31,8%) están encuadrados en una organización de servicios sociales.

Un parámetro divergente es el de las organizaciones orientadas a la cultura y el ocio, en las que sólo se encuadra un 11% de los empleos remunerados.

El sector no lucrativo de Acción Social se debate entre una creciente dependencia de la Administración Pública por parte de las ONLAS, que convierte a muchas de ellas en pedisequos del ente público donde éste marca totalmente las prioridades y formas de actuar (Conclusiones, en Rodríguez Cabrero 2003) y un desarrollo de naturaleza fundamentalmente ideológica, fruto del recelo mutuo entre el Estado y el sector voluntario.

Las ONLAS en definitiva, por el mismo carácter de su *misión* institucional, se ven obligadas a combinar el crecimiento económico para la oferta de servicios cada vez mejores, con la promoción de valores y la lucha contra la marginación. De manera más concreta, ello significa dar respuesta positiva a tres problemas fundamentales: mantener la coherencia funcional, promover la colaboración social y garantizar la solvencia institucional.

- a) la primera respuesta implica garantizar o mantener el equilibrio entre las que hemos denominado *alternativas de gestión*. Esto es, entre autonomía institucional y afluencia de recursos, entre ejercer como *lobby* corporativo y cuerpo apolítico, entre *globalidad de acción* y *localismo de responsabilidad*, entre *entusiasmo carismático* y *corporativismo sindicalista*, sin sustituir las funciones cívicas por las profesionales;

- b) la segunda lleva a la responsabilidad de no bloquear sinergias posibles por mantener una estructura *autónoma taifa*; y
- c) la tercera respuesta, finalmente, exige que las ONLAS no sólo *colaboren* sin intentos de suplencia del Estado, sino que ofrezcan garantías de legitimidad, así como de legalidad democráticas en el desarrollo de sus actividades. Garantía de legitimidad democrática y de legalidad operativa que se traduce en una absoluta *ausencia de fraude* con una total *transparencia de gestión*, profesionalización de métodos y modos operativos, control de balances y tomas de decisión, democratización integral de la participación y de la comunicación intra e *ínter corporativa*.

El futuro de las ONLAS está condicionado a que afronten con éxito los cuatro retos que podrían poner en peligro su función social, pero que, superados con acierto, enriquezcan su impacto cívico.

Estos cuatro retos son expresados por Rodríguez Cabrero en los siguientes términos:

- lograr una mayor autonomía económico-política;
- reforzar su credibilidad social;
- reforzar su incidencia en la participación cívica;
- contribuir a un desarrollo social favorecedor de los derechos sociales para todos y, particularmente, para los grupos sociales excluidos (Rodríguez Cabrero 2003, 578).

1.3. Las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo (ONGD)

En la sociedad española el primer texto legal en el que se reconoce política y jurídicamente la figura de las ONGD como instituciones con un papel activo en la cooperación internacional para el desarrollo es en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de 7 de julio de 1998. Este texto define a las ONGD como «aquellas entidades de derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios estatutos, la realización de actividades relacionadas con los

principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo» (cap. VI, art. 32).

En principio, cuando pensamos en los *países en vías de desarrollo*, las intervenciones de las ONGD van dirigidas a aquellos sectores de la población más desposeídos o en situación de vulnerabilidad. Es lo que en la jerga de este campo se denomina los *beneficiarios*. Las ONGD actúan directamente en esas realidades con estos grupos de población o, como es más habitual, lo hacen a través de la mediación de otras ONGD u ONG locales, de aquellos países que constituyen sus *contrapartes*, sus *socios* en la terminología más actual.

En la sociedad española la aparición de las ONG y ONGD se retrasó por la dictadura franquista. La creación de Cáritas Española en 1942, Misión y Desarrollo (después Intermón) en 1956, Manos Unidas en 1960 y Medicus Mundi en 1962, señalan el inicio de este fenómeno que nos llega con una impronta religiosa y asistencial. Entre 1985 y 1988 nacieron en la sociedad española más ONGD que en todos los años precedentes, originando lo que se ha venido a llamar el *boom* de las ONGD en nuestro país.

Sabemos que la explosión del fenómeno ONGD en España tuvo lugar en la segunda mitad de la década de los ochenta y que la réplica en el ámbito autonómico llegó diez años más tarde, como consecuencia del incremento de los fondos procedentes de la cooperación descentralizada.⁷ Sin embargo, conocer con precisión cuántas ONG de desarrollo están operativas actualmente es un tema que está sin resolver.

Podemos afirmar que el número de ONGD federadas en alguna de las coordinadoras de ONGD —contabilizando una sola vez las ONGD de ámbito nacional que están asentadas en distintas comunidades autónomas— se sitúa en torno a las doscientas cincuenta. Esto, sin incluir el sector de instituciones religiosas, que, siendo muy numeroso y con fuerte presencia en todas las autonomías, realiza acciones de cooperación con fondos públicos.

⁷ En 1995 los fondos de cooperación descentralizada casi se triplican; pasan de 32 a 88 millones de euros, según el informe *Análisis de la Cooperación descentralizada en el Estado español, 1999-2002*. Madrid: CONGD, 2003. Tanto en el ámbito autonómico como en el estatal, el aumento del número de ONGD está directamente relacionado con el incremento de las subvenciones públicas.

La disparidad entre estas cifras y las que aporta el registro de ONGD de la Asociación Española de Cooperación Internacional (AECI) se explica porque las coordinadoras delimitan de una forma más clara las condiciones que ha de reunir una ONGD para el ingreso en ellas: «tener como finalidad la cooperación con los pueblos del Tercer Mundo», recoge la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo en sus estatutos, mientras que el Registro de la AECI admite ONG que, en sentido estricto, no podríamos considerar de Desarrollo: órdenes religiosas, organizaciones de apoyo a emigrantes, de consumidores o de tipo cultural.

Finalmente, estas estimaciones nos permiten concluir que las coordinadoras reúnen a la mitad de las ONGD existentes.

Las ONGD se han venido definiendo con carácter internacional, nacional y autonómico o local, según el espacio en el que tienen implantación. Es decir, cuentan con una delegación o representación, disponen de socios y obtienen recursos de las fuentes de financiación públicas existentes en cada caso.

Hoy existe un grupo de unas cien ONGD que podemos encasillar en las categorías de nacional⁸ e internacional. El resto constituye un variopinto, diverso y, sobre todo, disperso número de entidades de cooperación de tipo autonómico o local, muchas veces de difícil control.

Las ONG de Desarrollo han mostrado tradicionalmente preferencia por la forma jurídica de asociación, frente a la de fundación, aunque en los últimos años esta última va ganando terreno en detrimento de la primera. Como ya ha sido señalado, existe un proceso de conversión de las asociaciones en fundaciones, y las nuevas organizaciones que nacen eligen la forma jurídica de fundación.

Tradicionalmente la elección de una u otra se ha explicado por razones de tipo fiscal, pero este argumento pierde peso desde el momento en que, con un mero trámite administrativo, cualquier asociación puede solicitar la declaración de *utilidad pública* y acogerse a una serie de beneficios fiscales. Es más, en algunas comunidades autónomas, como la Comunidad Foral de Navarra, la Ley de

⁸ Según el criterio de la CONGDE, basta con tener delegación en dos comunidades autónomas para ser considerada una ONGD de carácter nacional y solicitar el ingreso en la Coordinadora estatal.

Cooperación equipara las asociaciones y las fundaciones en obligaciones y derechos.

Hablar hoy del número de personas que participan en las ONGD y, sobre todo, de la calidad de dicha participación nos coloca frente a dos cuestiones importantes: quién administra el poder en las ONGD, es decir, quiénes son los *dueños*, y qué capacidad de movilización tienen hoy, frente a otro tipo de movimientos sociales (Serrano 2001, 151).⁹

La superioridad numérica de los colaboradores-donantes, y la incursión de esta figura en las asociaciones, desconocida hasta hace una década, significa el tránsito de una cultura de la participación a otra de tipo económica y, quizá, el inicio de la conversión de las ONGD en organizaciones filantrópicas, que se basan en la renovación de la idea de caridad y no en la búsqueda de transformaciones estructurales. En esta lógica, se entiende que la media de *filiación* a las fundaciones se sitúe en torno a las 22.600 personas, mientras que en el caso de las asociaciones no alcanza las 9.900 (considerando en este último caso tanto socios de pleno derecho, como los colaboradores económicos).

Uno de los cambios más importantes en la estructura de las organizaciones lo representa la incorporación de *profesionales de la solidaridad*. El *profesionalismo* ha tenido, sin duda, consecuencias positivas. Así, ha permitido llevar a cabo actuaciones más ambiciosas, obtener mayores recursos, y mejorar la calidad técnica de los proyectos. Sin embargo, el aterrizaje de técnicos *asépticos*, desprovistos del compromiso personal basado en valores que presidía en las ONGD en sus orígenes, ha tergiversado las motivaciones fundamentales que impulsaron a estas organizaciones en sus primeros años.

Es evidente que en los últimos años ha aumentado de forma importante el volumen de fondos gestionados por las ONG de Desarrollo. En la década de los noventa, las ONGD multiplicaron por cinco sus fondos privados y por 12 los ingresos públicos.¹⁰

⁹ Según datos de la CONGDE correspondientes a 1999, se habla de 1.700.000 personas que colaboran en las ONGD de distintas formas. De éstas sólo 700.000 son socias en pleno derecho (pueden participar con voz y voto en la asamblea de las organizaciones). Si le restamos los 605.000 socios de Cruz Roja y los 47.000 de Manos Unidas, apenas son 45.000 las personas que pueden participar directamente en las ONGD.

¹⁰ Sobre datos de las ONGD de la CONGDE.

Este aumento ha tenido lugar en un contexto de descenso y estancamiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en España.¹¹ En términos porcentuales sobre el Producto Nacional Bruto, la caída de la AOD es evidente. De un máximo situado en el 0,28%, a principios de la década de los noventa, hemos inaugurado el nuevo siglo con un 0,22% y las previsiones apuntan a la baja. Esto, a pesar de que en 2002 el Gobierno español se comprometió en la Cumbre Mundial sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey, a alcanzar un mínimo del 0,33% para el año 2006.¹² Por lo tanto, en ocho años se ha pasado de un compromiso del 0,7% a uno del 0,33%.

En principio, el análisis de las ONGD de la Coordinadora nos indica un equilibrio entre los fondos públicos y los privados. Parece que las ONGD se nutren casi al 50% de unos y otros, pero estos datos hay que tomarlos con mucha cautela. Al respecto, investigaciones recientes que señalan que en el ámbito autonómico se experimenta una acusada dependencia de los fondos públicos: en la Comunidad Foral de Navarra: un 68% de los fondos públicos frente a un 32% de los fondos privados; en el País Vasco 74% de los fondos públicos, frente a 26% de fondos privados; en Castilla y León 84% de los fondos públicos, frente a 13% privados.¹³

¹¹ Según los criterios de contabilización de la AOD proporcionados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y aceptados por los principales países y organizaciones donantes de ayuda, la AOD está constituida por el conjunto de la otorgada por el sector público (incluyendo organismos regionales o locales). El CAD es un Comité especializado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico que establece las principales directrices de la política de cooperación para sus países e instituciones miembros. Creado en 1961, forman parte del mismo los principales países industrializados del mundo, así como la Comisión Europea, participando como observadores el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD).

¹² En 1960 se solicitó por primera vez en Naciones Unidas que los países desarrollados destinaran un mínimo del PIB a las naciones del Sur, pero la ONU tardó doce años en acordar la cesión del 0,7% del PIB de los países ricos a los más desfavorecidos, con el fin de acabar con la pobreza en el mundo en veinticinco años. La sociedad española fue hasta 1978 receptora de estas ayudas, antes de convertirse en donante en 1981 y adquirir el compromiso del 0,7%. Sin embargo, los gobiernos españoles han venido incumpliendo sistemáticamente esta resolución. A pesar de que en 1995 todos los partidos políticos firmaron el *Pacto de Solidaridad* por el que se comprometían a alcanzar el 0,7% en la legislatura 1996-2000, y el 0,5% en 1996, primer año. Sin embargo, la AOD lejos de caminar hacia ese 0,7% se fue alejando de él. Esta tendencia es general entre los países de la OCDE —agrupa a 29 de los países más ricos del mundo— en los que la ayuda pasó en sólo cinco años de 1992 a 1998, el 0,33 al 0,22% del PNB.

¹³ Para el caso del País Vasco, Erro y Ventura (2002); para el caso de Navarra, Erro y Burgui (2003); para el caso de Castilla y León, Izquierda y Callejo (2002: 99-117).

La concentración de recursos se produce también en el caso de los fondos privados. Según el informe de la Fundación Lealtad,¹⁴ el principio de pluralidad en la financiación de las organizaciones que gestionan ayuda y cooperación internacional para el desarrollo sigue siendo una de sus principales debilidades: el 35% de las organizaciones incumple el principio de pluralidad en la financiación, es decir, su recaudación de fondos significa menos del 10% del total, mientras que el 50% de sus ingresos procede de una sola fuente de financiación.

Esta fuerte dependencia de los fondos públicos y, por tanto, el aumento de la *condicionalidad* de las ayudas (orientadas hacia sectores y países donde interesa estar a los financiadores y no necesariamente hacia los intereses de los beneficiarios) pone en entredicho la independencia de las ONGD y su carácter *no gubernamental*. De ahí, que en los últimos años, las ONGD se hayan lanzado a la búsqueda de nuevas fuentes de financiación, fundamentalmente privadas. En la creencia de que estas fuentes les aportarán una mayor independencia y menor dependencia de las fuentes públicas, en la mayor parte de los casos, las ONGD han orientado sus campañas y estrategias de comunicación, a la recaudación de fondos privados.

En este sentido, se han dado los primeros pasos en la captación de fondos procedentes de las empresas, cuestión que ha generado un controvertido debate en el seno de las ONGD, y que dio origen a un documento, de carácter orientador, elaborado por la Coordinadora estatal de ONGD. En él, se recogen los principales criterios y orientaciones que considera relevantes en las relaciones entre las ONGD y las empresas, relación sobre la que poco se ha indagado.

No podemos dejar de hacer una referencia a las relaciones de las ONGD con la Administración, que han atravesado momentos difíciles en los últimos años y que han tenido, como consecuencia, un deterioro notable del clima de diálogo entre la Administración y buena parte de los actores de la ayuda. A continuación, destacaremos tres focos de conflicto:

¹⁴ *Guía de la Transparencia y Buenas Prácticas de las ONG*, 1. Fundación Lealtad. www.fundacionlealtad.org.

- El abandono de los propósitos que inspiraban la reforma planteada en el Plan Director de la Cooperación Española (un documento consensuado entre todos los actores de la cooperación, Administración, sindicatos, empresas, universidades y ONGD) y, como consecuencia, la no sujeción de la política de cooperación española a principios internacionalmente consensuados (como el de asociación, apropiación de la ayuda por parte del receptor, integración de instrumentos o coherencia de políticas).
- La alteración de la composición del consejo de cooperación (órgano de concertación de la Administración con la sociedad civil), para incrementar la cuota correspondiente a los representantes de la Administración, asegurar el nombramiento por parte del secretario de Estado de los expertos y expertas, y reservarse la capacidad de designar a una parte de la representación de las ONGD, alterando el principio de libre elección de representantes que, hasta entonces, había regido por parte del propio sector.
- La aprobación de unas nuevas bases de *cofinanciación* de ONGD, muy criticadas por el sector, tanto en sus criterios financieros y técnicos, como por la negativa de la Administración a incluir los criterios de objetividad y transparencia en la adjudicación de ayudas.

Este clima, calificado de *regresión*, dio pie a una movilización de más de doscientas personas y de cien organizaciones comprometidas con la ayuda, que suscribieron un Manifiesto titulado «Ante la contra-reforma en el sistema de ayuda: por una política de cooperación efectivamente orientada a combatir la pobreza».

Sin embargo, esta iniciativa ya tenía un antecedente, protagonizado por organizaciones sociales de los sectores de la cooperación al desarrollo, medio ambiente, derechos humanos e inmigración, que en el inicio de la Presidencia Española de la Unión Europea se unen para lanzar un comunicado conjunto en el que reflejan su malestar por «la falta de sensibilidad democrática que percibimos por parte del Gobierno español a la hora de establecer cauces de participación y de diálogo con la sociedad civil para debatir y definir las orientaciones políticas y actuaciones gubernamentales».

mentales», tal y como reconoce la Constitución en sus artículos 9, 23 y 48.¹⁵

En el comunicado «Por el Diálogo y la Participación», al que se adhirieron en torno a quinientas organizaciones sociales, se denunciaba, entre otras: la anulación efectiva de los espacios institucionales establecidos legalmente para la participación y el diálogo social, como el Consejo de Cooperación Internacional, el Foro de Inmigración y el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Planteaba también la concepción utilitarista de las organizaciones sociales, «a las que la Administración demanda una responsabilidad mayor en tareas propias del Estado, convirtiéndose en ejecutores subsidiarios de aquello que el Estado no puede o no quiere asumir». Por último, se aludía también a la nula tolerancia hacia la crítica *prepositiva* de las ONG: «El Gobierno sólo parece dispuesto a discutir si a priori se está de acuerdo con sus posiciones y se muestra dispuesto, sin embargo, a descalificar por no tener propuestas —e incluso a criminalizar— a movimientos sociales de todo tipo que plantean denuncias al sistema global».

Constatamos un progresivo avance en el desarrollo de las ONGD:

- por una parte, la regulación y establecimiento del marco institucional (la creación de la Ley Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y las leyes de cooperación descentralizada con las que se van dotando las comunidades autónomas) ha supuesto el reconocimiento de las ONGD como organizaciones socialmente legitimadas;
- por la otra, las propias ONGD han consolidado este reconocimiento con la puesta en marcha de la Coordinadora de ONGD de España, y las coordinadoras autonómicas, y con la elaboración y aprobación de los códigos de conducta e imagen.

¹⁵ El «Manifiesto por la Participación y el Diálogo» fue suscrito, entre otras, por la Coordinadora de ONG de Desarrollo-España (agrupaba en aquel momento a 100 ONG de Desarrollo y 10 Coordinadoras autonómicas de ONGD), Ecologistas en Acción (que reunía a 300 Organizaciones ecologistas de todo el Estado), Greenpeace y la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. <http://www.congde.org/presidencia/documentos/Comunicado.doc>.

Ha crecido el número de las ONGD, el volumen de los fondos que gestionan y el número de voluntarios que se movilizan. Se ha ganado en profesionalización, en transparencia y en presencia pública, sobre todo a través de los medios de comunicación. Además, se ha dado un paso cualitativo hacia delante con el recurso, todavía incipiente, de las auditorías y las certificaciones externas. Ha aumentado la capacidad de interlocución de las ONGD con las Administraciones Públicas y las fuentes de financiación privadas.

Sin embargo, y a pesar de los progresos indicados, las ONGD españolas carecen, hoy por hoy, de la fortaleza institucional y la base social suficiente como para contrarrestar las tendencias globales, que también se viven en la sociedad española. Nos referimos a la reducción de la AOD y la politización de algunas de sus expresiones, como es el caso de la ayuda humanitaria. En este sentido, el panorama actual de las ONGD españolas, viene marcado por una sensible confusión en torno a la realidad del momento, y al papel de los distintos actores sociales que intervienen en la ayuda y la cooperación internacional para el desarrollo; por la atomización de siglas y la dispersión de acciones, por la amenaza que supone la tendencia a la concentración desigual de recursos económicos, proyectos y personal; y, por último lugar, pero no en orden de importancia, por un alto grado de dependencia de los financiadores públicos y, por tanto, de condicionamiento de la ayuda al desarrollo.

Podemos hablar de confusión, porque el marco institucional de la ayuda y la cooperación internacional para el desarrollo y las propias ONGD mantienen zonas ambiguas y vacíos borrosos en cuestiones como qué es una ONGD o cuántas existen y están vivas en la sociedad española.

Seguimos sin saber con exactitud quién es, hoy, el sujeto legítimo para hacer cooperación no gubernamental. Lejos de alcanzar la concertación entre las distintas perspectivas y actores, tan necesaria para hacer frente al reto global del subdesarrollo, esta situación amenaza con convertir el ámbito de la ayuda y la cooperación internacional para el desarrollo en un espacio de enfrentamiento político. El reparto de los fondos públicos se convierte, así, en un tema polémico. En el año 2002 las ONGD acusan al Gobierno de falta de transparencia sobre los criterios de concesión de ayudas, así como de utilizar los recursos públicos para castigar a las organizaciones

que han mantenido posiciones críticas respecto de las políticas gubernamentales. Y en los últimos meses de 2003, en la Comunidad Valenciana, el debate sobre los criterios a la hora de adjudicar las subvenciones se convirtió en baza política entre el Gobierno y la oposición.¹⁶ Se convierte, también, en obstáculo para la profesionalización de las ONGD e impide que los ciudadanos y ciudadanas distinguan entre la multitud de organizaciones que dicen hacer cooperación (a unas de otras).

La atomización, junto con la dispersión, constituye también serios desafíos. Provocan, sobre todo, competencia entre las propias ONGD —por los fondos, por los socios, por los espacios— y, como consecuencia, el agotamiento del mercado, la *fatiga de la ayuda*, además de una acusada debilidad estructural, que resta fuerza al colectivo en las negociaciones con las Administraciones Públicas, también genera un escaso impacto social.

Paradójicamente, frente a la atomización y la dispersión, las ONGD españolas están reaccionando, más con la concentración que con la coordinación concertada. Aunque existen acciones coordinadas —los casos de presión política, las campañas internacionales entre las grandes ONGD o los consorcios y proyectos compartidos entre las medianas y pequeñas—, los datos indican que socios (y sobre todo donantes), recursos técnicos y económicos, actividades, incluso la interlocución con los poderes y las fuentes de financiación y la presencia pública mediática —fuente de legitimación social— están concentrados en muy pocas ONGD.

Las Administraciones Públicas y, en especial el Gobierno central, vienen potenciando esta tendencia. El riesgo: reproducir la relación norte-sur entre una minoría de grandes ONG (potentes, legitimadas por las fuentes de financiación) y una mayoría de pequeñas ONGD, débiles, que cada día encuentran más dificultades para sobrevivir.

Pero quizá la característica que mejor define el momento presente es la dependencia económica e ideológica. Las ONGD españolas, en general marcadas en sus inicios por una fuerte impronta religiosa y asistencial, se desarrollaron de acuerdo con un modelo

¹⁶ La oposición ha solicitado la revisión de todas las subvenciones porque la Generalitat concedió ayudas al gobierno del ex presidente de Nicaragua Arnoldo Alemán, condenado a veinte años de cárcel por robar más de ocho millones de euros del erario público.

mediático, de base económica y no de base social. Ello dificulta su relación directa con el conjunto de la sociedad y genera una fuerte dependencia de los gobiernos y las fuentes públicas de financiación. Para mitigar los efectos que esa dependencia pueda tener en el público, han adoptado un discurso pretendidamente ambiguo y generalista con consecuencias no deseadas, porque este discurso impide que sean correctamente percibidas por la sociedad y genera desconfianza. Quedan así abocadas a una cultura dominada por el proyecto, en detrimento de otras actividades como la educación para el desarrollo. También quedan encerradas en un círculo vicioso que limita el grado de profesionalización al ámbito de la gestión y de la obtención de recursos, para el caso del personal ubicado en las sedes centrales, dejando en una situación de precariedad e inestabilidad al profesional que trabaja sobre el terreno, en contacto directo con los beneficiarios.

Por último, cabe señalar que la dependencia económica e ideológica se están convirtiendo en obstáculo para la participación real, generando, por tanto, un serio déficit democrático en las ONGD.

El modelo de fundación, con el poder concentrado en unas pocas manos y la figura del socio-colaborador económico, que dona pero no puede decidir, se impone frente a la asociación, con una estructura democrática de participación y un socio con capacidad de decisión. Las ONGD tienen ante sí la disyuntiva de optar, no tanto entre dos naturalezas jurídicas, y dos formas organizativas, como entre dos culturas, una que prima los valores humanos y la otra que prima los económicos.

1.4. Las empresas de inserción (EI)

Las EI son empresas creadas por entidades de acción social del tercer sector, con el objetivo de facilitar la inserción sociolaboral de personas *no empleables* en las empresas convencionales. Las EI tienen un funcionamiento similar al de cualquier otra empresa mercantil, vendiendo sus productos o servicios, y contratando legalmente a todos sus trabajadores según el convenio del sector. La diferencia estriba en que dedican una parte importante de sus puestos de trabajo a personas difícilmente *empleables* en el mercado laboral. Tienen,

pues, dos objetivos: uno empresarial (obtención de lucro) y otro, el más importante, social.

Se pretende que las personas en proceso de inserción se puedan formar y adaptar a un trabajo normalizado. Pasan, pues, por un proceso de aprendizaje en un trabajo real. No estamos hablando de simulacro de empresas, sino de empresas reales que ofrecen un entorno real para el aprendizaje. Al finalizar el proceso (normalmente, viene a durar entre seis meses y tres años), los trabajadores en inserción se contratarán en empresas convencionales, y sus puestos de trabajo serán ocupados por otras personas en inserción.

En las sociedades occidentales asistimos a una profunda revisión del trabajo social en su conjunto. Basado en una forma compartimentada de tratar cada problema social, propio del estado del bienestar desarrollado en el siglo pasado, no se muestra eficaz ante los nuevos y complejos problemas sociales. La resolución de estos últimos exige coordinación de los recursos, amplia participación social y tratamientos integrales. En el caso específico de la lucha contra la exclusión, y al tratarse de una nueva tarea, no podemos hablar de la revisión de un antiguo modelo de intervención, sino del desarrollo de uno nuevo. Éste se basa en los llamados itinerarios de inserción.

Un itinerario de inserción es una secuencia integrada de recursos de formación y desarrollo personal, que las personas en proceso de inserción recorren para mejorar su capacidad de ser empleadas y protagonizar su proceso de inserción sociolaboral.

El itinerario (Fundación Tomillo 2003) comienza con el diagnóstico, en el que se detectan las carencias que causan la baja *empleabilidad* y los puntos fuertes en los que apoyar la estrategia de inserción.

Posteriormente, se elabora y pacta el itinerario entre el orientador y la persona en proceso de inserción. Más tarde, se realizan las acciones de formación y desarrollo personal que permitirán adquirir las habilidades sociales necesarias, formación prelaboral, formación laboral, relaciones sociales y autoestima. Por último, se realiza el tránsito al mundo laboral. Todo ello está encaminado a la recuperación de la ciudadanía.

Las EI son un dispositivo importante en el itinerario por el que no todas las personas en proceso de inserción pasan. Es un recurso para la consecución de los aprendizajes y para facilitar el tránsito hacia el mercado laboral normalizado.

La virtud de los itinerarios de inserción es integrar los recursos existentes, organizándolos y personalizándolos.

Son una propuesta de intervención original y novedosa, que incorpora: la figura del orientador-tutor personal que acompaña a la persona a lo largo de todo el proceso; el protagonismo creciente de ésta sobre su propio proceso; formación adaptada a las posibilidades y necesidades de los participantes; nuevas herramientas para el desarrollo personal; nuevos dispositivos para el acceso al empleo y apoyos para el mantenimiento en el mercado laboral.

Difícilmente pueden sobrevivir las EI sin una buena legislación de ámbito estatal que las defina, las homologue, las registre, las ampare y las promocióne. Por todo ello, es una aspiración tradicional en el sector que surjan las normativas necesarias en el marco estatal, regional e incluso local (según sus competencias en la materia) para impulsar la creación, el desarrollo y el mantenimiento de las EI.

El panorama actual es confuso, pues después de varios intentos infructuosos de promulgación de la norma estatal, las comunidades autónomas más activas han ido promulgando su propia legislación. Incluso algunos ayuntamientos han impulsado normas de reconocimiento y apoyo a las EI.

Crear y mantener una EI es una tarea que exige elevados conocimientos, capacidades y experiencia, tanto en el ámbito empresarial, como en el del trabajo social. Es una labor sofisticada expuesta a numerosos avatares y a no pocas dificultades. Entre ellas, destacamos, a continuación, las que nos parecen más significativas.

- la primera dificultad se refiere a la adecuada selección y gestión del grupo humano que compone la EI. Lo conforman el porcentaje notable de los trabajadores en procesos de inserción, así como los demás trabajadores, técnicos y dirección;
- la segunda dificultad radica en las entidades promotoras. Las ONG del tercer sector son las que tienen que tutelar y garantizar la supervivencia de las EI, aportando una gestión de calidad. Tradicionalmente, las organizaciones no lucrativas han estado ajenas al mundo de la empresa y entre sus principales objetivos no estaba la gestión económica; y
- la tercera dificultad hace referencia al mercado de las EI. Se constata que conseguir clientes compitiendo con las empre-

sas al uso y con la economía sumergida es una de las mayores dificultades con las que se encuentran.

Al no existir normativa legal de ámbito estatal y al quedar limitado el reconocimiento de las EI y las ayudas que deberían percibir, el esfuerzo corresponde en exclusiva a las entidades que las sustentan. La sensación que se percibe en el sector es de cierto agotamiento y asfixia.

Existen pocos estudios sobre la realidad de las EI en España. Y los pocos que hay resultan incompletos, aunque muy meritorios. Es difícil cuantificar un fenómeno cambiante e insuficientemente delimitado como el de las EI. Decimos cambiante, porque al carecer de reconocimiento legal y apoyo oficial la mortandad es elevada.

Por otra parte, al no existir homologación de las mismas en el ámbito estatal, hay que *inventarse* unos criterios de identificación que nos ayuden a discriminar las verdaderas EI.

En este estudio hemos manejado los trabajos de la Asociación Madrileña de Empresas de Inserción (AMEI), el de Cáritas Española (López Aranguren 2001) y el más reciente de la Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción (FEDEEI 2003).

Según el informe de FEDEEI, el número de las EI en España es de 148. Si contempláramos todos los tipos de EI, sin las restricciones enunciadas (la modalidad del tránsito y la exigencia de un determinado acompañamiento social), nos acercaríamos a las 200.

Por otra parte, si consideramos las empresas y centros laborales existentes en el ámbito de la discapacidad, las cifras se amplían considerablemente.

Existen 1.112 Centros Especiales de Empleo¹⁷ que contratan a 30.833 trabajadores discapacitados y a otros 1.914 promovidos y tutelados por asociaciones del sector.¹⁸

Debemos añadir que la Fundación ONCE agrupa, en Fundosa Grupo, 73 sociedades propias y 39 participadas, con un total de 147

¹⁷ Los Centros Especiales de Empleo son asimilables a las EI.

¹⁸ Datos referidos a 31 de diciembre de 2001, presentados como respuesta parlamentaria por el secretario de Estado de relaciones con las Cortes el 28 de abril de 2003, Fundación ONCE, fundaciononce.es/fundosa.

centros de trabajo. En ellos, se da cabida a 11.300 trabajadores, de los que el 69% son personas con discapacidad.

Hoy por hoy, la importancia de las EI no es tanto cuantitativa como cualitativa. De todas formas, cuando las normativas de las comunidades autónomas (todas ellas muy recientes) comiencen a desarrollarse, esperamos que el número de EI en nuestro país aumente considerablemente, como ha sucedido en diferentes países europeos.

Las figuras societarias más empleadas son las de sociedad limitada, asociación o fundación y, en menor medida, cooperativa.

Según el informe de FEDEEI (2003), las EI contratan a unos tres mil quinientos trabajadores que se distribuyen de la siguiente manera:

- trabajadores de inserción: 61,79%;
- profesionales de oficio: 22,36%;
- gestores y personal de Administración: 8,35%; y
- técnicos de acompañamiento social: 7,6%.

Se está produciendo un cambio de tendencia en la contratación de las EI, en el sentido de que se está pasando de una cierta especialización (empresas creadas para insertar exclusivamente jóvenes, ex toxicómanos, mujeres o cualquier otro colectivo), a la contratación variada. Se piensa que la mezcla de personas con características diferentes aporta, como en cualquier grupo humano, riqueza y mejores oportunidades de desarrollo personal a los participantes. Veamos, a continuación, los porcentajes de EI que contratan alguna persona de determinados colectivos.

Aunque parece apreciarse cierta tendencia al cambio, el nivel de estudios entre los trabajadores en inserción de las EI se sitúa casi en exclusiva en los niveles más bajos, yendo de la mano la exclusión y un nivel cultural también bajo.

En definitiva, el fin primordial de las EI es proporcionar un empleo asalariado en el marco de un itinerario de inserción profesional.

La eficacia de inserción laboral en el mercado ordinario es algo inferior al 80%. Es decir, el 80% de las EI ha logrado emplear por cuenta ajena alguno de sus trabajadores en inserción. De ellos, la mitad aproximadamente no logra mantener el empleo, y recae en el paro. Por eso, la cifra más realista de inserción laboral definitiva rondaría el 40 o 50% de los trabajadores en inserción.

Sólo la mitad de los insertados encuentra un empleo en la misma ocupación para la que se formó en la EI. En el informe realizado por la Asociación Madrileña de Entidades y Empresas de Inserción (1997) se estudia de forma indirecta este aspecto de las salidas de la EI.

Después de todo ello, concluimos que aún no se ha estudiado este tema con la profundidad que se merece y que las EI carecen de estrategias y mecanismos profesionalizados de intermediación laboral y seguimiento en el puesto de trabajo. Esta carencia se debe posiblemente a la ausencia de ayudas para realizar estas tareas.

1.5. Las fundaciones

El ámbito no lucrativo se divide en dos grandes secciones, la de las asociaciones y la de las fundaciones. Las fundaciones son un tipo especial de organización, cuyo objetivo fundamental es la gestión de un patrimonio económico, destinado por su fundador a fines no lucrativos de interés general. Las fundaciones, como las asociaciones no de lucro, son, en principio y por determinación propia, instituciones ajenas, tanto a la Administración Pública, como a los intereses y conflictos del mercado económico. Esto no impide que su influjo en la Administración y su peso económico sean considerables en ambos ámbitos, lo mismo que la participación de éstos lo es en la actividad de aquéllas.

En el caso concreto de España, las fundaciones se caracterizan:

- por una larga historia de siglos que arranca en la Edad Media y llega hasta nuestros días;
- por una relación continuadamente conflictiva entre los representantes de la Administración Pública y los representantes fundacionales; y
- por la renovada fuerza con la que actualmente, lejos de desaparecer o de perder peso social, se multiplican, se diversifican y se desarrollan en la moderna sociedad española.

A estas características de índole estructural hay que sumar los permanentes intentos de evolución y cambio con los que las funda-

ciones españolas intentan adaptarse a los procesos socioeconómicos derivados de la economía digital, de la globalización, de las nuevas tecnologías y de los nuevos valores presentes en la sociedad actual.

Las fundaciones se distinguen de las asociaciones, por un hecho característico fundamental. Mientras que el hecho característico de las asociaciones, al menos conceptualmente hablando, es el de la colectividad agrupada en torno a cada tipo de persona jurídica, en las fundaciones es el patrimonio afectado. Unas y otras son, a no dudarlo, organizaciones en sentido técnico, pero se distinguen radicalmente entre sí, tanto si buscan como si marginan el ánimo de lucro, por el hecho de que en las fundaciones el elemento central es el patrimonio (*universitas rerum*), mientras que, en las asociaciones no lucrativas, el elemento central son las personas que las constituyen (*universitas personarum*).

Esta diferencia estructural hace de la gestión la función más fundamental en las fundaciones, así como la de comunicación en las asociaciones.

Estas dos distinciones, fáciles y claras en términos teóricos, son difícilmente determinables en la práctica. Aun así, ayudan a explicar los sucesivos conflictos jurídicos y políticos surgidos al *control* de este patrimonio y a las *consecuencias sociales* del mismo.

Si en las asociaciones distinguimos los socios de los voluntarios y los donantes, en las fundaciones se distinguen los administradores o protectores de los fundadores.

En las fundaciones, ni sus beneficiados ni sus empleados son asociados y mientras la voluntad del fundador se transforma en ley; en las asociaciones la voluntad cotidiana de los socios es la *prescriptora* básica.

Más llamativo todavía: las fundaciones se constituyen con una estructura fundamentalmente jerárquica y organizativamente formalizada, capaz de satisfacer por sus propios medios los objetivos de interés general propuestos en sus programas.

Frente a las fundaciones, las asociaciones tienden a ser paritarias, toman sus decisiones conforme con el criterio democrático de un socio un voto y con libertad de reorientar la actividad en cada momento.

La distinción más notable, como resaltan Domínguez, Cerrato y García (2001, 67), reside en las funciones desempeñadas por unas y

otras. Las fundaciones se concentran en la *satisfacción de las intenciones del fundador*. Esta satisfacción no tolera en ningún momento la reciprocidad que se da en las asociaciones de ayuda mutua.

Las fundaciones también se diferencian de las organizaciones estrictamente comerciales. Mientras que estas últimas pueden buscar el beneficio de personas concretas, las fundaciones se orientan esencialmente por motivos de interés general. Esta segunda distinción no resulta menos engorrosa y brumada que la descrita entre asociaciones y fundaciones.

Una revisión del contenido descriptivo, en la línea de la definición operativa de la John Hopkins, que exprese la riqueza de matices que la fundación a la española comporta, la describiría como un patrimonio (privado o aportado por entidad pública), organizado (como persona jurídica) y afectado de modo duradero con fines de interés general (cualquier finalidad socialmente útil), con exclusión del ánimo de lucro en el fundador, o de reparto de beneficios entre los fundadores, bajo el Protectorado (para control y ayuda) del Estado (Cabra de Luna 1998, 367).

Parece que en la intención de las fundaciones late un pacto secreto con la sociedad, un interés obvio en que ésta se beneficie de su aportación y una apuesta por la cultura en todas sus manifestaciones. La sociedad a cambio le otorga un trato de favor y de privilegio fiscal.

1.5.1. Evolución

Como un primer esbozo del fenómeno no lucrativo destaca la institucionalización de la *traditio corporis et animae*, que implantada en el hospital del Obispo Masona de Mérida (siglo VI) traslada posteriormente y de forma masiva a los monasterios benedictinos,¹⁹ dando inicio a la red de hospitales y albergues para peregrinos o enfermos urbanos. Fue muy posteriormente cuando aparecieron las órdenes de redención de cautivos y de mendicantes.

Las fundaciones en España cuentan con una larga historia que comienza en la Edad Media cuando, *causa pietatis*, los ciudadanos comienzan a dar donativos a los templos y a las autoridades eclesiásticas, a fundar escuelas catedralicias, hospitales, asilos de huérfanos

¹⁹ La tradición o entrega del cuerpo y del alma fue una donación o especie de pacto, por el que una persona se donaba a una institución religiosa o monacal entregándole su persona y sus bienes, tanto en los años que le quedaban de vida como después de la muerte.

o refugios para peregrinos y pobres. Proliferaron los institutos hospitalarios, ya que toda familia burguesa quería ser fundadora de una institución benéfica, asistencial, educadora u hospitalaria. La diversidad de protagonismos buscaba el personalismo en la diferencia de objetivos ya fuese entre los niños o entre las madres solteras, las viudas, las doncellas, los ancianos, etc. Su influjo social se concretaba en diferentes áreas de actuación tales como la asistencia material (comida, vestido), la asistencia económico-moral, la asistencia jurídica y la asistencia médico-hospitalaria.

Desde entonces hasta nuestros días, la historia de las fundaciones españolas puede articularse sobre la base de cuatro fuerzas principales:

- La primera guarda relación con la corriente filosófica desarrollada a comienzos del siglo XIX. En ella se reclamaba como imprescindible, para la modernización de la sociedad española, la liberación de los bienes controlados por los mayorazgos y su puesta a disposición en el mercado libre. También se apelaba a la desaparición de las fundaciones como instituciones *antimodernizantes*, rémora del pasado. Su efecto más inmediato fue la disolución de las fundaciones existentes y la prohibición de la creación de otras nuevas (leyes de 1823, 1836).
- La segunda proviene de la presión social por lograr un sistema de beneficencia público. La sociedad reclamaba al Estado la sustitución de la beneficencia privada para poder hacer frente a las nuevas necesidades sociales generadas a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con la llegada a España de la Revolución Industrial. Tanto por parte de las ideologías socialistas, como por parte del corporativismo del Régimen de Franco, la intervención estatal era reclamada prioritariamente sobre la iniciativa privada.
- La tercera remite a la implantación del estado del bienestar, aunque introducido en España de forma parcial y más tardía que en el resto de Europa, con la presencia y el desarrollo del estado del bienestar, las fundaciones pierden sentido y su acción es vista como innecesaria y superflua. El éxito socioeconómico de la socialdemocracia, así como su crisis posterior, se refleja en la sociedad española de forma retardada respecto de Europa. Esto provocó, al principio, una euforia *estatalizante* que, a continuación, al llegar la crisis europea del estado

del bienestar, volvería a fomentar la presencia de la sociedad civil con un resurgimiento de las entidades privadas no de lucro y, entre ellas, las fundaciones.

Tras casi dos siglos de hostilidad institucional frente al mundo de las fundaciones, la sociedad española asiste a una aceptación social parcial de las mismas. Esta aceptación pública se plasma en el reconocimiento expreso, por parte de la Constitución española de 1978, del derecho a crear fundaciones. Este reconocimiento no queda exento por completo de cierto recelo subyacente frente a las fundaciones y deberán pasar casi veinte años hasta que una ley nueva (en 1994) regule la actividad ordinaria de las fundaciones.

Contra lo que podía suponerse, las leyes desamortizadoras no consiguieron borrar del mapa social las fundaciones, aunque sí debilitaron sustancialmente su número y su peso económico.

Así, por ejemplo, conforme con un Informe de la Dirección General de Administración de 1909, se admitía la existencia de 9.107 fundaciones en toda España, y se reconocía su limitada representación del colectivo total de fundaciones. Una cifra que, debido a la presencia creciente del Estado y al debilitamiento económico inducido por el proceso inflacionario sobre los patrimonios fundacionales, fue disminuyendo paulatinamente.

La crisis de la Guerra Civil y las corrientes ideológicas que prohibían el voluntarismo y fomentaban una mayor presencia del Estado contribuyeron tanto al desprestigio de las fundaciones, como a su debilitamiento numérico.

El desarrollo histórico de las fundaciones españolas padeció sacudidas semejantes a las europeas en su ideal comunitario medieval. Éste las llevó a dejar de formar parte de la *res publica christiana* y a encontrar su propio espacio de acción en una esfera pública secularizada. Mientras que muy pocas subsistieron, muchas sucumbieron, y fueron testigos de cómo otras nuevas venían a ocupar su puesto, entre las nuevas clases medias, artesanos y nuevos señores de la política. El papel de las fundaciones pasó de ejercerse como una institución tradicional, basada en la caridad religiosa, al de una más pluralista, proveedora de bienes casi públicos al servicio de intereses y de grupos específicos.

Las fundaciones españolas cuentan con dos máximos órganos de gobierno y de representación: el patronato y el protectorado, a

los que viene a sumarse, por creación de la Ley de 1994, el Consejo Superior de Fundaciones. Las fundaciones, por consiguiente, son «organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general».

1.5.2. Las fundaciones españolas hoy

La situación vivida por las fundaciones españolas desde comienzos del siglo XIX perduró hasta el inicio de los primeros planes de desarrollo económico de la sociedad española y la consiguiente expansión de su economía (1964-1967), lo que facilitó un nuevo renacimiento del movimiento fundacional, orientado ahora hacia la cultura y la investigación, más que hacia la beneficencia social.

Esta corriente se vio fortalecida por la llegada de la democracia y el reconocimiento oficial, por parte de la nueva Constitución, del derecho a crear fundaciones. A partir de esta fecha el crecimiento del número de fundaciones es espectacular.

El doble cambio, social e institucional, de la sociedad española, encuentra su expresión en la evolución del número y del tipo de fundaciones españolas, según la fecha de su establecimiento. El número de fundaciones a comienzos del siglo XXI roza las 5.500, lo que coloca a España en una posición nada desfavorable.

Junto a su dispersión autonómica, las fundaciones presentan un elevado índice de atomización. Cabra de Luna (1998, 966) y Domínguez (2001, 106) estudiaron la localización de las entidades repartidas por toda la geografía española. Llegaron a la conclusión, que ofrece con la característica principal, de que una quinta parte de ellas (20%) es de ámbito estatal, mientras que el resto circunscribe su ámbito de influencia a una sola o varias comunidades autónomas.

La inmensa mayoría de estas fundaciones (80,5%), según este mismo autor, concentra su principal ámbito de actividad en tres sectores, a saber: cultura y ocio, investigación y docencia y fines asistenciales, conforme con el siguiente reparto:

— Fundaciones asistenciales	1.450
— Fundaciones docentes e investigación	2.002
— Fundaciones culturales y de ocio	1.140

Sin embargo, la diversidad de sectores es mucho más amplia, como se comprueba al repartir la actividad de las fundaciones en los 11 sectores de la clasificación internacional ICNPO.

Igualmente, el peso social de las fundaciones españolas al comienzo del nuevo siglo (Schlütter, Then y Walkenhorst 2001) puede calibrarse mejor si es cotejado con algunos parámetros principales, a saber:

- respecto del peso económico de sus gastos dentro del sector no lucrativo y con relación al PIB de España. El peso económico de las fundaciones, dentro del sector no lucrativo, es muy superior (14,9%) al del número de entidades (2,24%). Este peso económico, asimismo, puede calcularse en 418.820 millones de pesetas (2.514 millones de euros), como equivalente a un 0,60% del PIB español, si bien su reparto interno es muy dispar (desde un 0,39% en el sector de cultura y ocio hasta sólo un 0,04% en el sector de salud); y
- respecto del volumen de empleo: el volumen de empleo equivalente (empleos de jornada completa), alcanzado por las fundaciones, llega a la cifra de 64.332 empleos, lo cual representa un 13,53% del número de empleos (475.179) ocupados por el sector no lucrativo y un 0,61% del total del empleo equivalente a jornada completa no agrario de España.

Si, hasta el momento presente, dos procesos históricos, el de *la presencia social del Estado* y el de *la centralidad del estado del bienestar* habían condicionado la presencia y el vigor del entorno fundacional, desde hace pocos años, la complejidad de la gestión organizacional impulsada por la globalización y la tensión en las relaciones internacionales ejemplificada por el atentado de las Torres Gemelas de septiembre de 2001 han introducido nuevas dinámicas de funcionamiento que afectan al conjunto de las fundaciones.

En el ámbito internacional, no se puede hablar con propiedad de un dicotómico antes y un después del 11 de septiembre, como tampoco se puede aceptar que la tragedia de ese día no haya ejercido un influjo ni en la convivencia y la *gobernanza* mundial ni en el entorno concreto de las fundaciones.

Las fundaciones, como cuerpo conjunto, conllevan un significado real que se manifiesta en los cambios substanciales que están experimentando en la definición de su misión, en la remodelación de su estructura interna, en el papel que desempeñan y, sobre todo, en las funciones que ejercen en el proceso de globalización del mundo.

Como primera función, las fundaciones contribuyen frecuentemente a la legitimación de las decisiones tomadas por los líderes del mercado y de la Administración. Garantizan la gobernación globalizada, llenando en parte el vacío provocado por la pérdida de poder de los Estados nación. Colaboran para crear una situación más igualitaria entre Estados, apoyando a los Gobiernos y Administraciones menos poderosos.

Una segunda fuente de cambios está relacionada con el recelo que inspiran a las Administraciones la intromisión en el desempeño de funciones que competen al Estado, fomento del fraude financiero y de estructuras no democráticas al amparo de su falta de transparencia.

A las fundaciones, finalmente, se les achaca un carácter elitista sin auténtica base popular, así como un excesivo carácter corporativo ajeno a toda autocrítica.

Todo ello introduce la necesidad de nuevas estrategias y programas que, afortunadamente se están desarrollando en el entorno de las fundaciones. Concretamente, la presencia social española cada vez más fuerte en fundaciones multinacionales, al aportar un compromiso corporativo cada vez más globalizado y adquirir un *empowerment* sociopolítico cada vez mayor (Ruiz Olabuenaga 2003).

Es un gran cambio, que no libera a las fundaciones de riesgos y de críticas, de crisis estructurales y de amenazas externas, pero que las va introduciendo progresivamente en el núcleo de la globalización de nuestra sociedad moderna.

Tres interrogantes clave se han formulado respecto del complejo institucional de las fundaciones:

- ¿quién debe decidir en una sociedad el modo y la cuantía del uso de la riqueza existente?;
- ¿quién es el último responsable del suministro de bienes y servicios públicos y semipúblicos?; y

— ¿hasta qué punto puede permitir la Administración Pública que los intereses privados influyan en la agenda política de los gobiernos?

De la respuesta a estos interrogantes depende la importancia futura del sector no lucrativo en general y de las fundaciones en particular. En concreto, parece incuestionable que el papel de las fundaciones, aunque limitado, tenderá a ser cada vez más influyente e interrelacionado con los vaivenes de las diferentes fuerzas e intereses de la gran política. Ello no exime a las fundaciones de la necesidad de superar con éxito los retos, a la que, de manera más o menos directa y agresiva, se enfrentan en su proceso cotidiano de desarrollo. Entre todos ellos, sobresalen algunos más insoslayables, como el de encontrar los caminos para mantener la autonomía sin perder contacto con necesidades y demandas de la sociedad, de conjugar un liderazgo profesional asociado a la gestión de grandes depósitos, o el de decidir entre los objetivos de presente y la previsión de programas de futuro.

La mayor presencia social, por la agresividad de intervención, por el impacto social de la actividad y por la importancia financiera de los programas fundacionales, obliga a sus patronos y gestores a promocionar su talento de expertos en estrategias de intervención, su prudencia en el reparto de responsabilidades y de acierto en la toma de decisiones, y a equilibrar su misión filantrópica con su agresividad competitiva con otras entidades comerciales como organizaciones no lucrativas.

El peso de la formalidad organizativa, al evolucionar en tamaño y en complejidad estructural, exige a sus directivos un control ulterior, tanto para evitar la arrogancia corporativa, como para moderar la propensión a un desmesurado *lobbying*, o para dar pábulo al fraude y al abuso de poder.

En el torbellino de la globalización, las fundaciones no podían escapar al impacto de este proceso y ello tanto menos cuanto mayor sea su presencia social. Por eso mismo, el prestigio social, el poder político y la legitimidad moral que el movimiento no lucrativo de la sociedad civil venía acumulando en las dos últimas décadas de los ochenta y noventa, colocaron a éste en el centro de los enfrentamientos y asaltos de poder en el nuevo orden global.

El imparable ascenso de las fundaciones y su desplazamiento desde los márgenes al centro de la política (por el crecimiento de su importancia económica y política) les han llevado, por un lado, a ser objeto de una de las mayores críticas y de unas más implacables competencias y, por otro, a una presencia e incorporación a los centros del poder internacional. De ser utilizadas asociaciones y fundaciones como *mensajeros operativos* al servicio del Banco Mundial han comenzado a participar en el diseño de su política global.

Por otra parte, ellas mismas han recurrido como estrategia de acción al diálogo, formal o informal, con otras instituciones de amplio poder social y a la movilización popular a partir de campañas de protesta pública.

Su mismo éxito les ha introducido en el huracán de la globalización y les ha sometido a una profunda crisis de reestructuración. ¿Cómo se ha concretado este supuesto impacto?

A pesar de la escasez de información al respecto, persiste la impresión de que pueden apuntarse ciertos indicadores de reestructuración entre las fundaciones orientadas a la colaboración y desarrollo internacionales. Así, por ejemplo, se percibe un clima de recelo de verse contempladas como aliados, si no miembros manifiestos, del eje del mal propenso al terror. Esta percepción se apoya en la comprobación de ciertos intentos de restar legitimidad a los movimientos sociales, socavando espacios democráticos y de debate y debilitando el efecto tradicional a los apoyos que recibían hasta ahora.

Las políticas bélicas generan una polarización *eje del bien-eje del mal* que crea una reacción donde resulta difícil encontrar la equidistancia, y se desarrolla una cierta generalización del miedo a participar activamente en actividades *más comprometidas*. Se constata, simultáneamente, una pérdida de solidaridad que puede provocar, al contrario, una nueva oportunidad para todo el sector no lucrativo de colaboración con el ámbito de la Administración y del mercado. Se preveía, incluso, la posibilidad de un diálogo nuevo entre los movimientos sociales antiglobalización por un lado y las instituciones políticas y las corporaciones multinacionales, por otro.

Frente a la tentación del mantenimiento de un planteamiento de hostilidad total, la nueva conciencia pretende crear foros de encuentro global y representa, al mismo tiempo, la oportunidad de establecer una agenda global y la implantación de nuevas reglas glo-

bales. Tarea que las fundaciones asumirían, intentando humanizar y civilizar la globalización, más que pretendiendo detenerla o retroorientarla. Estamos hablando de intentos, más que de metas logradas.

Hoy por hoy sigue vigente la postura de una *globalización de la antiglobalización* que se basa en la negación de que *la pobreza sea un error*, más que una condición intrínseca del *neoliberalismo económico* y en que el *logro del crecimiento económico* sea más fundamental que la justicia social.

Muchas organizaciones mantienen su talante *globaláfono* y continúan acusando a la política del Banco Mundial y del FMI de no tener en cuenta las necesidades humanas básicas.

Ambas tendencias se enfrentan la una a la otra. Dos polos de interpretación, dos talentos de actuación y dos lógicas de decisión que, a su vez, se escinden ulteriormente en distintas facciones de abordaje de la globalización.

A pesar de la pluralidad de talentos, parece prevalecer una situación de ambivalencia que no ha acabado de decantarse y cuya resolución depende en gran parte, precisamente, de la actitud que adopte el mundo de las fundaciones.

Al mismo tiempo, la *plataformización* (si puede usarse este término) en la que se inscriben las pequeñas y medianas fundaciones en sus periódicas convocatorias de los foros mundiales, el apoderamiento (*empowerment*) innegable que han conseguido en niveles cada vez más significativos y, finalmente, la sincronización con la que, a través de Internet y otros sistemas de comunicación, consiguen conducir su gestión corporativa, han globalizado de facto la presencia del sector no lucrativo y, dentro de él, el de las fundaciones.

Bibliografía

- CABRA DE LUNA, M. A. «La dimensión económica de las fundaciones españolas de competencia estatal: una aproximación». En M. A. Cabra de Luna (2000). *Economistas*, 83, 1998.
- CÁRITAS ESPAÑOLA. *Plan CCB*. Madrid: Euramérica, 1965.
- . y G. ARANGUREN, y A. LUIS. *Repensar el voluntariado*. Madrid: Documentación Social, 2001.
- DOMÍNGUEZ VÁZQUEZ, I. J. CERRATO ALLENDE y I. GARCÍA GARCÍA. *La realidad de las Fundaciones en España*. Madrid: Fundación Marcelo Boñín, 2001.

- ERRO, J., y T. BURGUI. *El campo de la comunicación, la sensibilización y la educación para el desarrollo en Navarra, 1998-2002*. Navarra: UPNA, 2003.
- . y J. VENTURA. *El trabajo de comunicación de las ONGD en el País Vasco*. Bilbao: Hegoa, 2002.
- EUSKO JAURLARITZA. *El Asociacionismo en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco/Eusko Jaurlaritza, 2004.
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ENTIDADES DE EMPRESAS DE INSERCIÓN (FEDEET). *Identificación y diagnóstico integral de las empresas de inserción en España*. Madrid: popular, 2003.
- FUNDACIÓN ESPLAI. *El tercer sector visto desde dentro. La renovación de las Ongs y los retos de la exclusión social*. Barcelona: Fundación Esplai, 2002.
- FUNDACIÓN LUIS VIVES. *Propuestas de acción sobre el voluntariado y el marco financiero de las organizaciones de acción social*. Madrid: Fundación Luis Vives, 2000.
- FUNDACIÓN TOMILLO. *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*. Madrid: Fundación Tomillo, 2000.
- . *Orientación sociolaboral basada en itinerarios*. Madrid: Fundación Tomillo, 2003.
- FUNES, M. J. *La ilusión solidaria*. Madrid: UNED, 1995.
- GARCÍA DELGADO, J. L. *Las cuentas de la Economía Social. El tercer sector en España*. Madrid: Cívitas, 2004.
- IZQUIETA, J. L., y J. J. CALLEJO. El tercer sector y la solidaridad. «Las ONG del desarrollo: identidad y configuración interna». *Inguruak* 33. Bilbao, 2002: 99-117.
- MONTSERRAT CODORNIÚ, J. «Las ONLs ante el reto de la economía mixta del Bienestar». *Economistas* 83, 2000: 18-29.
- . «Balance consolidado de la Acción Social». En G. Rodríguez Cabrero, coord. *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Fundación FOESSA, 2003.
- . y G. RODRÍGUEZ CABRERO. «Dimensión económica del sector de las entidades no lucrativas en servicios sociales». En J. Montserrat Codorniu y G. Rodríguez Cabrero, coord. *Las entidades voluntarias en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1996.
- PÉREZ DÍAZ, V. «A lomos de corcel». *El País*, 14 de marzo de 1994.
- . y J. P. LÓPEZ NOVO. *El tercer sector social en España*. Madrid: MTAS, 2003.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. *El tercer sector iberoamericano: Fundaciones, Asociaciones y ONGS*. Valencia/València: Tirant lo Blanch, 2001.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., y J. MONTSERRAT CODORNIÚ, dir. *Las entidades voluntarias en España: Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1996.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. «La economía política de las organizaciones no Lucrativas». *Economistas* 83, 2000: 6-17.
- . coord. *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: FOESSA, 2003.
- RUIZ OLABUENAGA, J. I., dir. *El sector no lucrativo en España*. Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- . *El sector no lucrativo de acción social en la comunidad autónoma del País Vasco*. Bilbao: Edex, 2003.
- SCHLÜTTER, A., V. THEN, y P. WALKENHORST. *Foundations in Europe. Society management and law*. Bertelsmann Foundation, 2001: 223-233.
- SERRANO, M. «Las ONGD, entre la empresa y el estado: ¿cambio o reproducción del sistema?». En L. Nieto. *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*. Madrid: Cántara/UCM, 2001.

2. El gobierno de las organizaciones no lucrativas

Gregorio Rodríguez Cabrero
Universidad de Alcalá

2.1. Introducción

El término *gobernanza* es intercambiable con el de buen gobierno en el plano de la acción pública y con el de responsabilidad corporativa en el de la gran empresa. Es sin duda un concepto elusivo y ambivalente cuyos significados suelen ser muy amplios desde el plano filosófico hasta el más pragmático de la acción cotidiana, si bien en todas ellas subyace el intento de orientar su contenido hacia el conjunto de todos aquellos actos y procesos relacionados con un ideal corporativo de gestión.

En unos casos enfatiza más el esfuerzo colectivo que supone el compromiso efectivo de los miembros con la supuesta misión de una organización, al paso que, en otros, se refiere más a un objetivo de eficiencia que reclama modos concretos de comportamiento. Entre ambos polos la *gobernanza* puede implicar el conjunto de procesos y conductas, estrategias y decisiones supuestamente relacionadas con la gestión ideal de las organizaciones no lucrativas.

El término *gobernanza* es, en parte, una aplicación mecánica del término inglés *governance*. Éste se ha impuesto como vocablo de moda en la sociología de las organizaciones y en la sociología política durante la última década, a partir del debate sobre el papel de las organizaciones en un mundo globalizado que obliga a modos de gobierno en red y en colaboración. *Gobernanza* en castellano significa ‘acción o efecto de gobernar o gobernarse’; es un término con raigambre, pero en desuso hasta que vuelve a reaparecer recientemente.

En nuestro caso, de lo que se trata es de analizar cómo se gobiernan las organizaciones no lucrativas. De lo que no cabe duda es de

que cuando hablemos aquí de *gobernanza* nos referiremos fundamentalmente al buen gobierno de las organizaciones no lucrativas.

En el análisis del término *gobernanza* encontramos desde definiciones amplias y filosóficas, hasta otras de tipo instrumental. Es decir, definiciones que hacen referencia al objetivo del buen gobierno y otras que inciden en los medios del logro del buen gobierno.

Entre las primeras, se sitúan aquellas generadas en el debate sobre los efectos de la globalización en la democracia política y en el tipo de protagonismo organizativo que se genera en un mundo con fronteras difusas, estados nacionales debilitados y movimientos sociales, que se resisten al imperativo de las grandes corporaciones mundiales o poderes supranacionales. Estas definiciones tienen que ver con la preocupación por el destino de la democracia participativa, más allá de la democracia parlamentaria. En este sentido, por ejemplo (Ramonet, Chao y Wozniak 2004), la *gobernanza* se define como el equilibrio de poder en el seno de una red de actores y esferas de autoridad, de suerte que se garanticen la legitimidad organizativa en el interior de las organizaciones y, hacia fuera, la cohesión en la sociedad en la que actúan como organizaciones sociales.

Desde una perspectiva aplicada a las organizaciones no lucrativas podemos diferenciar tres tipos de aproximaciones conceptuales. Por una parte, las concepciones de la *gobernanza* entendida como compromiso con la *misión* de la organización (Chait, Holland y Taylor 1996). La *gobernanza*, en este caso, es un esfuerzo colectivo del gobierno o junta de gobierno a favor de un tipo de gestión que se corresponda con la institución o misión de la organización. Este factor está presente en otros enfoques, como a continuación veremos, pero tiende también a ser destacado en sí mismo como un intangible del desarrollo organizativo.

En el extremo contrario, podemos encontrar definiciones instrumentales de la *gobernanza* aplicadas al mundo de las organizaciones no lucrativas (Duca 1996), en las que se reduce el buen gobierno a cómo la junta de gobierno o de patronos ejerce su autoridad sobre una organización o cómo desarrolla un sistema o proceso de gestión. La *gobernanza* es sinónimo de una correcta dirección de las juntas de gobierno. En este mismo sentido cabe mencionar a Adirondack (1999), para quien la *gobernanza* no se reduce tanto a que se hagan las cosas, sino asegurar que efectivamente son hechas. Finalmente, aunque desde una visión negativa cabe destacar a Carver

y Carver (1997), para quienes la *gobernanza* consiste en evitar lo inaceptable y lograr lo deseable para las organizaciones sociales.

Existen otras aproximaciones interpretativas que combinan los elementos de tipo valorativo con los de tipo instrumental.

Estas últimas interpretaciones insisten en los aspectos estratégicos de las organizaciones no lucrativas, es decir, en una dirección con capacidad para definir la misión y objetivos a largo plazo (planificación estratégica), la garantía de la autonomía de la organización a través de la salvaguarda de sus valores e integridad ética, la garantía de una financiación suficiente y no dependiente y un liderazgo social creciente a través de la responsabilidad social, evaluación de su actividad y resultados. Aspectos todos ellos que extienden las fronteras de la gobernación de las organizaciones no lucrativas hacia muy variados ámbitos de su desarrollo organizativo, tratados en otras partes de la investigación sobre el tercer sector (Ruiz Olabuenaga 2000).

Sin embargo, todas estas definiciones enfatizan el componente de responsabilidad social de la organización a largo plazo y minusvaloran el componente de participación organizativa, de cómo los actores sociales internos (socios, voluntarios, *staff*) participan en la organización, cuál es su rol interno y cómo influyen en la toma de decisiones y en la definición de políticas organizativas.

De ahí que en toda definición de *gobernanza* haya que enfatizar dos aspectos que forman parte de la misma realidad y que en este trabajo abordamos:

- a) el ámbito interno de la participación en la organización de los actores que la componen. Es decir, el componente socioparticipativo en el desarrollo organizativo; y
- b) la responsabilidad social de la organización ante la sociedad, lo que implica una autónoma capacidad para el desarrollo de proyectos sociales evaluables.

En definitiva, podemos definir tentativamente la *gobernanza* como el arte del buen gobierno organizativo, que implica tres elementos básicos: un estilo de gobierno participativo hacia dentro, cooperativo con otras organizaciones públicas y privadas, y responsable socialmente o con capacidad de legitimación social.

Este arte de gobierno, o buenas prácticas de las organizaciones no lucrativas, supone que a lo largo de las próximas líneas, y una vez puesto en contexto el desarrollo del tercer sector, abordemos de manera concreta dos aspectos de la *gobernanza* que tratan de destacar sus dimensiones más relevantes. Esto sin pretensiones de agotarlas, ya que algunas de ellas son abordadas en otras partes de esta obra.

En nuestro caso, la *gobernanza* la entendemos como el conjunto mencionado de comportamientos enmarcados en un doble proceso: el de la institucionalización del sector no lucrativo y el de su corporativización, estructurados ambos, a su vez, en dos entornos diferentes, pero interrelacionados entre sí. El proceso de corporativización incluye el ámbito de desarrollo social manifestado por el incremento sostenido del número de organizaciones voluntarias, así como del número de personas voluntarias y volumen de recursos financieros que les permiten competir (o colaborar) con organizaciones distintas de las que componen el sector no lucrativo. El de la institucionalización, por su parte, comprende el proceso de estructuración de su actuación en el conjunto de instituciones y relaciones de la Administración y del sector comercial. Ambos procesos, por su parte, conllevan efectos sociales tanto en el ámbito externo (prestación de servicios) como en el interno (gestión del voluntariado).

La *gobernanza* es entendida, por consiguiente, como el ejercicio de buen gobierno de las organizaciones no lucrativas. Un ejercicio que se traduce en tensiones socioorganizativas de dos bloques (corporativización-institucionalización) subdivididos, a su vez, en dos niveles: exterior e interior.

Comenzando por el primer bloque (el de la corporativización), las organizaciones desarrollan dos clases de funciones dirigidas a la producción de servicios: la que da origen a una tensión entre la dependencia económica no buscada por las organizaciones no lucrativas y la colaboración pactada con los sectores de la Administración y comercial y la gestión del voluntariado (que origina tensión entre la profesionalización funcional del voluntariado y el desarrollo organizativo propio), las organizaciones sociales...

En primer lugar, abordamos la *gobernanza* como sistema de participación democrática en las organizaciones no lucrativas en su gobierno diario. Ello supone preguntarnos por las relaciones de poder,

colaboración y participación de tres agentes sociales específicos: directivos, socios y voluntarios.

En segundo lugar, el análisis social de la *gobernanza* implica preguntarnos por las relaciones de poder y colaboración entre las propias organizaciones no lucrativas, entre éstas y otras organizaciones sociales y económicas (empresas) y políticas (asociaciones políticas y partidos políticos). Es decir, el tipo de red o redes que establecen las organizaciones no lucrativas y el tipo de gobierno o *gobernanza* que se establece dentro de dichas redes y, en concreto, cuál es el grado de autonomía de las organizaciones no lucrativas dentro de las redes en que participan.

En suma, se trata de analizar cómo las organizaciones no lucrativas definen y gestionan el gobierno de las organizaciones desde la doble perspectiva de su estructura social externa y de sus relaciones con otras organizaciones del entorno, como es la Administración.

En el ámbito de la prestación de servicios y gestión del voluntariado, las organizaciones sociales entran en una relación con la Administración Pública, tanto de dependencia económica como de colaboración pactada, lo cual tiene consecuencias en el desarrollo social y organizativo de las entidades. En el mismo sentido, las organizaciones no lucrativas actúan a veces, y de manera creciente, en competencia con empresas privadas en el mismo campo de actividad y, en todo caso, en un entorno de reforzamiento de la mercantilización de la actividad social y cultural. Ello implica que no pocas organizaciones sociales afrontan una tensión, en ocasiones conflictiva, entre la presión corporativa casi empresarial sobre sus objetivos, instrumentos y actividades y entre la función social en favor del desarrollo social y de la promoción de la democracia participativa. Es decir, las organizaciones sociales intervienen en un contexto condicionado por las políticas públicas (regulación y financiación sobre todo), y por la creciente competencia mercantil de las empresas privadas allí donde las actividades voluntarias pueden ser objeto de actividad lucrativa. La división mixta del bienestar ha supuesto un mayor campo de acción para las organizaciones no lucrativas como consecuencia de un cierto retraimiento de la acción estatal en la producción de servicios, pero, al mismo tiempo, ello ha generado nuevas formas de dependencia (la financiación estatal sigue siendo decisiva en el día a día de muchas organizaciones no lucrativas) y de competencia (la empresa privada entra de manera selectiva pero creciente en campos

de actividad que se consideraban casi exclusivos de las organizaciones *sociovoluntarias*).

En el ámbito del desarrollo social y del espacio cívico, las organizaciones voluntarias afrontan dos retos desde el punto de vista de sus actividades más emblemáticas: la participación cívica y reivindicación social (hacia el exterior) y la participación o democracia organizativa (hacia el interior) que forman parte del desarrollo del voluntariado y, a un nivel general, de los derechos cívicos (sociales, medioambientales, culturales).

La función de reivindicación de derechos cívicos, junto a la promoción de la democracia participativa, forma parte de los objetivos estratégicos de las organizaciones no lucrativas. Durante los últimos años este objetivo compite con otro no explícito, sino latente, el de un modelo de participación acrítico, canalizado siempre a través de organizaciones sociales, pragmatista y no reformista o transformador que indirectamente favorece un tipo de participación *individualizante*.

La función de reivindicación depende tanto de factores externos (como puede ser la presión en favor del objetivo de prestación de servicios y políticas de participación, de control social y de canalización de la energía individual de los ciudadanos) como, sobre todo, de factores internos. Entre estos últimos cabe destacar el tipo de profesionalización y la calidad del voluntariado en aquellas organizaciones en las que existe. En concreto, este último, la calidad del voluntariado, afecta a la función reivindicativa en muchos sentidos. Es decir, un voluntariado participativo, integrado en la estructura de la organización, no subordinado utilitariamente ni profesionalizado funcionalmente es un voluntariado más identificado con los fines del desarrollo social. En el mismo sentido un tipo de profesionalización no corporativa, integradora de las funciones de prestación de servicios y de reivindicación ante los problemas sociales, tendrá una capacidad superior de defensa y extensión de los derechos sociales.

2.2. El contexto de la *gobernanza*

Institucionalización y corporativización del sector de las organizaciones no lucrativas. El análisis y comprensión del crecimiento y desarrollo de estas organizaciones en España nos exige tener en cuenta el marco nor-

mativo, social y económico de las organizaciones sociales, es decir, enmarcarlas en el doble, y en parte, contradictorio proceso general de institucionalización y *corporativización* de la acción voluntaria en España.

Durante los últimos casi veinte años ha tenido lugar en España un proceso de *institucionalización* y *corporativización* de las organizaciones no lucrativas, es decir, un doble proceso de desarrollo social (institucionalización) y de crecimiento económico y organizativo (*corporativización*) del sector no lucrativo.

Cuando hablamos de *crecimiento corporativo* nos referimos al incremento sostenido del número de organizaciones voluntarias. Casi la mitad se ha creado desde 1990 hasta muy recientemente. También nos referimos al crecimiento del número de personas voluntarias que se han incorporado de manera puntual o con cierta permanencia en las organizaciones sociales, parte de ellas con una orientación de profesionalización funcional. Igualmente nos referimos al crecimiento de los recursos económicos y humanos disponibles y aplicación de procesos de trabajo racional; al crecimiento de la complejidad organizativa, tanto interna (aplicación de técnicas de gestión y diseño organizativo), como externa (creación de plataformas, federaciones y confederaciones de entidades). Finalmente, se trata de analizar el crecimiento extensivo en la medida en que la competencia selectiva con las empresas mercantiles y la adopción de estilos de gestión corporativos caracteriza a un sector creciente de las organizaciones no lucrativas. Éstas surgen y crecen en sociedades en las que paradójicamente se han acentuado los procesos de mercantilización y *corporativización* de la vida social y económica, y no pueden ser inmunes a tales procesos, máxime cuando la empresa privada encuentra en la solidaridad una vía de maximización de su imagen social.

Al mismo tiempo, se trata de un proceso intenso de *desarrollo social* o *institucionalización* en la medida en que, junto al crecimiento, diversificación y mayor presencia pública, las organizaciones voluntarias afrontan su desarrollo en un contexto de cambio social complejo que afecta a su naturaleza, a su ser y a su identidad. Nos referimos a que las organizaciones sociales actúan en el contexto de una profunda reestructuración del estado del bienestar, del que forman parte. Son, también, un efecto, lo que implica una mayor presión sobre la actividad de prestación de servicios en detrimento, a veces en conflicto, de la actividad reivindicativa y mediadora de las organizaciones sociales. Ello su-

pone que las funciones de participación social y reivindicación de las organizaciones sociales entran en relaciones complejas de articulación y, a veces, de conflicto con las de prestación de servicios y gestión del voluntariado. Al mismo tiempo, el logro de una buena imagen social de las organizaciones no lucrativas (en parte precaria, ya que suele resentirse con la magnificación mediática de los escasos escándalos en la gestión de recursos económicos de algunas ONG), nos revela que, efectivamente, está teniendo lugar una cierta socialización de las organizaciones no lucrativas y de sus valores de solidaridad y mutualismo en un mundo profundamente mercantilizado.

Efectos sociales ambivalentes de la institucionalización de la *gobernanza*. Este doble proceso ambivalente de institucionalización y *corporativización*, se traduce en tensiones socioorganizativas de cuatro tipos que podemos agrupar en dos bloques: las tensiones entre funciones que se producen en el ámbito instrumental y del crecimiento organizativo y, en segundo lugar, las tensiones en el espacio cívico y en el del desarrollo social.

En el ámbito del crecimiento organizativo e instrumental las organizaciones no lucrativas desarrollan dos funciones dirigidas a la producción de servicios: la prestación de servicios (hacia el exterior) y la gestión del voluntariado (hacia el interior). Ambas funciones requieren una profesionalización en un sentido amplio. Ello genera tensiones, a veces incluso contradicciones, a dos niveles:

- por un lado, en el ámbito de la prestación de servicios, se produce una tensión entre la dependencia económica no buscada por estas organizaciones y la colaboración pactada en programas concretos entre Estado, empresas y organizaciones sociales; y
- por el otro, en el ámbito de la gestión del voluntariado, se produce la tensión entre la tendencia hacia la *corporativización* casi empresarial (profesionalización funcional del voluntariado, gestión de recursos humanos como fuerza de trabajo gratuito; Zurdo 2003) y un desarrollo organizativo propio y adecuado a la nueva estructura de recursos humanos en las organizaciones no lucrativas.

Si tenemos en cuenta la diversidad de estas organizaciones (cultura, bienestar social, deporte, acción política no partidaria, religiosa, etc.),

sus muy diferentes tamaños y lugares sociales en los que intervienen y, sobre todo, existencia de motivaciones tan variadas, resulta arriesgado hacer generalizaciones sobre cómo ha tenido lugar su doble proceso de institucionalización y *corporativización* en España.

A pesar del riesgo de simplificación del contexto de la *gobernanza* de las organizaciones no lucrativas en España, sobre todo teniendo en cuenta la dificultad de generalizar sobre un espacio social tan variado como fragmentado, existe un cierto común denominador relativo a este sector que podemos caracterizar, de manera resumida, del siguiente modo:

- a) Todas ellas forman parte del proceso general de reestructuración del estado del bienestar en España (contención del Estado y nuevos compromisos de la sociedad civil organizada), con una mayor implicación y responsabilidad en las políticas sociales públicas, bajo un marco regulador creciente y complejo y con una dependencia financiera importante en un contexto de expansión de las organizaciones sociales.
- b) La competencia de la empresa privada es desigual, pero, igualmente, creciente en el sector de las organizaciones no lucrativas. La extensión de la actividad lucrativa en el seno del estado del bienestar es percibida a menudo por estas organizaciones como un agravio, ya que supone desplazamientos y pérdida de influencia y poder después de años de riesgos e innovación social. También es cierto que la empresa privada ofrece la oportunidad interesada de realizar acciones conjuntas (*marketing* con causa, por ejemplo) con las organizaciones de voluntariado, y las propias empresas tienden a constituir sus propios espacios de actividad no lucrativa sin ataduras con las organizaciones, tratando de maximizar las funciones sociales de la empresa privada a partir de su estructura social mercantil.
- c) El crecimiento del sector social y cultural en un contexto de recursos escasos y contención del gasto público supone una competencia por los recursos entre las propias organizaciones sociales que obliga en cierto modo a diversificar la búsqueda de recursos, al mismo tiempo que una oportunidad de compartir recursos para acciones comunes entre las propias organizaciones no lucrativas.

En definitiva, junto al objetivo de crecimiento organizativo de los últimos años (prestación de servicios, *corporativización* directiva, gestión del voluntariado, dependencia de los recursos públicos, entre otros), dichas organizaciones se plantean otros referentes para su desarrollo social (colaboración entre entidades, desarrollo de valores añadidos diferenciales, fomento de la participación social y de valores de solidaridad). Todo esto produce tensiones, contradicciones y, a veces, conflictos, en las organizaciones sociales que tratan de redefinir su identidad y funciones sociales.

Si comparamos los cambios acaecidos en el crecimiento y desarrollo de las organizaciones *sociovoluntarias* en los últimos años cabe comprender, por ejemplo, que el análisis realizado en 1996, para el subsector de acción social, no sólo no ha cambiado, sino que ha progresado. Sosteníamos entonces, hace casi una década (Rodríguez y Montserrat 1996) que «las entidades se abren camino entre una pérdida real de participación colectiva (debilitamiento de la base social asociativa), las presiones competitivas del mercado, y las exigencias formales y organizativas por parte del Estado. En el proceso de descentralización del bienestar, se produce un desplazamiento desde la movilización hacia la profesionalización organizativa de las entidades». Es decir, las presiones que sufre el estado del bienestar como consecuencia tanto de la pérdida de su autonomía en el contexto general de la globalización, como de sus propios límites para desarrollar sus objetivos de igualdad y bienestar en sociedades crecientemente fragmentadas y sometidas a profundos cambios sociales, demográficos y culturales, se traducen en el reflujo de su protagonismo. Éste se transfiere al sector privado por la doble vía, obviamente diferente, de la ampliación del espacio mercantil en el seno del estado del bienestar y por la transferencia al sector de las organizaciones no lucrativas de aquellas actividades más conflictivas socialmente y menos rentables políticamente. A la vez, la propia sociedad civil se ve obligada a dar respuesta propia, solidaria y mutualista, a las necesidades sociales emergentes. Ya que no se trata únicamente de la reestructuración del estado del bienestar, sino de una remodelación con profundidad de la articulación de las instituciones y agentes históricos de la política social.

Cuando decíamos líneas más arriba que entendíamos por *gobernanza* el buen gobierno de las tensiones originadas en el ámbito de la institucionalización y de la corporativización, queríamos destacar que

la *gobernanza* es un conjunto de prácticas y de estrategias que desempeña una dualidad de funciones, afirmando que, no obstante el denominador común que impregna todo el sector, éste está hoy sometido.

De ahí, por tanto, que el sector de las organizaciones no lucrativas esté hoy sometido a la doble presión de su reconstitución como espacio de participación social y democrática (función de desarrollo social) y, al mismo tiempo, del crecimiento. Dicho crecimiento implica la prestación de servicios en competencia selectiva, pero creciente con el sector mercantil, si bien ello afecta a una parte del sector no lucrativo. Esta dualidad de funciones se refleja en el seno de las propias organizaciones en la tensión que implica la gestión eficaz y transparente de servicios y el desarrollo de las funciones de democracia organizativa. Es decir, se refleja en la construcción social y organizativa de la *gobernanza* interna y externa.

El desarrollo de tales objetivos no es necesariamente contradictorio, pero sí es fuente de tensiones y conflictos organizativos en un segmento de organizaciones que ocupan un espacio social peculiar, ya que son organizaciones en las que se entrecruza el estado del bienestar y la sociedad civil.

Este doble proceso de institucionalización (reconocimiento social, extensión del voluntariado, contribución a la creación de sociedad civil) y *corporativización* (profesionalización, orientación a la prestación de servicios en competencia con el mercado, racionalización de procesos) ha generado varios efectos ambivalentes en la *gobernanza* de las organizaciones no lucrativas:

- a) Se han ampliado los actores sociales que intervienen directa o indirectamente en el gobierno de dichas organizaciones con nuevos desarrollos organizativos, nuevas formas de influencia y extensión de modos de participación en el gobierno de éstas. Gobierno, empresas, directivos, usuarios, voluntarios, financiadores privados, socios constituyen una amalgama de intereses en la que se entrecruzan formas variadas de colaboración y competencia.
- b) La gobernación de las organizaciones no lucrativas se hace más compleja, menos nítida, a veces. La red de *gobernanza*, interna y externa, se ve sometida a dispares requerimientos: *gobernanza* gestora versus *gobernanza* democrática; autonomía

económica versus colaboración económica de estas organizaciones con la Administración; profesionalización eficaz versus protagonismo del voluntariado; eficacia organizativa versus motivación asociativa. No se trata de que exista una oposición per se en la relación de esos pares mencionados; lo que sugerimos es que el desarrollo de las organizaciones no lucrativas, por su propia especificidad, es dual y ambivalente al tener que dar respuesta al mismo tiempo a demandas y requerimientos muy diferentes. En todo caso, constatamos la complejidad creciente, organizativa y de gobernación, en el seno de estas organizaciones incrementada por su inevitable incardinación en una sociedad civil cambiante y en reconstitución, como es la sociedad civil española. Ello supone, en definitiva, que la concepción de la *gobernanza*, es decir, el buen gobierno de las organizaciones no lucrativas, sea un problema social de indudable importancia debido a la interpretación que de la misma hacen los diferentes actores sociales y organizativos implicados. Porque, en definitiva, la *gobernanza* no es sino la resultante de las estrategias de los actores que intervienen en su gobierno, directa e indirectamente, en el contexto de un modelo de desarrollo organizativo del tercer sector caracterizado, según el sondeo Cindes:

1. por el predominio de la función de gestión de servicios (83% de las entidades son prestadoras de servicios);
2. por el predominio de una intensa colaboración económica con el sector público (reconocida por el 84% de las organizaciones);
3. por su fuerte localismo/regionalismo (ya que el 85% de las organizaciones tiene un ámbito inferior al nacional);
4. por el peso relativamente superior del espacio social y sanitario (casi la mitad de las organizaciones intervienen en estos campos: 45% del total);
5. por su relativa reciente constitución (el 46% ha sido creado en los últimos quince años); y
6. por una dimensión económica pequeña, ya que el 63% de las organizaciones tiene unos gastos anuales inferiores a los 65.000 euros.

La *gobernanza* se ha hecho compleja, como vemos por estos esquemáticos datos, porque las organizaciones no lucrativas tienen que gestionar servicios, lo que incluye una creciente relación/competencia con empresas. Al mismo tiempo, el desarrollo de los *meso gobiernos* y la importancia creciente de los Ayuntamientos en la satisfacción de necesidades colectivas, conlleva que tengan que relacionarse de manera muy directa, y no sólo en el plano económico, con las Administraciones Públicas.

Por último, el espacio social y económico en el que actúan diversifica la red de actores sociales con los que entran en relación las organizaciones no lucrativas. Diversidad de actores, complejidad de relaciones organizativas, estrategias de colaboración y competencia, presiones de los usuarios por tener voz, aspiraciones de los voluntarios por ser algo más que trabajo benévolo y participar en la elaboración de las estrategias de las organizaciones no lucrativas son, en suma, elementos constitutivos de la *gobernanza* en dicho sector.

Ahora bien, sería una simplificación de la realidad social de este sector sostener que en el conjunto de estas organizaciones existe un cierto tipo o modelo general de *gobernanza*. Nada más lejos de la realidad, ya que la amplia diversidad de organizaciones no lucrativas, con orígenes distintos, tamaños muy diferentes, modos muy diferentes de relación con el mercado y el sector público, la distinta naturaleza social del mutualismo y del altruismo, entre otros factores diferenciales, nos impide hablar de la *gobernanza* de las organizaciones no lucrativas.

Por el contrario, esta situación nos exige hablar de las *gobernanzas* o *tipos de gobernanza* existentes. A partir del sondeo Cindes resulta imposible establecer con cierta precisión esa amplitud de *gobernanzas* ya que, por una parte, la distinción asociación-fundación deja fuera otras formas de organizaciones, como las mutuas y las cooperativas. Además, el sondeo por sí mismo apenas permite diferenciar tipos de *gobernanza*, dado que las respuestas escasamente discriminan cuando se ponen en relación variables organizativas como son el tamaño, los gastos o el número de socios.

Finalmente, el análisis con detenimiento de la *gobernanza* nos hubiera exigido la necesidad de aplicación de prácticas cualitativas, como los grupos de discusión, para profundizar en tipologías de gobernanza y motivaciones directivas asociadas a dichas tipologías. Es por ello que las páginas que siguen constituyen una aproximación general a la

práctica institucional de la *gobernanza* de las organizaciones no lucrativas, un análisis de las tendencias generales de su desarrollo, más que un detallado análisis de su variedad y riqueza que, necesariamente, requiere un estudio posterior. Únicamente de manera indirecta, cabe establecer una aproximación tipológica a partir del sondeo Cindes referida al conjunto de las asociaciones y fundaciones de la muestra. De ahí que la tipología que a continuación exponemos vaya más allá de la propia y limitada información que nos proporciona la citada encuesta.

2.3. Tipos ideales de *gobernanza*

Para la mejor interpretación de la aproximación tipológica de la *gobernanza* tal y como es ejercida por las organizaciones del sector, la exponemos a continuación precedida por un modelo general que facilite su más explícita caracterización.

El análisis concreto de la *gobernanza* de las organizaciones no lucrativas en España debe ir precedido de un marco o modelo general que caracterice los tipos de *gobernanza* existentes en el mundo de las asociaciones y fundaciones, a partir de lo que ya conocemos sobre este mundo y el soporte indirecto del propio sondeo Cindes.

Básicamente, dicho modelo de *gobernanza* se puede articular a partir de la interrelación de dos ejes definitorios de la naturaleza de estas organizaciones. Por una parte el eje de la participación, la mayor o menor propensión a la participación interna en su gobierno. Por otra parte, el eje de la responsabilidad social (la *accountability* anglosajona) de este tipo de organizaciones, es decir, el grado de transparencia combinado con el tipo de objetivos sociales que se plantean.

La combinación de dichos ejes en un espacio social tipológico nos proporciona tentativamente cuatro tipos ideales de gobierno en las organizaciones no lucrativas que vamos a analizar a continuación y cuyos rasgos fundamentales comparativos vienen recogidos en el cuadro 2.1. *Gobernanza* corporativa y *gobernanza* democrática, dentro del ámbito de organizaciones de segunda generación, y *gobernanza* patrimonial y *gobernanza* comunitarista o grupalista dentro del ámbito de organizaciones de primera generación.

Obviamente, como todo diseño de tipos ideales, no pretende sino disponer de un marco general interpretativo del proceso general de cambio sociohistórico reciente de las organizaciones de este

tipo en España durante los últimos, aproximadamente, veinte años. Haciendo uso de dicho marco, será posible comprender de manera más refinada los aspectos concretos del gobierno de las organizaciones no lucrativas: las prácticas sociales de los actores y los cambios organizativos. Sin este marco general, cualquier análisis concreto quedaría reducido a un análisis funcional del crecimiento organizativo de estas organizaciones, de sus recientes procesos de racionalización económica y de los modos de gestión de su capital humano.

Sin embargo, se perdería el marco conceptual e histórico necesario para comprender la complejidad de su reciente proceso de mutación. Es decir, de su institucionalización y *corporativización* en el contexto de la reestructuración del estado del bienestar y del impacto de la globalización en la reconstitución de la sociedad civil. Este marco o esquema general entendemos que es un recurso para una mejor comprensión de los procesos reales concretos de la *gobernanza* asociativa y fundacional.

Como decimos, la combinación de los ejes de la participación, mayor o menor, y de la responsabilidad social, mayor o menor transparencia y fortaleza de la misión, nos permite concebir cuatro tipos ideales que forman parte del proceso de construcción de la *gobernanza* en una esfera social profundamente variada y fragmentada, con profundas diferencias en cuanto a recursos e influencia social y muy diferentes grados de institucionalización.

Clarificados, por consiguiente, los cuatro ámbitos (resultantes de los dos bloques —corporativización/institucionalización y dimensión interna/externa) en los que se desarrolla la *gobernanza*, pasamos a describir los cuatro tipos.

El primer tipo de *gobernanza* se puede denominar como *gobernanza* corporativa, donde podemos situar a aquellas organizaciones no lucrativas más directamente implicadas en la producción de servicios y que, durante los últimos lustros, han sufrido un fuerte proceso de profesionalización y burocratización. Son las casi empresas, su funcionamiento es de empresa, la captación de recursos financieros y humanos y su gestión eficiente es su cometido fundamental. Están fuertemente orientadas a la colaboración económica, en parte *acrítica*, con las Administraciones Públicas y las empresas privadas relacionadas con el mundo asociativo-fundacional. La rentabilidad económica, no sólo la simple subsistencia, es uno de los objetivos

básicos de este subsector de organizaciones no lucrativas de tamaño grande, también mediano, que durante los últimos años han representado la fuerza más significativa del proceso de institucionalización y profesionalización de las organizaciones sociales en España. Se definen por su relativa y controlada participación interna (el voluntariado es más un recurso económico que un potencial humano solidario) y creciente responsabilidad social corporativa y formal. El cumplimiento de reglas y la realización de obligaciones formales (memorias, auditorías, informes de evaluación) ha sido incorporado al quehacer ordinario de este tipo de organizaciones al que se subordinan los procesos de participación interna, particularmente el de los voluntarios. Como señala Zurdo (2003), en este tipo de organizaciones la racionalización casi empresarial implica, en ocasiones, una parcial precarización de su empleo directo remunerado y una tendencia a la profesionalización funcional del voluntariado.

Esta tipología de organizaciones conforma en buena medida la estructura de poder económico y organizativo real y de influencia social en el mundo de las organizaciones no lucrativas compartido, en buena medida, con las organizaciones del espacio social de la *gobernanza* democrática. Su papel ha sido determinante para la visibilidad del sector y para la definición de estrategias de consolidación económica y organizativa a costa de sacrificar parcialmente valores como los de independencia, importancia de la misión y la orientación a la transformación social. En un mundo donde las relaciones mercantiles han penetrado prácticamente todos los ámbitos de la vida social (incluida la producción de servicios domésticos), estas organizaciones no podían ser ajenas a este proceso general. De ahí la importancia sociológica de este tipo de *gobernanza*.

La *gobernanza* democrática es el segundo tipo de *gobernanza* de las organizaciones no lucrativas en España. Se trata de un ámbito de gobierno orientado al desarrollo social, lo que exige no sólo el logro de la participación social máxima, interna y externamente, sino también una responsabilidad social basada en la máxima transparencia y en el logro de servicios sociales de calidad y personalizados.

Se trata de organizaciones de tamaño medio, también existen algunas de tamaño grande, que representan el altruismo participativo más desarrollado. La prestación de servicios personalizados y el desarrollo de la democracia participativa son, como decimos, sus notas

características. La responsabilidad social es transparencia de actos y orientación a valores. La participación se concibe como participación de usuarios y voluntarios, además de los socios, en la vida asociativa, como voz activa en el seno de las organizaciones asociativas. Pero, también, como presencia en foros e instancias sociales de mediación y reivindicación en las que sea posible el desarrollo cívico. Estas organizaciones son gestoras del capital social entendido como desarrollo social, es decir, desarrollo de los derechos sociales y valores democráticos. De ahí que la misión o estrategia innovadora y transformadora forme parte del discurso y prácticas asociativas. La presencia en redes, plataformas, confederaciones, no es sólo un modo de lograr fuerza política y visibilidad social, sino de establecer nodos de relación desde los que influir activamente en el estado del bienestar y favorecer la construcción de la sociedad civil. Su colaboración con la Administración es activa, pero crítica. Gestiona recursos, pero trata de remover los obstáculos para el desarrollo social. Es local pero también global, es decir, tiende a ser *glocal* en sus planteamientos.

Estos dos espacios de gobierno, el corporativo y el democrático, constituyen el modo de desarrollo organizativo de la segunda generación de organizaciones no lucrativas, en las que predomina la importancia del capital humano y social, así como la responsabilidad social, con amplias diferencias en su seno. Entre ambos tipos de *gobernanza* existen semejanzas en cuanto al ejercicio de la responsabilidad social y la profesionalización. Pero, al mismo tiempo, su misión tiende a ser claramente diferente: orientada a fines la primera y a valores la segunda, dicho en términos *weberianos*, les enfrenta en buena medida.

Son dos modelos de *gobernanza* diferentes en cuanto a estrategias de participación y en cuanto a misión. Estas organizaciones corporativas se inscriben en el proceso general de *corporativización* del liberalismo económico, mientras que las de tipo democrático se inscriben en el proceso de reacción defensiva frente a la *corporativización* de la sociedad y de las propias organizaciones no lucrativas. Son dos estilos de gobierno diferentes y, entre ellos, existe un equilibrio asimétrico a favor de la *gobernanza* corporativa, ya que la profesionalización corporativa ha ganado peso durante los últimos quince años en detrimento relativo de la *gobernanza* democrática. El fuerte y sólido altruismo de este último le permite, en parte, contrapesar dicha tendencia de *corporativización* reciente de dichas organizaciones en el contexto de falta de

compromiso relativo del estado del bienestar. Pero la liza entre ambos modelos de *gobernanza* será en parte determinante del estilo de *gobernanza* de las organizaciones no lucrativas en los años venideros.

Como espacios de *gobernanza* de primera generación u orientación tradicional, con los matices que señalaremos, se pueden diferenciar la *gobernanza* patrimonial y la *gobernanza* comunitaria.

Son dos estilos de *gobernanza* antagónicos entre sí y ocupan un lugar secundario en el espacio social de estas organizaciones. Si bien el primero tiende a reforzar la *gobernanza* corporativa y el segundo la *gobernanza* grupalista o comunitarista, actúa de base de renovación permanente de la *gobernanza* democrática en la medida en que éste es fruto de la transformación organizativa de movimientos sociales y grupos de iniciativa social. Pasemos a definir sus rasgos fundamentales.

La *gobernanza* patrimonial sería el tercer grupo y es, paradójicamente, un espacio de mercantilización latente, cuando no explícito, de la actividad de determinadas fundaciones de grandes empresas, de algunas asociaciones orientadas de manera definitiva a la esfera mercantil de la producción de servicios conservando su forma social y, últimamente, caracteriza a ciertas actividades del *marketing* social de empresas privadas o a empresas que se *oenegeizan* como parte de una política empresarial de creación de una imagen social corporativa benévola, lo que podría denominarse altruismo cínico. La responsabilidad de estas organizaciones es patrimonial a la vez que corporativa en un segmento de las mismas. Un pequeño segmento de ellas es de tercera generación, es decir, espacio social literalmente fagocitado por grandes empresas con imagen de marca poderosa.

La gestión de este tipo de *gobernanza* no se dirige tanto a la gestión del capital humano, aunque en parte lo hace y, mucho menos, a la gestión del capital social, sino a la máxima rentabilización del capital patrimonial y financiero mediante la utilización de la intangibilidad valorativa de las organizaciones no lucrativas como refuerzo de su imagen de marca corporativa o como fruto de la inserción en redes de presión e influencia sobre los recursos públicos. Además, en su estrategia late la sustitución del estado del bienestar de derechos sociales por la sociedad de bienestar compasiva, el refuerzo de las tendencias privatizadoras de la producción de servicios colectivos que durante los últimos años ha tenido lugar en España y, en buena parte, de los países de la Unión Europea.

Su fuerza económica e influencia mediática es lo suficientemente poderosa, en su segmento más influyente, como para seguir escalando posiciones en el mundo de estas organizaciones a partir de la intensa reestructuración o *neopatrimonialización* de este tipo de organizaciones no lucrativas. Su espacio participativo es residual y su opacidad relativamente elevada, aunque mantiene los cumplimientos formales. Su relación con la Administración es claramente interesada con el fin de favorecer privilegios fiscales que refuercen la imagen corporativa de empresa *oenegeizada*. Se trata de un espacio, por tanto, interesado económicamente, socialmente opaco y nula participación social desde el punto de vista cívico.

La *gobernanza* grupalista o comunitarista, como cuarto grupo, es un espacio residual de *gobernanza*, si bien cualitativamente importante dada su efervescencia cíclica a partir de la aparición de movimientos sociales y su naturaleza social de vivero de voluntariados e iniciativas sociales. Su ámbito es sobre todo, pero no exclusivamente, local. En este tipo de *gobernanza* se entiende la responsabilidad social como responsabilidad de los *microgrupos* ante la sociedad y frente al Estado. La posible colaboración económica con este último, del que desconfía y teme su control, tiene lugar desde una pretendida independencia casi imposible e, incluso, no deseable desde el punto de vista de la construcción de los derechos sociales.

Este modelo de *gobernanza* tiende a basar su gestión organizativa, o *protoorganizativa* más bien, en el recurso del voluntariado y una mínima burocratización. Su debilidad económica y organizativa supone que este tipo de organizaciones tenga una vida precaria y afronte el riesgo de su desaparición o necesaria transformación en grupo organizado y sujeto a los requerimientos de la solicitud de subvenciones, búsqueda de recursos y sometimiento a reglas formales de organización de los procesos de trabajo.

Por otra parte, se trata de un espacio altamente participativo y autogestionario pero opaco, dado que por su pequeña dimensión y filosofía tienden a ser reacias a una responsabilidad social formalizada y apelan a una genérica responsabilidad ante la sociedad concreta donde actúan.

La idealización de su independencia, la precariedad de sus medios y la falta de estabilidad organizativa son sus puntos débiles. Sin embargo, la *gobernanza* grupalista es fundamental para la renova-

ción permanente de la base social de la *gobernanza* democrática, ya que el desarrollo organizativo tiende a *corporativizar* las organizaciones.

El *grupalismo* y los movimientos sociales no garantizan la estabilidad organizativa a largo plazo de este tipo de organizaciones, pero favorecen su continua renovación. Es decir, la tensión movimiento-organización es crucial en el proceso de renovación permanente de las organizaciones no lucrativas. Este tipo de organizaciones ha sido recogido en la muestra del sondeo Cindes de manera residual, como cabría esperar.

CUADRO 2.1: Características definitorias de los tipos de *gobernanza* en España

Tipos de <i>gobernanza</i>	Responsabilidad social o <i>accountability</i>	Tipos de participación interna	Modelos de gestión	Relación con la Administración
Corporativa	Formal corporativa	Limitada y subordinada	Gestión del capital humano	Colaboración económica <i>acrítica</i>
Democrática	Formal social	Extensiva formalizada	Gestión del capital social	Colaboración crítica
Patrimonial	Opaca <i>pseudoformal</i>	Bloqueada	Gestión del capital patrimonial	Colaboración <i>comensalista</i>
Grupalista	Opaca <i>antiformal</i>	Intensiva no formalizada	Gestión de recursos grupales/locales	Independencia <i>idealizante</i>

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, y a pesar de que su dimensión cuantitativa no es relevante y sobre todo su dispersión y fragmentación son llamativas, juegan un papel crucial en el proceso general de construcción del tercer sector dado su carácter social de innovación, flexibilidad, formación de nuevos cuadros directivos y resistencia a la tendencia de burocratización de las organizaciones sociales.

Estos cuatro tipos ideales de *gobernanza* adquieren una mayor relevancia si son vistos a la luz del grado de participación interna-externa que implican, no ya en función de su cuádruple perfil, sino en función de la diferente actuación de sus elementos institucionales constitutivos (presidencia, junta, asambleas de socios, voluntariado).

2.4. El Gobierno como participación

El análisis de la *gobernanza* interna implica preguntarnos por la naturaleza y tipos de participación social existentes en las organizaciones no lucrativas. Obviamente, se trata aquí de ofrecer una imagen sintética de un espacio muy heterogéneo y, en buena medida, centrado en el mundo asociativo más que en el fundacional.

Los agentes sociales sujetos de la participación son de dos tipos:

- a) por una parte, sujetos directos como son los socios y las juntas directivas;
- b) por otra, los sujetos indirectos como son los voluntarios (los usuarios no son aquí objeto de análisis). Estos agentes participativos actúan en un clima interno caracterizado, según las propias organizaciones, por los siguientes rasgos:

- una muy sólida persistencia de los objetivos fundacionales a lo largo del tiempo, según reconoce más del 80% de los directivos entrevistados en el sondeo;
- la creencia mayoritaria en la capacidad para desarrollar programas a largo plazo, si bien cerca del 40% de los directivos no parece compartir tal visión optimista; y
- finalmente, y también de manera moderadamente mayoritaria, existe la creencia en la capacidad de las entidades para ofrecer soluciones a las necesidades que se demandan a las organizaciones.

En este clima organizativo de aparente estabilidad de la misión, de elevada capacidad organizativa y de respuesta activa de las organizaciones a las demandas sociales, es donde podemos analizar cuál es el papel de los agentes organizativos, considerando la variable participación o implicación en el gobierno organizativo.

Adelantemos la respuesta global antes de analizar la posición de cada agente organizativo. Existe un aparente y notable grado de participación social desde la perspectiva de los directivos. Decimos aparente porque lo que el sondeo no puede ofrecernos es una respuesta desde el punto de vista de los propios socios y voluntarios. Aquí trataremos de matizar la respuesta optimista de los directivos

considerando el caso concreto de la participación del voluntariado recurriendo a otras fuentes de información (Marbán 2003; Rodríguez 2003 y 2004; y Zurdo 2003) y desde la propia visión *motivacional* de los voluntarios teniendo en cuenta el proceso de institucionalización de las prácticas sociales de voluntariado.

La relación entre profesionales y voluntarios, en concreto, se ha vuelto controvertida, ya que se trata de motivaciones muy diferentes y no siempre coincidentes, excepto cuando entran en el mismo plano de *corporatización* y profesionalización de la acción colectiva en las organizaciones. Es decir, cuando coincide la búsqueda de la máxima profesionalización organizativa con la profesionalización funcional del voluntariado.

A continuación analizaremos el nivel de participación de los voluntarios, socios y juntas directivas en la *gobernanza* de la organización.

El voluntariado constituye hoy una de las estructuras sociales básicas de las asociaciones y, en menor medida, de las fundaciones. Su imbricación socioorganizativa es ambivalente, de suerte que la participación en el gobierno de las entidades es tan difusa como discutida. Según los directivos de las organizaciones sociales, el grado de compromiso de los voluntarios con los objetivos que guían a las organizaciones es muy elevado. El 84% de los directivos afirma que los voluntarios está de acuerdo y muy de acuerdo con dicho compromiso (cuadro 2.2). Esta afirmación no discrimina sus resultados en función de variables como, por ejemplo, el tamaño o el volumen de gastos anuales, ni según la actividad y los destinatarios de la misma.

CUADRO 2.2: Intensidad del compromiso de los voluntarios con los objetivos que guían las organizaciones no lucrativas
(total y según el tamaño de la plantilla; porcentajes)

	Total	1-50	51-100	101-250	251-500	501-1.000	1.000 y más
Muy en desacuerdo	4	1	4	7	5	4	2
En desacuerdo	4	3	6	3	6	—	4
Indiferente	9	6	10	9	7	11	11
De acuerdo	24	24	31	28	17	16	25
Muy de acuerdo	60	66	50	53	65	69	60
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración basada en el sondeo Cindes, 2004.

Ahora bien, no podemos saber en qué medida dichos voluntarios contribuyen a la definición de los objetivos y estrategias y esto es un aspecto cardinal de la participación de los voluntarios en la *gobernanza* organizativa que aquí consideramos basándonos en otras fuentes de tipo cualitativo.

Un segundo indicador de la implicación del voluntariado en la *gobernanza* organizativa puede ser medido en función de las actitudes y motivaciones del voluntario. El trabajo voluntario es benévolo, pero éste es un objetivo ideal ya que las motivaciones de los voluntarios pueden ser muy variadas. La motivación mayoritaria de los voluntarios, según los directivos, es la participación en la causa o misión de la organización. Casi el 80% del total de los entrevistados sostiene tal afirmación (cuadro 2.3). A gran distancia, están los intereses de tipo material o búsqueda de compensación por el trabajo benévolo, como son el aprendizaje, oportunidades de empleo o pequeñas compensaciones materiales. Todas ellas suman el 18% de las motivaciones desde la óptica, insistimos, de los directivos. Ni el tamaño de la organización ni el volumen de gastos discrimina el tipo de motivaciones. En conjunto, entre un máximo del 23% y un mínimo del 15% serían motivaciones de tipo material y promocional.

¿Se corresponden estos resultados con lo que nos dicen los propios voluntarios a través de sus discursos, expresión de su práctica social? Globalmente sí, aunque la respuesta requiere algunas matizaciones.

CUADRO 2.3: Principales motivaciones de los voluntarios para participar en las organizaciones según el tamaño de la organización
(porcentajes)

	Total	1-50	51-100	101-250	251-500	501-1.000	1.000 y más
Aprendizaje	11	13	7	17	8	9	4
Oportunidades de empleo	4	5	3	7	1	7	4
Pequeñas compensaciones materiales	3	3	3	3	5	2	5
Participación en la causa	79	77	85	70	85	85	81
N. S./N. C.	2	2	1	2	—	—	4
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Sondeo Cindes, 2004.

La participación de los voluntarios en la organización puede ser considerada desde el punto de vista de la práctica organizativa y *motivacional* desde el de los directivos y los voluntarios.

Para los directivos, y tomando como referencia las organizaciones del tercer sector de acción social (un sector altamente significativo en el conjunto del tercer sector y del que disponemos de mayor información en este campo), el papel de los voluntarios en las organizaciones está sometido hoy al conflicto, valga la expresión, entre la lógica dominante de la rentabilidad económica de una parte de las organizaciones (sobre todo cuando prestan servicios) y, por otra parte, la necesidad de incorporar al voluntariado como estructura de participación social activa.

La cultura organizativa de las organizaciones no lucrativas en la actualidad está sometida a una tensión permanente entre la lógica de la profesionalización y la lógica de la participación. La *gobernanza* interna tiene como misión facilitar la participación de los voluntarios en la planificación estratégica de las organizaciones, como *desideratum* general o misión. Pero, al mismo tiempo, este objetivo se ve condicionado, cuando no subordinado, a la lógica imperativa del balance económico de las entidades y del logro de la máxima eficacia del voluntariado incorporado. Esa tensión conlleva, en muy escasas ocasiones, que los voluntarios sean algo más que ejecutores de programas diseñados por los profesionales, sin tener en cuenta su voz.

El voluntario es al mismo tiempo un valor de cambio económico, un valor de cambio social y un valor de cambio simbólico personal. Integrar este conjunto de valores al cuádruple servicio de la misión de la organización, a la máxima participación del voluntariado en la entidad, a la eficacia de la organización y, finalmente, al servicio de las políticas públicas de canalización funcional del voluntariado como arquetipo de la participación social, es un proceso complejo y pleno de tensiones. No podemos olvidar que las organizaciones viven en un espacio competitivo en el seno del propio sector de las organizaciones no lucrativas. Tampoco podemos olvidar que existe una amplia colaboración en su ámbito y entre éste y el mercado. Al mismo tiempo, el voluntariado altruista puro es una ficción ya que lo que existe es una amplitud de motivaciones voluntarias, como a continuación referiremos, expresión de la

lógica compleja del don en sociedades de valores dominantes individualmente orientados.

Para los voluntarios, la participación voluntaria es plural y ambigua. Como señala Zurdo (2003), estamos en la actualidad en un proceso de transición hacia un nuevo modelo organizativo de las organizaciones no lucrativas que gira en torno al desarrollo de modelos de gestión eficaz, de productividad individual. Esto supone una tendencia a la *instrumentalización* del voluntariado, como fuerza de trabajo funcionalmente coordinada en estas organizaciones y como base integrada de participación social en las políticas sociales públicas. No por un designio estratégico, sino como reflejo de los procesos de mercantilización intrínseca de la sociedad y del retroceso relativo del compromiso estatal con las políticas sociales, todo lo cual tiende a reforzar la fuerte tendencia existente de individualización de la acción voluntaria.

Como consecuencia, el papel de los voluntarios en la *gobernanza* de dichas organizaciones no es el de voz activa y protagonista, aspiración no negada idealmente por ninguna entidad social, sino el de estructura funcional de colaboración con la entidad, directa e indirectamente, con el Estado para quien el voluntariado es aquel que canaliza su acción voluntaria a través de una organización.

Este modelo de cooperación funcional se diversifica en función de las motivaciones voluntarias existentes que van desde lo expresivo y moral, hasta lo más instrumental. Las motivaciones se concretan en prácticas mixtas en las que se funden los elementos morales e ideológicos con los más individuales e instrumentales. Por tanto, las motivaciones son múltiples y las estrategias de los voluntarios reflejan esa multiplicidad en las organizaciones en las que el voluntario puede implicarse buscando satisfacer varias motivaciones al mismo tiempo, tanto simbólicas, como instrumentales, individuales y cívicas.

El cuestionario del sondeo Cindes trata de captar esa multiplicidad asociativa, si bien no puede dar cuenta de su complejidad. La respuesta de que la participación es la motivación mayoritaria se corresponde con la realidad, pero lo que no puede explicar es la variedad y complejidad interna de dicha participación.

De ahí la necesidad de establecer tipologías que traten de explicar y comprender el nuevo voluntariado (de naturaleza más individual e instrumental) y sus relaciones con el voluntariado tradicional

(de naturaleza más social y moral/expresiva). Así, por ejemplo, un proceso a tener en cuenta en la actualidad es el de la profesionalización funcional del voluntariado. Es decir, el voluntario que realiza tareas propias de profesionales sustituyendo a los profesionales como tal y contribuyendo al abaratamiento de costes y al debilitamiento del compromiso del voluntario con el proyecto.

Desde el punto de vista de la *gobernanza*, se ha producido un hecho paradójico en los últimos años. Ha aumentado la base social del voluntariado como vía privilegiada de participación social (a veces pretendidamente reducida a la participación voluntaria) y como fuente de recursos humanos funcionales para las entidades. Pero, al mismo tiempo, existe una baja tendencia a la participación interna en las estrategias de las organizaciones y en la toma de decisiones. Esta situación apuntaría a un «debilitamiento severo de la estructuración democrática de las entidades» (Zurdo 2003) lo que redundaría en un deterioro de la democracia participativa y en un reforzamiento del voluntariado en su dimensión funcional y no en su dimensión democrática.

Los socios constituyen la base social por excelencia de las organizaciones sociales. Si bien es cierto que durante los últimos años los voluntarios han acaparado en el imaginario colectivo, en el discurso mediático y en la propia investigación social, el protagonismo de las entidades. No podemos olvidar que la continuidad fundacional de una asociación se basa en sus socios, lo mismo que en las cooperativas. Los socios son un recurso organizativo, pero también lo es la estructura social básica de la que emerge la junta de gobierno y en base a la cual ésta dirige las entidades.

El sondeo Cindes nos permite una cierta aproximación a la *gobernanza* de los socios en las organizaciones, contemplado desde el lado de los directivos en relación con tres aspectos que desarrollaremos a continuación. Éstos son: la relación entre socios y organización, la frecuencia de los contactos entre junta y socios y la regularidad de la colaboración de los socios en las organizaciones no lucrativas.

El primer aspecto y más importante de la *gobernanza* de los socios supone contemplar tanto los aspectos cuantitativos (existencia de socios) como la calidad de los mismos (medida en colaboración y espíritu asociativo), es decir, la relación entre socios y su organización. Los socios escasean según señala casi un tercio de los directi-

vos (cuadro 2.4). Sin embargo, el problema crucial es la escasez de los socios que están dispuestos a colaborar, ya que según el 47% de los directivos esta baja disponibilidad caracteriza a las entidades. Si a este porcentaje sumamos la afirmación de que los socios no tienen espíritu asociativo (el 10%), otra manera de reflejar la calidad de la participación, el resultado es que más de la mitad de los directivos consideran que la calidad participativa es baja y, por tanto, estamos ante un tipo de *gobernanza* débil no tanto por escasez de socios, cuanto por la baja disposición a participar.

CUADRO 2.4: Problemas existentes en la relación de los socios con las organizaciones en relación con algunos campos de actividad
(porcentajes)

	Cultura	Deportes	Educación	Sanidad	Servicios sociales	Medio ambiente	Total
Escasean los socios	34	29	24	27	29	71	29
Escasean los socios que están dispuestos a colaborar	45	57	53	40	46	29	47
Los socios no son competentes	—	—	—	5	1	—	2
Los socios no tienen espíritu asociativo	12	7	3	13	12	—	10
No hay socios	9	7	17	13	11	—	12
N. S./N. C.	—	—	3	2	1	—	2

Fuente: Elaboración propia.

La clave reside en conocer la relación entre junta de gobierno, surgida de la democrática decisión de los socios, y los socios en cuanto tales. Es decir, se trata de saber si la estructura de la *gobernanza* actual de las organizaciones no lucrativas y, en concreto, de las asociaciones, favorece la *desresponsabilidad* de los socios y la concentración de la responsabilidad y del poder en las juntas directivas que, a su vez, justifican su creciente poder en el bajo interés participativo de los socios (subordinación de los socios a las juntas). A su vez, las juntas directivas habrían trasladado en buena medida el ejercicio de sus competencias y, lo que es peor, de su responsabilidad (*accountability*) a los profesionales (aunque algunos de éstos sean también miembros de la junta directiva), con lo cual se habría

producido una deriva parcial de corporativización dentro de las entidades.

De este modo, los socios, una vez agotado el momento fundacional, tenderían a trasladar su responsabilidad hacia las juntas y éstas a los profesionales, en aras de la eficiencia organizativa como medio instrumental para hacer frente a la burocratización que conlleva la gestión de los servicios y la creciente complejidad de las relaciones entre organizaciones no lucrativas, Estado y empresas. La naturaleza asociativa de las entidades (protagonismo de los socios) tiende a entrar en tensión con la naturaleza instrumental de las mismas (el protagonismo de los gestores) si bien su extensión e intensidad son necesariamente variables dependiendo del tamaño, origen y ámbito de intervención. Estaríamos ante una democracia participativa o tipo de *gobernanza* débil dado el carácter subordinado de los socios y su bajo protagonismo.

Estas tendencias apenas si varían cuando las relacionamos con otras variables. En el caso concreto de la actividad de medio ambiente, se destaca la falta de socios en mucha mayor medida que la escasez de socios dispuestos a colaborar.

Esta *gobernanza* que calificamos de débil y subordinada no impide que las juntas directivas de las entidades mantengan un cierto contacto con los socios bastante elevado ya que el 64% de los directivos afirma que estas organizaciones mantienen un contacto trimestral sin apenas diferencia ni por el ámbito ni por la actividad ni por el tamaño. Un contacto de tipo anual lo mantiene el 16% del total de las entidades. Claro está que el sondeo no dice de qué tipos de contacto se trata: si información por correo electrónico, reuniones informativas, grupos de trabajo, programación, etc. En el caso concreto de las reuniones trimestrales, la información sobre los contenidos de dichos contactos nos hubiera permitido profundizar en la política de comunicación y participación de las organizaciones no lucrativas con los socios, ya que de lo que se trata es de conocer, en términos de *gobernanza*, los tipos y la intensidad de la participación de los socios en el gobierno y su grado de influencia en la determinación de las políticas generales o estrategias, la concreción de programas y la fiscalización de las actividades que ejecutan los profesionales.

Finalmente, un indicador de *gobernanza* fuerte es el que se refiere a los socios que colaboran de manera regular con las organizacio-

nes de las que son miembros. Las organizaciones que tienen un número de socios entre 1 y 24 son las que experimentan un mayor grado de colaboración. Este tamaño de organizaciones supone el 62,4% de los socios que colaboran regularmente. A gran distancia se encuentra el resto de las organizaciones (cuadro 2.5).

CUADRO 2.5: Socios que colaboran regularmente con la entidad
(porcentajes)

Tamaño de la entidad por número de socios	Porcentaje
0	1,7
1-24	62,4
25-49	13,7
50-74	6,7
> 75	11,5
N. S./N. C.	4
Total	100

Fuente: Elaboración propia.

El papel de las juntas directivas y patronatos, no de los profesionales (aunque parte de éstos se encuentre en las direcciones de las entidades), es esencial para comprender quién inspira la orientación estratégica de la entidad como el control de los recursos económicos, referido a un aspecto económico sustantivo como es control de la contabilidad. A continuación, entonces, desarrollaremos estos dos aspectos.

En la actualidad, las juntas directivas de las organizaciones no lucrativas, en general, son las que inspiran de manera claramente mayoritaria la estrategia de las entidades frente a otro tipo de instancias. En el sistema actual de *gobernanza* de estas organizaciones en España, las juntas directivas son algo más que un comité representativo de los intereses de la asamblea que las elige o del patronato que las nombra. Son la verdadera columna vertebral de la *gobernanza* organizativa. Las juntas son el elemento fuerte de la *gobernanza*.

Esta *gobernanza* fuerte de las juntas directivas, tendente claramente a la concentración de funciones y de responsabilidades (e incluso con tendencia en su seno a cierto presidencialismo no sólo repre-

sentativo sino ejecutivo), caracteriza de manera particular a las asociaciones. En el 87% de estas últimas, las juntas directivas marcan la estrategia de la organización y a gran distancia la federación o confederación (10%) y los profesionales (6%). En el caso de las fundaciones, como era de esperar, este peso de las juntas directivas se modera (el 56% de las juntas directivas inspira la estrategia general de la entidad) a favor de federaciones o confederaciones (20%), de los profesionales contratados (18%) o de otra instancia (16%) que suele ser el patronato de la fundación (v. cuadro 2.6).

CUADRO 2.6: Definición estratégica de la entidad y sus relaciones institucionales
(respuesta múltiple)

	Asociaciones	Fundaciones	Total
La confederación o federación donde está integrada la entidad	10	20	10
Otra instancia de la que depende la entidad	3	16	2
La junta directiva	87	56	88
Los profesionales contratados por la entidad	6	18	6
N. S./N. C.		2	

Esta diferencia entre asociaciones y fundaciones en la definición de la estrategia de las entidades no sólo puede explicarse en su distinta naturaleza social y jurídica (universo de personas en las asociaciones frente al universo de las cosas en las fundaciones), sino por la propia evolución histórica del sector en España durante los últimos veinticinco años. En efecto, las asociaciones se han creado a partir de un grupo de liderazgo social o carismático en los diferentes sectores. Una vez lograda la estabilidad económica mínima y una cierta imagen social, se han transformado en aparatos organizativos pero, al mismo tiempo, las asociaciones surgidas como movimiento social de socios han transferido progresivamente a las juntas de gobierno no sólo la representación de la asociación, sino, también, su programación y gestión. Parte de las juntas directivas son profesionales que en su día fueron socios, luego directivos y finalmente juntas relativamente profesionalizadas. La complejidad del crecimiento organizativo de las asociaciones ha fortalecido a las juntas directivas que, sin dejar de tener la legitimidad de la asamblea donde son elegidas, han devenido en aparatos organizativos relativamente inde-

pendientes. En todo caso, las juntas directivas siguen teniendo un fuerte peso, casi determinante, en las asociaciones.

Por el contrario, y en cuanto a las fundaciones, unas se han reestructurado algo posteriormente al desarrollo asociativo, con necesidades inmediatas de profesionalización o gestión de los recursos. Otras, creadas a partir de finales de la década de los años ochenta del siglo xx, se han constituido desde el inicio con una fuerte orientación profesional y de ahí, por tanto, el peso superior de los profesionales en la orientación estratégica. Ello no presupone que la gestión de las fundaciones esté mejor garantizada que en las asociaciones. Lo que queremos decir es que en el caso de las fundaciones por su naturaleza, objetivos y desarrollo, los profesionales y otras instancias externas que nombran a las juntas directivas de las fundaciones tienen un peso superior en las asociaciones.

En definitiva, las juntas directivas tienen un peso fundamental en la estructura de la *gobernanza* de las entidades: tienden a la concentración de funciones y, en todo caso, controlan su dirección estratégica.

Un matiz de relativa importancia es el que se refiere al tamaño de la organización respecto de la dirección estratégica de las entidades. Aunque el cruce de la pregunta 41 («¿quién decide la estrategia de las asociaciones?») con otras variables (sector y tamaño) no modifica apenas los resultados antes mencionados, lo cierto es que a mayor tamaño tiende a haber un mayor peso de las confederaciones o federaciones, en el caso de las asociaciones.

Únicamente en el caso de la definición de la estrategia en relación con el gasto de las entidades, los profesionales tienen su mayor peso relativo (18%) en las organizaciones con mayor volumen de gastos, es decir, las que gastan más de sesenta y cinco mil euros anuales. Igualmente los profesionales tienen un peso superior a la media (6%) en las asociaciones de educación (12%) y de medio ambiente (14%). En el mismo sentido y por encima de la media, sin que suponga un cambio significativo, los profesionales de la sanidad (9%) y de los servicios sociales (8%) tienen un escaso peso en la definición de las estrategias asociativas.

El papel protagonista de los presidentes y miembros de las juntas directivas es el control de la contabilidad. Las juntas directivas no sólo deciden la estrategia de la entidad de manera mayoritaria, sino que

**CUADRO 2.7: Definición de la estrategia de la entidad (asociaciones)
en función del tamaño de la organización**

	Total	1-50	51-100	101-250	251-500	501-1.000	1.000 y más
La confederación o federación	10	6	8	10	10	11	16
Otra instancia de la que depende la entidad	2	—	1	4	2	2	—
La junta directiva	88	92	90	86	89	85	82
Los profesionales contratados	6	5	3	11	4	9	5
Otros						—	2
Total	100	100	100	100	100	100	100

también tienen una fuerte presencia en el control de la actividad económica diaria. Los presidentes de la junta directiva o patronato o algún miembro de la junta son los responsables de analizar la contabilidad dentro de la organización, independientemente de que exista, o no, auditoría interna o externa, tal como puede verse en la cuadro 2.8. Este perfil es mucho más intenso en las fundaciones, ya que, al tener que registrar las cuentas anuales en un protectorado, la junta o patronato tiene que hacer una supervisión más intensiva que en el caso de una asociación que no tiene dicha obligación.

**CUADRO 2.8: Análisis de la contabilidad de la entidad,
papel de las juntas directivas**
(respuesta múltiple)

	Asociaciones	Fundaciones	Total
Presidente de la junta o patronato	36	34	35
Algún miembro de la junta o patronato	33	52	36
Algún socio	17	3	15
Junta directiva	5	5	5
Tesorero, economista, contable	7	5	7
Otros	6	5	6

Este perfil no se modifica sino muy parcialmente cuando consideramos variables como el tamaño de las entidades según número de socios o el volumen de los gastos. En algunos casos, el presidente de la junta directiva o patronato tiene un peso superior a la me-

dia. Esto es lo que sucede en el caso de las entidades con más de mil socios o en los estratos de gastos más elevados. También sucede esto con mayor claridad en el papel de economistas o contables en el análisis de la contabilidad cuyo peso es muy superior a la media en las organizaciones con mayor volumen de gastos. Ahora bien, estos matices no modifican el fuerte rol de control del presidente de las juntas directivas, o alguno de sus miembros, en la contabilidad de la entidad.

Se entiende por *gobernanza* externa la capacidad de las entidades sociales para mantener un elevado grado de autonomía económica e institucional respecto de los agentes sociales e institucionales y organizaciones con los cuales se relaciona en su desarrollo como institución y en su crecimiento como organización. Es decir, cómo garantizaba su autonomía, en el marco de un sistema de colaboración e intercambio con las organizaciones mercantiles, la Administración Pública y el conjunto de las organizaciones del tercer sector.

De la información del sondeo Cindes emerge una fotografía de la *gobernanza* externa caracterizada por: *a)* un muy bajo perfil de dependencia respecto de otras entidades; *b)* poco influenciable desde el exterior, y, finalmente; *c)* colaboradora con el gobierno. Un resultado que consideramos un tanto *idealizante* a la luz de otras fuentes de información (por ejemplo, y para el subsector de acción social véase el informe general sobre *Las entidades voluntarias de acción social en España*, 2003 o *El tercer sector social en España* del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). Este resultado se debe, en parte, a la propia formulación general de la pregunta pero, sobre todo, porque la valoración de este aspecto tan importante difícilmente puede ser captado si no es mediante el debate o análisis discursivo de los directivos sociales.

El hecho de que la pregunta sobre la autonomía de las organizaciones sociales sea tan general ha tenido como consecuencia el resultado de que el 89% de las entidades (91% en el caso de las asociaciones y 78% en el de las fundaciones) manifieste su independencia respecto de cualquier otra organización pública o privada. Para el pequeño porcentaje de organizaciones que manifiestan su dependencia, sólo el 11% del total (22% en el caso de las fundaciones y 9% en el de las asociaciones) afirma depender de la Iglesia, de alguna entidad política, empresa u otros.

Este resultado contrasta claramente, al menos en lo que se refiere a la dependencia financiera, con otros estudios generales o sectoriales. Así, en el trabajo previo (Ruiz Olabuenaga 2000) y descontando el valor del trabajo voluntario, resulta que la dependencia financiera del sector público referida al año 1995 afecta al 53% de los ingresos de las organizaciones del subsector de educación, al 48,6% de los ingresos de las entidades del subsector de servicios sociales y al 37% de las del subsector sanitario.

La estimación realizada por Montserrat (2003) para el sector de organizaciones de acción social para el año 2000 nos ofrece el siguiente resultado: el Estado financia el 39,3% de los ingresos totales de las fundaciones y el 57,2% de los ingresos de las asociaciones. Únicamente las entidades singulares se distancian de estos resultados como es el caso de Cáritas (27% de los ingresos proceden del sector público) y Cruz Roja (el 33% de sus ingresos totales). En el estudio de Pérez Díaz y López Novo (2003) para el tercer sector de acción social, el resultado es también de una elevada dependencia de las subvenciones públicas: el 53,2% de los ingresos. Ello sin contar con los contratos de prestación de servicios con el sector público.

Por tanto, el resultado del sondeo debe ser matizado de manera muy clara en lo tocante a la independencia económica, ya que las fuentes mencionadas no reflejan sino una importante dependencia de los recursos públicos.

Como continuación de la pregunta anterior, el sondeo se plantea la posibilidad de que las organizaciones puedan ser influidas ante la necesidad de recursos, exactamente, dejarse influir a cambio de lograr subvenciones. La forma de plantear la pregunta conduce, en parte, a una respuesta edulcorante como cabía esperar, ya que el 73% de las entidades afirma que no sufren esa influencia a cambio de lograr más recursos. Solamente el 11% de los directivos organizativos entrevistados reconoce dicha influencia o son indiferentes a la misma (v. cuadro 2.9). Este resultado apenas varía cuando comparamos asociaciones y fundaciones.

Esta supuesta escasa influencia externa debe ser contrastada con otros estudios sobre el particular y, sobre todo, los de tipo sectorial. Si nos referimos a la influencia directa externa de unas organizaciones sobre otras, resulta comprensible que la inmensa mayoría

CUADRO 2.9: Las organizaciones se dejan influir por instituciones externas para poder recibir subvenciones

	Total	Fundaciones	Asociaciones
Muy en desacuerdo	51	52	51
De acuerdo	22	25	22
Indiferente	15	13	16
De acuerdo	9	10	9
Muy de acuerdo	2	1	2
Total	100	100	100

(excepto aquellas que dependen de manera directa de un partido político, organización religiosa, sindical o empresarial) niegue dicha influencia. La razón es que ésta suele darse de manera indirecta y sometida a flujos de intercambio e influencia mutua, lo cual conlleva la formación de espacios de influencia e, incluso, de presión asimétrica.

Las organizaciones con un mayor volumen de gastos matizan ligeramente la respuesta, manifestando un mayor reconocimiento de dicha influencia externa. Igualmente, si contemplamos la respuesta desde el punto de vista del ámbito geográfico de acción, tenemos que las organizaciones internacionales son las que con mayor énfasis niegan la influencia externa a cambio de garantizar los ingresos (el 95% está muy en desacuerdo y en desacuerdo con la supuesta influencia).

En definitiva, las entidades niegan, en su gran mayoría, la influencia externa. La doble pregunta a plantear, que no podemos responder con el concurso del sondeo, es si esto se corresponde con la realidad y, sobre todo, cuáles son los modos mediante los cuales tiene lugar la influencia que necesariamente se da en organizaciones abiertas que intervienen en un mundo de redes y colaboraciones constantes como demuestra el predominio de la política organizativa de colaborar con la Administración dando, por tanto, paso a inevitables y mutuas influencias, presiones y condicionamientos.

Las organizaciones no lucrativas reconocen de manera masiva que su orientación principal, en la relación con los poderes públi-

cos, es de colaboración. Sin diferencias entre asociaciones y fundaciones, el 84% de las entidades reconoce la política de colaboración. Únicamente una minoría se plantea una política de cumplimiento de reglas (el 14%, en el caso de las fundaciones el 19%). Es marginal la política de oposición (1%) o de controlar al gobierno (2%).

Tales resultados no hacen sino confirmar el modelo singular de institucionalización/*corporativización* del sector de dichas organizaciones en España durante los últimos veinte años. Un modelo de colaboración (básicamente de colaboración económica, aunque no en exclusiva) en un contexto de un estado del bienestar extenso, pero con lagunas importantes en cuanto al bienestar social, y que ha hecho de las organizaciones no lucrativas, en parte, una extensión o brazo del Estado (elemento de colaboración en la prestación de servicios) generando dependencia económica o constituyéndose indirectamente como Administración paralela. Y, en parte, también, como un sector relativamente autónomo que trata de crear su propio espacio para facilitar la creación de sociedad civil y desarrollar la democracia participativa.

La realidad de la colaboración dependiente con la Administración forma parte del proceso dual, antes mencionado, de institucionalización/*corporativización* de estas organizaciones en un marco de profunda reestructuración del estado del bienestar en España. Esta dimensión no es nueva ni determinante, pero sí fuertemente influyente en la *gobernanza* de las organizaciones, es decir, en el diseño de los programas de acción, en las formas de evaluación y en las estrategias de medio y largo alcance.

Afortunadamente, esta realidad no les restringe el campo de acción ni determina la *gobernanza* de las mismas, aunque sí la influye fuertemente, máxime cuando el sector empresarial está incrementando su competencia en algunas de las áreas de producción de bienestar. En efecto, el factor de institucionalización sigue estando presente. Es cíclico, al estar sometido a situaciones de emergencia o a la aparición de nuevas necesidades sociales. Es asimétrico, ya que no se reparte por igual ni es lo mismo el espacio local que el urbano. Entra en colisión inevitable con el proceso de *corporativización* anteriormente mencionado. Sin embargo, como factor *refundacional* que trata de adaptarse, modificándolo, al proceso de inevitable *corporativización* del tercer sector, vuelve a legitimar socialmente el cam-

po de las organizaciones sociales y nutre con nuevas iniciativas, movimientos sociales, nuevos colectivos protagonistas, el sector de las organizaciones no lucrativas.

En definitiva, estas organizaciones, en su *gobernanza* externa, tienen en nuestra opinión una dependencia superior a la reconocida por los directivos de las organizaciones en el sondeo, como demuestra su dependencia financiera de los recursos públicos y, en general, sobrevenida de un modelo de colaboración con el sector público basado en la prestación de servicios y a los que, en parte, se han visto conducidas sin buscarlo ante las carencias e insuficiencias del estado del bienestar. Ello no impide reconocer que la relativa dependencia, que no la pretendida, idealizada y mistificada independencia de las organizaciones no lucrativas, ha dejado margen de acción para forjar una institucionalización permanente de manera parcial, latente casi siempre, desigual en todo caso.

Durante los últimos lustros dicha institucionalización ha estado velada y fuertemente condicionada por la *corporativización* relativa de la actividad organizativa y las presiones del mercado, pero no ha desaparecido. Precisamente, es el factor de la institucionalización —recreación de valores, percepción de nuevas necesidades sociales y ensayos tentativos de reforma y transformación limitados— el que ha permitido el auge del voluntariado, la presencia de nuevos colectivos asociativos (caso de las personas mayores, mujeres) y la importancia del espacio local en el desarrollo social. Gestionar proyectos promoviendo la participación social, ganar transparencia en la captación de recursos y en la rendición de resultados, combinar la cultura de la participación con la cultura de la gestión, crear sociedad y capacidad de representación en red son algunos de los elementos constitutivos de la institucionalización actual de este tipo de asociaciones. Si bien, como hemos señalado, de manera limitada y condicionada por la dimensión económico-organizativa.

Si su *gobernanza* que consiste en el logro de su buen gobierno, no podemos menos que preguntarnos: ¿Es posible este buen gobierno? ¿Cuáles serían los elementos a considerar para el logro de una acertada gestión de las tensiones que conlleva la doble funcionalidad del sector (crecimiento/desarrollo, institucionalización/corporativización), en el marco de la crisis actual del estado del bienestar?

2.5. Reflexiones finales

La *gobernanza* de las organizaciones no lucrativas consiste en el logro del buen gobierno, es decir, un tipo de gobierno participativo o democrático al mismo tiempo que relativamente autónomo del Estado y del mercado. ¿Es posible el buen gobierno en estas organizaciones?

En el Informe FOESSA de 2003 sobre las organizaciones voluntarias de acción social, se afirmaba que éstas habían tenido que hacer frente en un lapso muy breve a dos procesos de cambio con profundidad. En primer lugar, el *crecimiento* organizativo y económico, desarrollo de nuevas actividades y compromisos, profesionalización intensiva, gestión de recursos humanos (entre ellos el voluntariado). Junto a estos, en segundo lugar, a los compromisos del *desarrollo social*: impulso de la participación cívica, reivindicación de los derechos sociales, defensa de los nuevos grupos sociales excluidos, entre otros. Todo esto ha supuesto un esfuerzo extraordinario de cambio en el tercer sector de acción social, no exento de tensiones y contradicciones, que son reflejo de la etapa vivida de crecimiento, bajo el contexto de reestructuración del estado del bienestar en España. A su vez, también reflejo del cambio con profundidad en los Estados de Bienestar europeos. Este retrato, con matices sectoriales, puede ser aplicable al conjunto de las organizaciones con escaso margen de error.

Esta tensión entre crecimiento y desarrollo ha supuesto que muchas de ellas tengan que hacer frente a varios retos al mismo tiempo, cuya conciliación es compleja y está sometida a condicionantes económicos y políticos, a las presiones indirectas y directas del mercado en el campo de la acción colectiva y a la propia dinámica del tercer sector (este último fuertemente fragmentado, dependiente de los recursos públicos y presionado hacia la prestación de servicios que en muchos casos son responsabilidad del Estado).

Indudablemente esta doble tensión entre crecimiento y desarrollo se ve en un triple campo de fuerzas condicionantes: estado del bienestar contenido, oferta privada de servicios en creciente competencia con el sector no lucrativo y un tercer sector fragmentado y con una mayor orientación hacia la prestación de prestación.

El logro de este doble objetivo de las organizaciones voluntarias (crecimiento y desarrollo) bajo el triple campo de fuerzas condicio-

nantes mencionado nos obliga a su análisis y comprensión de cara a debatir cómo debemos y podemos desarrollar las capacidades de desarrollo futuro del sector sociovoluntario en algunos ámbitos antes mencionados. Todos ellos referentes a la matriz institucional en la que reside, en definitiva, la fuerza y la proyección futura de las organizaciones no lucrativas. Se trata de manera sintética de definir un marco o programa genérico de su *gobernanza* futura, si bien parte de estos elementos es práctica real en muy diferentes entidades. En definitiva, los elementos fundamentales de la *gobernanza* son, a nuestro entender, los siguientes:

- Lograr una mayor autonomía económica y política reforzando la capacidad institucional. La *gobernanza* de estas organizaciones tiene, en la actualidad, uno de sus puntos débiles en la financiación. Esto no afecta a todos los subsectores, pero sí a una parte importante de ellos. Es cierto que, en la actualidad, como antes decíamos, dicha financiación no es sino expresión parcial del modelo de extensión del Estado, a través de las organizaciones no lucrativas, en la gestión de servicios públicos. Sin embargo, resulta llamativa la proclama casi unánime de la independencia, ante la cruda realidad de la dependencia económica. La diversificación de las fuentes de recursos y la apelación a la sociedad civil son fundamentales. Pero el problema de la autonomía relativa de ellas no es sólo un problema de financiación, de garantizar una diversidad de fuentes de recursos, sino que se trata de algo más. El problema reside en que se ha producido un desequilibrio en el sistema de *gobernanza* en detrimento de los aspectos institucionales y a favor de los aspectos corporativos. Es una consecuencia, como hemos dicho, no buscada por las juntas directivas, pero efecto real de un sistema condicionado por la debilidad financiera e institucional. Reequilibrar el sistema de *gobernanza* implica, por ello, reforzar sus aspectos institucionales de su valor añadido social en cuanto a *gobernanza* democrática y desarrollo social.
- Mejorar la credibilidad social. Para lograr un mayor apoyo social se requiere mejorar la credibilidad social, lo cual implica una mayor transparencia interna, rendición de resultados, la

existencia de un código explícito de buenas prácticas (como ejemplo el código ético de la Plataforma de Voluntariado). La mejora de la comunicación es también fundamental para transmitir a la sociedad qué hacen estas organizaciones, cómo lo hacen, quiénes y para quiénes lo hacen o qué objetivos tienen. La presencia social de las organizaciones no lucrativas sigue siendo difusa, si bien en algunos sectores empieza a tener una fuerte referencia e imagen, como sucede en el ámbito de las organizaciones de las personas mayores y de la discapacidad, es decir, en las organizaciones mejor posicionadas en el estado del bienestar español. En el modelo de capitalismo cognitivo en que estamos inmersos desde hace dos décadas, el valor añadido de los elementos intangibles ha sustituido progresivamente a los de tipo material. El sector de estas organizaciones, por su tradición y orientación, reúne las condiciones para maximizar dichos intangibles.

- Reforzar la participación cívica interna. Una *gobernanza* democrática es aquella que se caracteriza por un mayor espacio de voz y de gobierno para los socios y los voluntarios, así como para los colectivos afectados (hoy día denominados como usuarios). En el proceso de consolidación de las organizaciones no lucrativas en España, dos colectivos han ganado presencia y poder en las organizaciones: las juntas directivas (con el presidente a la cabeza) y los profesionales contratados. No son agentes del proceso de *corporativización* en exclusiva, ya que su papel en el proceso de institucionalización es también muy poderoso, sobre todo por parte de las juntas directivas. Su rol, en este aspecto, ha sido y es dual reforzando una u otra dimensión en función de sus características concretas (tipo de gobierno, recursos existentes, demandas sociales, presiones del mercado). Sin embargo, el sondeo Cindes de 2004 así como otros estudios específicos ponen de manifiesto la debilidad de la voz y del protagonismo de los socios y de los voluntarios que aparecen como agentes sociales subordinados: los socios respecto de las juntas directivas y los voluntarios respecto de los profesionales. Aquí aparece una clara laguna en la construcción de una *gobernanza* democrática que tendrá que ser cubierta los años venideros.

- Ampliar los espacios sociales de representación y colaboración entre las propias organizaciones no lucrativas. La descentralización del estado del bienestar y la creciente importancia de lo regional y local han favorecido la creación de federaciones y confederaciones en este tipo de organizaciones que, a modo de redes, han creado sinergias, multiplicado los recursos, aumentado la presencia social y reforzada la voz en la sociedad y las instituciones públicas. Este proceso no ha concluido. No afecta de manera directa a la *gobernanza* interna de las organizaciones, aunque sí al aprendizaje mutuo de las distintas *gobernanzas* existentes y a la reducción de sus riesgos comunes. Pero es el terreno en el que ésta tiene lugar y, en todo caso, permite reforzar la *gobernanza* externa mediante la creación de alianzas y redes entre organizaciones sociales en el doble sentido de reforzar su autonomía y desarrollar proyectos sociales. Las organizaciones no lucrativas se desarrollan en un espacio de redes, en una sociedad conmutativa, de muy variados intereses. En ese espacio, no sólo gestionan servicios, sino que aportan un valor añadido capital: contribuyen a regular un sistema social complejo y difuso. Es decir, son un factor favorecedor de las nuevas formas de regulación societaria que han emergido en los últimos decenios al compás de la crisis del estado del bienestar y del impacto de la globalización sobre la regulación tradicional de tipo nacional-estatal.

Bibliografía

- ADIRONDACK, S. *The good guidance action plan*. Londres: NCVO, 1999.
- CARVER, J. y M. CARVER. *Reinventing your board*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.
- CHAD, R., T. HOLLAND y B. TAYLOR. *Improving the performance of Governing Boards*. Phoenix, Arizona: Oryx Press, 1996.
- DUCA, D. *Nonprofit Boards*. Nueva York: Wiley, 1996.
- MARBÁN GALLEGO, V. «Estructura económica y organizativa de las entidades voluntarias en España». *Economistas* 83, 2000: 124-136.
- . «Actitudes y valores sobre la participación de la sociedad civil en España y Europa. La participación en las organizaciones sociovoluntarias». En G. Rodríguez Cabrero, *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Foessa, 2003.
- MONTERRAT CODORNIÚ, J. «Las ONLs ante el reto de la economía mixta del Bienestar». *Economistas* 83, 2000: 18-29.

- MONTSERRAT CODORNIÚ, J. «Balance consolidado de la Acción Social». En G. Rodríguez Cabrero, coord. *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Fundación FOESSA, 2003.
- . y J. P. LÓPEZ NOVO. *El tercer sector social en España*. Madrid: MTAS, 2003.
- AMONET, I., R. CHAO, y J. WOZNAK. *Abecedario (subjetivo) de la globalización*. Barcelona: Seix Barral, 2004.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., y J. MONTSERRAT CODORNIÚ, dir. *Las entidades voluntarias en España: Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1996.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. «La economía política de las organizaciones no Lucrativas». *Economistas* 83, 2000: 6-17.
- . coord. *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: FOESSA, 2003.
- . «Situación actual y perspectivas de desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social en el Estado de Bienestar». *Documentación Social* 132, 2004a.
- . *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Madrid: Fundamentos, 2004b.
- ZURDO, A. *Voluntariado y Estructura Social. Funciones y Límites*. Madrid: FOESSA, 2003.

3. Relaciones de los sectores público y voluntario

Demetrio Casado Pérez

Seminario de Intervención y Políticas Sociales

3.1. Introducción

La presente exposición tiene como objeto analizar las relaciones de los sectores público y voluntario. Aun cuando, para que sirvan de referencia, mencionemos algunos acontecimientos anteriores a la presente etapa democrática, este texto se circunscribe a ella.

El sector público al que se refiere esta exposición es el Estado, casi exclusivamente en su nivel central; por su carácter formal y público conocimiento, no será necesaria ninguna aclaración adicional. En cambio, el sector voluntario tiene contornos problemáticos.

La articulación de las entidades voluntarias es un fenómeno muy significativo de las relaciones de cooperación y de dominación entre ellas, así como de las que mantiene el sector voluntario con el público.

Comenzaremos aludiendo al fenómeno de la estructuración territorial del sector no lucrativo. La vocación y/o la necesidad material de relacionarse con los poderes públicos vienen influyendo en la estructuración territorial de las entidades voluntarias. La institución de las comunidades autónomas fue, con la Constitución, seguida de la emergencia de federaciones coincidentes con su ámbito territorial, así como de la transformación en confederaciones de algunas federaciones nacionales. Por supuesto, se viene produciendo también una continuada creación *ex novo* de entidades voluntarias de perímetro *comuautonómico*. Otro cambio del sector público que ha influido en la estructuración territorial de las entidades voluntarias es la afectación del 0,5% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a fines de interés social (Real Decreto 825/1988, de 15 de julio) y su enfoque nacional.

CUADRO 3.1: Distribución de las entidades por los niveles territoriales de sus federaciones¹
(porcentajes)

Niveles territoriales	Asociaciones	Fundaciones	Total
Totales	100	100	100
Provincial o de comunidad autónoma	67	60	66
Nacional	44	40	43
Internacional	12	26	14

Frente a los hechos señalados, nos encontramos con entidades voluntarias que no siguieron, o lo hicieron parcialmente, la pauta de la geopolítica nacional. Por orden de antigüedad, recordemos el caso de la Iglesia Católica. Desde sus primeros tiempos, imitando la técnica administrativa romana, vinculó al territorio su estructura y autoridad básica: la diócesis y el obispo, más las parroquias y los párrocos. En virtud del concordato entre la Santa Sede y el Estado español —al que nos referimos más adelante— la Iglesia Católica modificó los límites de las diócesis interprovinciales para evitar esta circunstancia, pero conservó las de perímetro *subprovincial*. La división autonómica no ha producido ningún efecto en la diocesana e incluso se ha partido la diócesis de Madrid —que coincidía con una comunidad autónoma— en tres, mediante la recuperación de la de Alcalá de Henares y la creación de la de Getafe. En cuanto a las entidades especializadas, la Iglesia Católica sigue una doble pauta: algunas de ellas —como Acción Católica o Cáritas— mantienen el esquema territorial básico; pero una gran parte de las órdenes religiosas se estructuran en provincias *inter diocesanas* y transnacionales.

Otro caso interesante de resistencia al esquema de las comunidades autónomas es la ONCE, que mantiene su condición unitaria. No debe ser ajeno a ello que sus bases económicas sean una concesión del Estado central y un mercado nacional.

A propósito de los factores presumiblemente importantes en la interacción de los sectores voluntario y público, no está de más re-

¹ Las sumas de los valores correspondientes a los tres niveles son mayores que los totales por la circunstancia de que algunas entidades manifestaron estar federadas a más de un nivel.

cordar que ambos son autónomos por su naturaleza, pero sus políticas los abocan a una amplia relación, la cual viene condicionada por ciertas peculiaridades estructurales.

Para comenzar, vamos a ver (según el sondeo Cindes) las orientaciones de conducta de las entidades voluntarias respecto de los poderes públicos. Como muestra el cuadro 3.2, la estructura de las respuestas tiene un perfil casi idéntico para las dos clases de entidades, de modo que huelgan las comparaciones. Destaca en el cuadro 3.2 el fuerte predominio de la orientación a la colaboración. La opción por la autonomía pasiva respecto de los poderes públicos —*cumplimientos de reglas*— obtiene una proporción de respuestas que no llega a un sexto de las totales. Las opciones de autonomía activa —*de control y de oposición*— suman un modestísimo 3%.

CUADRO 3.2: Orientación de las entidades voluntarias en sus relaciones con los poderes públicos²

Orientaciones	Asociaciones porcentajes	Fundaciones porcentajes	Totales N
De colaboración	83	79	82
De control	2	3	2
De oposición	1	—	1
Cumplimiento de reglas	13	18	14
Totales	100	100	100

La actitud de colaboración con el sector público parece, en abstracto, digna de aplauso; pero, tratándose de entidades voluntarias, la pauta indicada debe ser objeto de consideración analítica. La acción voluntaria, por su naturaleza, ofrece la posibilidad de llevar a cabo iniciativas autónomas respecto de las obligaciones familiares y amistosas, al espíritu de lucro y al imperio de los poderes públicos. Esos tres condicionantes de la conducta social llegan a ser de mucha presión para los individuos particulares —y aun para ciertas instituciones—. A la última, además, se le achacan con frecuencia defectos

² Algunos de los entrevistados eligieron más de una orientación, por lo que las cifras absolutas de la fila de totales son superiores a las de la muestra; los porcentajes están calculados sobre aquéllas.

de legitimidad: sectarismo, burocratización, corruptelas, corrupción.

En el cuadro 3.3 se reportan las distribuciones de instancias inspiradoras de la orientación y las relaciones institucionales de las entidades. Predomina ampliamente la pauta de autonomía de las juntas directivas para las asociaciones; en las fundaciones esa pauta sólo alcanza a la mitad de los casos. Esta proporción de posturas que manifiestan dependencia moral es mayor que la correspondiente a dependencia institucional, jerárquica o financiera mencionadas antes.

**CUADRO 3.3: Inspiradores de la orientación
y las relaciones institucionales de las entidades³**

Inspiradores	Asociaciones porcentajes	Fundaciones porcentajes	Totales N
Confederación o federación	10	20	12
Otra instancia de la que depende	3	16	5
Junta directiva	87	56	83
Profesionales de la entidad	6	18	8
Total	100	100	100

Para el asunto de las relaciones del sector voluntario con el público tiene obvio interés la información relativa a las transferencias y contrapartidas monetarias que recibe aquél de éste y sobre cuya incidencia hablaremos en el capítulo 4.⁴

3.2. Normas institucionales

Siendo el objeto de esta exposición las relaciones de los sectores voluntarios y públicos, es inexcusable examinar las libertades y limitaciones establecidas por el ordenamiento jurídico concerniente a la acción voluntaria, el cual se refiere, sobre todo, a las entidades ges-

³ Las frecuencias suman más que los totales porque se produjeron algunas respuestas múltiples.

⁴ El sondeo Cindes pretendió recabar información a este respecto, pero la opacidad de los dirigentes de las organizaciones no lucrativas fue tal que no pudo obtener información de crédito suficiente.

toras de la misma; este epígrafe tiene como objeto principal reseñar los cambios legislativos concernientes a la materia indicada llevados a cabo en el nivel central del Estado a partir de la Constitución de 1978.

- a) La historia de esta relación no se inició con la restauración democrática constitucional por lo que resulta interesante repasar nuestro pretérito legislativo preconstitucional. A lo largo de este período histórico destacan sensiblemente las mismas restricciones del asociacionismo sobre las franquicias, según puede verse en la *Novísima Recopilación* (XII, 12). Influuyó en ello, sin duda, la real o supuesta amenaza que con frecuencia representaron determinadas entidades para la afirmación del poder real y de los Estados. Pero, para valorar el citado predominio de las normas de signo restrictivo, ha de tenerse en cuenta que en la Edad Media y en la Moderna la intervención pública de signo positivo en asuntos de la sociedad civil era escasa.
- b) La Guerra Civil de 1936 perturbó seriamente la actividad asociativa.⁵ Tras la contienda, el régimen de Franco limitó drásticamente el derecho de asociación y su ejercicio. La finalmente denominada Sección Femenina de la Falange Española y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista, que pasaría a depender de la Secretaría General del Movimiento, vendría a ocupar todo el espacio del asociacionismo de su clase de género, salvo la franquicia de que gozaba la Iglesia Católica. Además, atrajo a su gestión diversas actividades convenientes al rol de la mujer tradicional: acaso sean más conocidas las de Coros y Danzas, pero no deben olvidarse la formación de las jóvenes, la economía doméstica y el asociacionismo de amas de casa. Es también muestra del celo intervencionista del régimen de Franco la Orden del Ministerio de Gobernación de 28 de julio de 1939 —ya concluida la Guerra Civil—, por la que se disuelven «todas las asociaciones constituidas con pos-

⁵ Puede verse una muestra de ello, para el área de las asociaciones de sordos, en Marroquín, *Recuerdos de mi vida*, que viene publicando mediante entregas *El Faro del silencio*.

terioridad al 17 de julio de 1936, que tengan por finalidad única y principal el mantenimiento de círculos de recreo...» (art. 1); a la vez, establece el requisito de la autorización gubernativa previa para la constitución de nuevas asociaciones de la clase citada (art. 2). En cuanto a la regulación general, se promulgó primero un riguroso Decreto de fecha 25 de enero de 1941, que vendría a ser sustituido por la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones; más moderada pero autoritaria en todo caso, supuesto que estableciera el requisito de autorización previa para la constitución de las asociaciones (arts. 3 a 5). La línea seguida mediante la Sección Femenina fue aplicada al asociacionismo juvenil, salvo el régimen especial concedido a las organizaciones de la Iglesia Católica, asociacionismo que fue vinculado también a la citada Secretaría General del Movimiento, mediante el Frente de Juventudes, regulado por Decreto de 29 de abril de 1944 —y que sería relevado después por la Organización Juvenil Española.

- c) Viniendo al tiempo que interesa a esta exposición, la Constitución de 1978 establece, entre los derechos fundamentales, el de asociación (art. 22). En virtud del mismo devinieron inconstitucionales varios preceptos, especialmente el de autorización previa, de la Ley 191/1964; por virtud de ello, el poder público la aplicó de manera limitada. Esta práctica de circunstancias se prolongó casi veinticinco años, hasta la aprobación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. Veamos ahora aquella parte de la misma que corresponde específicamente a su título.

La Ley abarca a todas las asociaciones «que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico» (art. 1.2) —más adelante habrá ocasión de ver ese segmento asociativo y el de las entidades asociativas excluidas—. El derecho de asociación es reconocido a todas las personas que persigan fines lícitos (art. 2.1); las disposiciones relativas a los socios evidencian que esas *personas* a las que alcanza el derecho de asociarse son tanto las naturales como las jurídicas (art. 5.1). Por supuesto, la constitución de las asociaciones no requiere de autorización previa (art. 2.2). La Ley, dentro de su campo de aplicación, no establece ninguna restricción

salvo la obligada declaración de ilegalidad para las asociaciones «que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito» (art. 2.7) y la prohibición de las agrupaciones de carácter secreto o paramilitar (art. 2.8). Se trata, pues, de una norma acorde con el régimen democrático.

- d) La capacidad que reconoce la Ley 1/2002 a toda clase de personas jurídicas —además de a las naturales— para constituir asociaciones del régimen general merece algún comentario. La Ley, según quedó indicado, excluye de su ámbito de aplicación a las entidades con fin de lucro, pero no veda la posibilidad de que personas físicas y entidades con actividades lucrativas se unan; por supuesto, deberán hacerlo en función de actividades no lucrativas directamente, pero resulta difícil que las mismas no se relacionen indirectamente con el interés corporativo de los socios. También pueden asociarse las entidades públicas, siempre que tengan personalidad jurídica, lo cual lleva al sector asociativo fuera de los límites del sector voluntario.

La tramitación de la Ley 1/2002 se produjo sin conflictos sociales o políticos, de modo que resulta oportuno preguntarse por el motivo de su demora. De entrada, es obligado recordar que la derogación automática de las disposiciones de la Ley de 1964, incompatibles con la Constitución de 1978, liberalizó de modo pasivo el régimen jurídico del asociacionismo, así que se obvió la urgencia de reformarlo de manera positiva. En cuanto a la acción gubernativa, se dieron dos circunstancias que debieron de contribuir a que se relegara la normalización democrática del derecho constitucional de asociación. Los gobiernos de la UCD se vieron muy cargados de demandas de superior gravedad. El PSOE afrontó el gobierno con una ideología manifiestamente estatalista, nada propicia para conceder prioridad al asunto en cuestión. En la práctica, sin embargo, asumió la tradicional colaboración con las entidades voluntarias (Casado [2003a, 199 y ss.]) y, finalmente, llegó a adoptar la ideología de la gestión mixta del bienestar social —sector funcional muy importante de la acción voluntaria—. Es indicio muy elocuente de ello esta manifestación de la titular de Asuntos Sociales en comparecencia ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el 15 de ju-

nio de 1992 —citada en Ruiz Olabuenaga (2000, 232) y que se repite aquí por su gran expresividad—: «Hoy, el Estado Social de Derecho, el Estado de Bienestar, se entiende como Estado pluralista y mixto, dentro de una estructura triangular en la producción del bienestar donde el Estado, las organizaciones y el tejido asociativo sin fin de lucro y el mercado, constituyen los ejes básicos para el desarrollo de la provisión de servicios sociales». Es coherente con ese cambio el hecho de que en 1994, según documento de 1 de diciembre, tuvieran lugar «cinco sesiones organizadas por el Ministerio de Asuntos Sociales, con la participación de representantes del Ministerio de Justicia e Interior y de siete asociaciones más representativas», en orden a la elaboración de una ley de fomento del asociacionismo y de la participación ciudadana.

Retomando el período prefranquista, la Ley de Congregaciones, de 2 de junio de 1933, restringió la actividad asociativa de las órdenes religiosas, una clase de entidades ahora de régimen especial. Durante la Guerra Civil de 1936, las entidades asociativas de carácter político fueron objeto de la intervención gubernativa: en el bando nacional, mediante Decreto de 13 de septiembre de 1936, se declara fuera de la ley a «todos los partidos y agrupaciones políticas o sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas en fecha 16 de febrero del corriente año han integrado el llamado Frente Popular, así como cuantas organizaciones han tomado parte en la oposición hecha a las fuerzas que cooperan al Movimiento Nacional». El régimen de Franco aplicó la política de nacionalizaciones a varias actividades propias del asociacionismo hoy de régimen especial. Así, se encomendó a la Secretaría General del Movimiento la gestión del deporte, mediante la Delegación Nacional de Deporte, regulada por Decreto de 22 de febrero de 1941. Las asociaciones de estudiantes universitarios, mediante la Ley, de 29 de julio de 1943, de Ordenación Universitaria, fueron encuadradas, a través del Sindicato Español Universitario, en la Organización Sindical, única y controlada por el Gobierno y articulada en el Estado —nacionalsindicalista—. En este campo de las entidades asociativas de régimen especial, cabe señalar al menos una medida franquista de signo unificador y corporativista —que aún pervive—: mediante Ley de 24 de junio de 1941 se instituye la Sociedad General de Autores de España, que absorbe a varias entidades de su clase.

El totalitarismo franquista en materia asociativa hizo una excepción —igualmente totalitaria— con la Iglesia Católica, al establecer el Fuero de los Españoles, aprobado por Ley de 17 de julio de 1945, la confesionalidad católica del Estado, la protección oficial de esa religión y su exclusividad para las manifestaciones religiosas externas (art. 6). Las relaciones con la Iglesia Católica de los poderes públicos quedaron reguladas por el Concordato entre la Santa Sede Apostólica y el Estado español, de 27 de agosto de 1953, que es una expresión formal del llamado *nacionalcatolicismo*. Con carácter general, el Concordato reconoce a la Iglesia Católica plena libertad para el ejercicio de su función (art. 2). Asimismo, reconoce personalidad jurídica a todas las *instituciones y asociaciones religiosas* —entiéndase, de confesión católica—; extiende dicho reconocimiento a las que se erijan con posterioridad al Concordato, salvo el trámite de comunicación por escrito; y reconoce a las autoridades eclesiásticas todas las facultades de gestión y vigilancia económica de sus entidades (art. 4). La prohibición de la expresión pública de las otras religiones vino a levantarse por efecto de la Declaración sobre libertad religiosa (1975), aprobada por el concilio Vaticano II, que llevó al régimen de Franco a modificar el precepto citado del Fuero de los Españoles, mediante Ley Orgánica de 10 de enero de 1967 (disposición adicional primera). Salvo este obstáculo, se promulga la Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, la cual posibilita el asociacionismo de las confesiones no católicas, mediante un trámite de petición de reconocimiento y registro (cap. III).

Para el tiempo que contempla esta exposición, la citada Ley reguladora del Derecho de Asociación determina las clases de asociaciones que se registrarán, sin perjuicio del régimen general, por normas específicas, y que son identificadas en los siguientes términos: «los partidos políticos; los sindicatos y las asociaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales» (art. 1.3). Además, la Ley establece que las «asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se registrarán por lo dispuesto en los tratados interna-

cionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la presente Ley Orgánica» (art. 1.3).

Nos hemos extendido en la exposición del período franquista por su valor de *marco explicativo* de la formulación posterior de las leyes de 1964 y 2002). Salvo algunas omisiones (como las asociaciones profesionales y de estudiantes), que pueden entenderse suplidas por la clase residual de la disposición transcrita, el cuadro de regímenes especiales que establece la Ley 1/2002 asume la situación normativa con la que se encuentra (Aznar 1993). Una parte de la misma fue configurada por la convalidación *posconstitucional* de leyes promulgadas por el régimen de Franco (asociaciones profesionales y empresariales). La regulación de los partidos políticos data de la coyuntura de transición a la democracia.

La mayor parte, en fin, de los regímenes especiales se estableció en desarrollo de la Constitución de 1978. De ellas, parece del caso destacar la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, que fue precedida por acuerdos —principalmente el de 3 de enero de 1979— mediante los que se revisó el Concordato de 1953. La Ley 7/1980 reconoce personalidad jurídica —civil— a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas —no sólo católicas, claro— mediante el simple trámite de inscribirse en un registro público (art. 5.1).⁶ La Ley de Libertad Religiosa reconoce, por otra parte, a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas capacidad para crear y fomentar «asociaciones, fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del Ordenamiento Jurídico general» (art. 6.2) Para completar el cuadro de las asociaciones de régimen especial que establece la Ley 1/2002, procede añadir que la misma remite a normas corporativas en lo que concierne al ejercicio del derecho de asociación por parte de ciertos profesionales (militares, de seguridad pública, jueces, magistrados y fiscales) (art. 3. c y d).

Para precisar la delimitación de su ámbito de aplicación, la Ley 1/2002 identifica las clases de entidades asociativas excluidas del mismo, que son: «las comunidades de bienes y propietarios y

⁶ Sobre la condición de asociaciones que, de modo indirecto, asigna la Ley 1/2002 a las citadas entidades religiosas, cabe hacer la observación de que la mayor parte de ellas difiere notablemente de las convencionales, principalmente por su régimen de adhesión y gobierno.

las entidades que se rijan por las disposiciones relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico» (art. 1.4).

La mayor parte de esas exclusiones queda, sin lugar a dudas, fuera del ámbito del sector no lucrativo o voluntario en cualquiera de sus versiones. Pero cabe discutir sobre algunas de ellas, especialmente las mutualidades de previsión social, reguladas actualmente por la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión del seguro privado. Y cabe decir lo mismo de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, que son asociaciones empresariales especializadas y no lucrativas, reguladas en la Ley General de Seguridad Social (texto refundido aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, arts. 202 a 207).

Pasando a otro asunto, la integración en un solo bloque de las diferentes clases de entidades asociativas que gestionan intereses económicos que hace la Ley contrasta con el criterio que se sigue en la construcción de la *economía social*. En efecto, la noción y el cuerpo designados por esa locución excluyen las entidades que persiguen beneficios capitalistas, para retener un complejo de carácter social: a las cooperativas —iniciales actoras de la economía social— les fueron sumando las sociedades laborales —en el caso de España—, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones.

En el mismo 1936, cuando comienza nuestra Guerra Civil, militantes de la Falange Española ponen en marcha la obra asistencial Auxilio de Invierno (Orduño 1996) —en la zona republicana se creó el Auxilio Rojo; mediante Orden del Ministerio de la Gobernación de 10 de marzo de 1937, y con la denominación Auxilio Social, se *desestacionalizó* y oficializó dicha obra, quedando bajo el control de Falange Española (después, Secretaría General del Movimiento, vinculada al Estado y al Gobierno). Así, el partido único vino a ocupar una posición privilegiada en el espacio de la acción benéfica privada, que era objeto preferente de las fundaciones. Dicha posición privilegiada no lo era sólo en el aspecto simbólico, sino que se expresó en ventajas materiales como la autorización de colecta públicas y la asignación de primera destinataria del Fondo benéfico-social en un Decreto de 19 de marzo de 1938.

A comienzos del siglo xx se producen algunas iniciativas oficiales de estudio relativas al problema patrimonial de las fundaciones, pero el afrontamiento expreso del mismo tiene lugar en los años cincuenta y fue de autoría privada (Cáritas Española 1965, 397-406). Se trataba de rescatar a las fundaciones del excesivo intervencionismo del protectorado, incluida la obligación desamortizadora de invertir el importe de la venta de sus patrimonios en deuda perpetua, de rentabilidad inferior a la depreciación de la moneda —de cuyo impacto se llegó a hacer una estimación cuantitativa—. El principal impulsor de aquella operación recuperadora, Francisco Guijarro, presidente entonces de Cáritas Española, promovió la organización Fomento de Entidades Benéficas (FOEBE), que combinaba la función de ayuda técnica con la de recuperación institucional indicada. Este objetivo, junto con el de actualización técnica, fue objeto del Coloquio sobre Entidades sin Finalidad Lucrativa, celebrado en 1973 y que promovió también el citado Guijarro, a la sazón gerente de la Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (Fundesco).

El citado encuentro tuvo continuidad en los años siguientes⁷ y, de esta línea de trabajo, surge la Asociación de Directivos de Entidades no Lucrativas Españolas (ADENLE), creada en 1978 y que generó el Centro Nacional de Fundaciones, el cual vino a ser de hecho un órgano de enlace de las mismas. Mas la política franquista no llevó a cabo cambios sustanciales en el régimen recibido.

Pasando al tiempo que es objeto de esta exposición, la Constitución de 1978 reconoce, entre los derechos de los ciudadanos, el de fundación (art. 37). Pero su desarrollo se demoró hasta la promulgación de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, comúnmente llamada de Fundaciones y Mecenazgo. Como quiera que la misma sólo fue reseñada en Ruiz Olabuenaga (2000, 237) desde el punto de vista fiscal, procede ver aquí el lado institucional.

La Ley 30/1994 califica a los entes fundacionales de organizaciones, lo que quizá no sea propio en todos los casos, ya que mantiene el concepto tradicional de fundación como patrimonio afecto a fines determinados (art. 1.1) y dotado de personalidad ju-

⁷ La documentación de los coloquios fue editada, a partir de 1974, por Fundesco.

rídica (art. 3). Exige la Ley que esos fines sean de interés general (art. 1.1), que la propia Ley enumera (art. 2.1). Se trata de una relación en la que se mezclan fines propiamente dichos y materias o funciones. Las locuciones *asistencia social*, *cooperación al desarrollo*, *defensa del medio ambiente* o *promoción del voluntariado* denotan fines que cabe asumir como de interés general, es decir, para el conjunto de la sociedad. Pero los fines calificados de *educativos* o *culturales*, entre otros que incluye la Ley, pueden ser de muy distinto signo: mediante la educación se puede promover la tolerancia o la intransigencia; la cultura abarca desde el cultivo de las bellas artes a la exaltación de la boina o la difusión del consumo de chocolate a la taza.

Por supuesto, en un Estado democrático no hay otro límite para la libertad que el de las normas penales y administrativas, pero no todo lo permitido por las leyes merece un régimen fiscal privilegiado, que es a lo que conduce finalmente la calificación de *interés general*, como luego veremos. En realidad, la única precaución efectiva ante el posible interés sólo particular de las entidades fundacionales viene dada por la prohibición de que sean beneficiarios de las mismas los familiares del fundador (art. 2.3). Habilita la Ley para la institución de fundaciones, además de a las personas físicas —actores tradicionales de esta función—, a las personas jurídicas privadas y públicas (art. 6.1). También es flexible el nuevo régimen jurídico en lo que atañe a la obtención de ingresos mediante sus actividades (art. 24). La Ley 30/1994 mantiene el tradicional régimen de tutela, mediante el Protectorado, pero liberaliza —en el sentido etimológico del término, no en el histórico— su régimen financiero.

Sobre la demora de más de quince años en el desarrollo el artículo 37 de la Constitución, valga lo dicho a propósito del derecho de asociación. La precedencia de las fundaciones sobre las asociaciones en el desarrollo constitucional pudiera haber sido propiciada por la acción de ADENLE, combinada con el aval y apoyo del grupo parlamentario de Convergencia y Unió —conservador y democristiano—, que apoyaba al Gobierno del PSOE en la legislatura de referencia.

En 1995, siguiente al de promulgación de la Ley reseñada, se constituyó la Confederación Española de Fundaciones, aparente-

mente promovida por el complejo ONCE (corporación de derecho público, fundación, centros de empleo protegido, dos grupos empresariales). De este modo aparece un segundo agente de articulación *intrasectorial* y de relación con los otros sectores, especialmente el público. Según su exposición de motivos, la voz de las entidades fundacionales sería escuchada por el Gobierno del PP al tomar la iniciativa y diseñar el contenido de la que vendría a ser Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Objeto este que la Ley no mezcla, como su antecedente, con el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y del mecenazgo, que fue objeto de regulación tres días antes, mediante la Ley 49/2002, de 23 de diciembre.

En el preámbulo de la citada Ley 50/2002, se justifica la misma principalmente por la conveniencia de aligerar el sistema de controles administrativos establecido por la anterior. Aparte de esto, de obvio interés funcional, la nueva regulación trae algunos cambios de carácter institucional que merecen ser reseñados. En primer lugar, se observa una ampliación de la lista de fines de interés general abordables por las fundaciones, con una mayor presencia de los de carácter cívico y político (art. 3.1); se supera así la tendencia a reducir la visión de la actividad fundacional a los servicios, sobre todo de bienestar. Se fija en 30.000 euros la referencia básica de la dotación fundacional (art. 12.1). Lo que no se supera, sino que se agrava, es la indeterminación del cuadro de fines de la Ley de 1994, supuesto que se sigan mezclando en el mismo fines propiamente dichos con campos de actividad.

En el orden de los detalles, cabe señalar este cambio: en la Ley de 1994 —con mayoría parlamentaria del PSOE— se incluía el fin *fomento de la economía*, en tanto que en la de 2002 —con mayoría parlamentaria, en este caso absoluta, del PP— se limita ese fin a la *economía social*. Se establece la posibilidad de que los patronos sean remunerados por actividades dentro de su fundación distintas de las propias de la condición de tales (art. 15.4); ello significa la posibilidad de que las entidades fundacionales se conviertan en *modus vivendi* de quienes las crean o de sus próximos. Otro paso en dirección al lucro viene dado por la ampliación de las posibilidades de las fundaciones para intervenir en actividades mercantiles (art. 24).

Además de las entidades asociativas y fundacionales de carácter formal, reseñadas anteriormente, existen otras de distinta naturaleza institucional que practican la acción voluntaria en distintos campos. Algunas forman una clase, como las academias científicas y culturales, los Montes de Piedad y las Cajas de Ahorro o las entidades benéficas de construcción; otras, en cambio, tienen estatutos singulares,⁸ como la Cruz Roja Española, la ONCE y Cáritas Española. De acuerdo con el plan de esta exposición y del presente apartado, nos referiremos principalmente a los cambios de estatus institucional de estas entidades —salvo Cáritas,⁹ que no los tuvo relevantes— en la democracia actual.¹⁰

La Ley de 29 de junio de 1880, sobre Cajas de Ahorro y Montes de Piedad, remite al momento en que se cuente con más experiencia y estudio, la regulación general de tales instituciones. La misma se establecerá por Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929, pero la norma de referencia para apreciar los cambios habidos en los años recientes es el Estatuto de Cajas de Ahorro popular, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933. El mismo atribuye a las Cajas el carácter de instituciones benéfico-sociales (art. 1) y les asigna la misión financiera principal de administrar el *ahorro de primer grado*, y estos dos cometidos sociales: «Estimular a los imponentes» y «realizar obras sociales y benéficas» (art. 2).

En cuanto a la relación con el sector público, el Estatuto de 1933 pone a las Cajas bajo la tutela del Ministerio de Gobernación y las considera auxiliares del Ministerio de Trabajo y Previsión. El Estatuto establece que sus reservas alcanzarán el 10% de los saldos de los imponentes, si bien para ello no podrán afectar más del 50% de las utilidades líquidas (arts. 43 y 44); ello significa que la parte de las mismas dedicadas a obras benéficas y sociales no será inferior al 50%. El citado control pasará al Ministerio de Hacienda mediante Ley de 6 de febrero de 1943, que reserva al de Trabajo la tutela de la actividad social y benéfica de las Cajas.

⁸ Montserrat y Rodríguez Cabrero (1996, 255) adoptaron la locución *entidades singulares* para referirse a las citadas.

⁹ Sobre el proceso organizativo inicial de Cáritas Española puede verse Gutiérrez Resa (1993, 221 y ss.).

¹⁰ Seguimos básicamente lo expuesto en Casado (2000, 47-48 y 51-55).

El régimen democrático actual incide sensiblemente en el estatuto de las Cajas mediante la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y su Decreto de desarrollo, de 1 de agosto. La norma legal citada, que invoca en su exposición de motivos el criterio de democratización, propicia el desplazamiento de la función de gobierno hacia los partidos políticos (art. 1). En aquel tiempo, dominaba una ideología *estatista* que explicaría este cambio, el cual puede relacionarse también con el interés corporativo de quienes lo acuerdan —o no lo cambiaron, posteriormente—. Otra variación importante para el asunto que aquí interesa se refiere al régimen de los excedentes de gestión, que se destinan con preferencia absoluta a la dotación de reservas, limitando el máximo para la Obra Social al 50% y fijando un mínimo del 0%. Cabe interpretar que esta medida se relaciona con la progresiva preocupación por la seguridad financiera de las entidades bancarias y asimiladas.

La Sección Española de la Asociación Internacional de Socorros a Militares Heridos en España, primera denominación de Cruz Roja Española, fue instituida por Real Orden de 6 de julio de 1864.¹¹ Su misión humanitaria de carácter principalmente sanitario vino dada por la Conferencia Internacional constituyente de la organización y también tiene inspiración internacional su condición auxiliar de los poderes públicos que, a título de muestra, puede verse en este testimonio institucional: «Debe coadyuvar —Cruz Roja— de un modo especial con el Estado en la labor sanitaria e higiénico social, es decir, en todas aquellas actividades que tiendan a mejorar el índice demográfico y aumentar el vigor físico y valor moral de sus individuos, que es tanto como decir el de la nación y la raza.»¹²

En los primeros años de la democracia, los gestores de Cruz Roja Española adoptaron un cambio muy importante —aun cuando no afectaba a su régimen jurídico— en el objeto social de la entidad: la preferente y tradicional dedicación a la atención sanitaria fueron perdiendo fuerza en favor de los servicios sociales y, sobre todo, de la atención a conjuntos de personas con necesidades especiales

¹¹ Sobre la historia de Cruz Roja puede verse Clemente (1990).

¹² Del Informe del presidente de Cruz Roja Española (abril de 1938) a la XVI Conferencia Internacional (Clemente 1990, 275).

—o vulnerables, como se los identifica en las memorias de la entidad—. Este cambio estratégico, que se mantiene hasta el presente y que nada tenía que ver con el nuevo orden constitucional, parece motivado principalmente por circunstancias financieras.

Los directivos centrales de Cruz Roja Española de los primeros años de la actual etapa democrática, debieron de observar que los conciertos de plazas hospitalarias con la Seguridad Social eran poco o nada remunerativos. Esto, a la vez que considerarían la política de subvenciones para actividades voluntarias de servicios sociales y conexas, ofrecía mejores posibilidades —previsión que, como se verá más adelante, al tratar de la «asignación para otros fines de interés social» del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), vino a ser confirmada por la acción política.

En 1985 se produjo una medida de politización de la Cruz Roja Española consistente en el nombramiento, por el Gobierno del PSOE, de un miembro de este partido para el cargo de presidente. En sentido contrario, concretamente en pos de la menor tutela gubernamental y de la democratización interna, se inicia por entonces un movimiento de reforma, que asumiría el Gobierno mediante el Real Decreto 1474/1987, de 27 de septiembre, y que abocaría a los nuevos estatutos de la entidad, aprobados en 1988.

El principio de independencia que mantiene formalmente Cruz Roja en el plano internacional no impidió el *enfudamiento* político de la española, según pusieron de manifiesto las irregularidades económicas que se hicieron públicas en 1992 y que dieron lugar a la dimisión de la presidenta. Parece que este hecho motivó un cambio de política. El régimen jurídico actual de Cruz Roja viene establecido por el Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, salvo las modificaciones establecidas por el 2219/1996, de 11 de octubre. En la primera de las normas citadas, la entidad es definida como «Institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público que desarrolla su actividad bajo la protección de Estado» (art. 1.1); esa protección supone, en el orden institucional, el goce de «los beneficios inherentes a las entidades públicas» (art. 1.4 y 7); de las que es «auxiliar y colaboradora» (art. 1.6). La posición institucional de Cruz Roja Española puede quedar indicada por el régimen relativo a la aprobación de sus estatutos y al nombramiento de su presidente, que se atribuye a la Asamblea General (arts. 1.1 y 5.2), pero que necesitan

informe favorable del Consejo de Protección (art. 9.3) y la ratificación del Gobierno (art. 5.2), respectivamente. Sus objetivos son los tradicionales para caso de guerra, la promoción de la paz, la intervención en situaciones catastróficas, la intervención en el campo que marcan los servicios sociales y la ayuda a clases sociales vulnerables, en la línea indicada antes, principalmente (art. 2).

En el orden de la práctica política, sin perjuicio de los beneficios institucionales mencionados, Cruz Roja Española sigue disfrutando de un trato privilegiado por parte del Gobierno en asuntos tales como la concesión de sorteos especiales de la Lotería Nacional o la fuerte participación en las subvenciones con cargo a la asignación tributaria del 0,5% del IRPF, del que se trata más adelante.

Mediante Decreto de 13 de diciembre —festividad de Santa Lucía— de 1938, el régimen de Franco instituyó la Organización Nacional de Ciegos, con esta concepción:

Dependiente del Ministerio del Interior, se crea la Organización Nacional de Ciegos, que agrupará en ella, obligatoriamente, a todos los invidentes españoles, con fines de mutua ayuda y para la resolución de sus problemas específicos. En dicha Organización se fusionarán todas las entidades existentes en la actualidad, tanto culturales y de trabajo como de otro carácter, siempre que traten con los problemas relacionados con los no videntes (art. 1).

La naturaleza institucional de la entidad sería definida en su Reglamento, aprobado por Orden de 28 de octubre de 1939: «La Organización Nacional de Ciegos de España, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de su creación, de 13 de diciembre de 1938, es una entidad de Derecho Público y de Beneficencia General...» (art. 1). En cuanto a la misión, el Reglamento encomienda a la ONCE en exclusiva un cuadro de responsabilidades hartamente exigente: desde dotar a los ciegos de un jornal diario hasta hacer información preventiva de la ceguera (art. 3).¹³

Sin perjuicio de su carácter asociativo, la condición de entidad de derecho público y la obligatoriedad de la afiliación sitúan a la

¹³ Sobre las circunstancias antecedentes y el sentido de la Organización Nacional de Ciegos, puede verse Garvía (1997).

ONCE original fuera del sector voluntario. La condición pública de la entidad legitimaría, por lo demás, su participación en el monopolio estatal del juego, mediante el *Cupón pro Ciegos*, previsto en el Reglamento citado como «forma excepcional y exclusiva de ingresos para los no videntes imposibilitados de desempeñar una profesión u oficio especial» (art. 14.a).

El cambio político acaecido tras la muerte de Franco permitió que afloraran en la ONCE tensiones renovadoras. No parece que las mismas apuntaran directamente al carácter público de la entidad, sino sobre todo al modo del control gubernamental. El régimen jurídico de la entidad fue modificado por el Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo, que, además de obviar la obligatoriedad de afiliación y la exclusividad asociativa, sustituye su integración en la línea de mando gubernativa por la fórmula del Protectorado (arts. 1 y 7). En cuanto a su naturaleza, el citado Real Decreto califica a la ONCE como «Entidad de derecho público», y le mantiene sus anteriores beneficios. La misión de la ONCE sigue consistiendo en la realización de funciones de prevención, rehabilitación, integración, etc., pero la responsabilidad exclusiva anterior pasa a ser compartida con entidades públicas y privadas —sin que llegue a determinarse lo que ha de hacer cada parte— (art. 2).

El régimen institucional de la ONCE fue modificado por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo; vigente, salvo algunas modificaciones que no afectan a los puntos que vengo reseñando. La nueva norma califica a la entidad de «Corporación de Derecho Público», la hace objeto del Protectorado del Estado y le mantiene los beneficios consabidos (art. 1). La misión (art. 2) sigue manteniéndose en el campo de la prevención de la ceguera y de la atención a las personas ciegas, indicándose expresamente que sus actividades se «coordinarán con los objetivos y criterios del Ministerio de Asuntos Sociales y de los demás órganos competentes de las Administraciones Públicas»; se establece, además, que la ONCE «colaborará con el Ministerio de Asuntos Sociales y las restantes Administraciones Públicas, así como con las entidades privadas, en la ejecución de las políticas de integración social de las personas con minusvalía...» —se trata, como se ve, de una responsabilidad *extracorporativa*.

A nuestro parecer, su condición de corporación de derecho público mantiene a la ONCE fuera del sector voluntario, pero no re-

sulta ocioso tenerla en cuenta al tratar del mismo, por su visible y creciente intervencionismo de protección-dominación. Cabe pensar que la responsabilidad *extracorporativa* que le asigna el Real Decreto de 1991 vendría a propiciarlo y a legitimarlo.

3.3. Normas sobre relaciones intersectoriales

Vamos a ver ahora las relaciones entre los sectores público y voluntario desde el punto de vista de la regulación pasando por aquel de las relaciones entre ambos. Como hasta ahora, se observa el fenómeno en cuestión principalmente en la presente etapa democrática.

En Ruiz Olabuenaga (2000, 235-238) se reseñan las políticas públicas relativas a las entidades voluntarias reguladas, de una parte, mediante leyes sectoriales relativas a discapacidades, sanidad y acción social y/o servicios sociales, de otra, por la Ley de Fundaciones y Mecenazgo y, finalmente, por la Ley también nacional de 1996 concerniente al voluntariado. Seguidamente haremos un recordatorio resumido de lo expuesto en dicha fuente y en lo que atañe a las orientaciones generales de los poderes públicos en su relación con el sector voluntario, así como algunas consideraciones complementarias.

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos sitúa a las entidades voluntarias en una posición, no sólo subsidiaria, sino subordinada al poder público (art. 3.2). Las leyes de acción social y/o de servicios sociales de las comunidades autónomas —cuya promulgación se inicia en 1982—, con algunas excepciones (Aragón, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Región de Murcia), asignaron al sector voluntario un papel de colaborador del sector público y acreedor de tutela del mismo. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad reconoce a los agentes privados la libertad de ejercicio (art. 3), pero prevé una posición marginal al sector voluntario.

La Ley de Fundaciones y Mecenazgo de 1994, además de regular el derecho constitucional de fundación, establece medidas de apoyo a las fundaciones, a Cruz Roja Española y a la ONCE, que son asimiladas a las mismas (disposición adicional cuarta), y a otras entidades que sean declaradas de utilidad pública. Dichas medidas de

apoyo consisten en exenciones fiscales para las entidades, deducciones igualmente fiscales para sus benefactores y, también, deducciones para el *mercadeo con causa*, salvo que no se menciona con esta denominación. En la perspectiva que aquí interesa, procede destacar que la faceta promocional de la Ley 30/1994 es de libre iniciativa política, no vinculada al obligado desarrollo del derecho constitucional de fundación. De este modo el poder político central no se limita a posibilitar el libre despliegue del espíritu fundacional, sino que asume su fomento; ya quedaron indicados los que parecen principales factores de este proceder. (Cabe decir, como curiosidad, que se observa esa misma estrategia liberal-proteccionista en los ya citados trabajos preparatorios de 1994 —que no llegarían a puerto— de una «ley de fomento del asociacionismo y de la participación ciudadana».)

La Ley 6/1996, de 15 de enero, de Voluntariado regula, además de una especie de estatuto del voluntario, medidas de fomento de la actividad de voluntariado (art. 13), entre las que destacan las contraprestaciones a las personas que lo ejercen: bonificaciones o reducciones en los precios de los transportes públicos y en los museos (art. 14), reconocimiento de los servicios prestados como servicio militar o prestación social sustitutoria (art. 15).¹⁴ Esta Ley fomentadora, que fue promovida por un Gobierno del PSOE ya convertido a la ideología de la gestión mixta del bienestar, venía precedida por otras normas de las comunidades autónomas relativas a la misma materia. Por otra parte, la técnica fomentadora y aun la misma idea de promulgar una ley fue rechazada por algunos líderes y entidades del voluntariado (Vilà 1995). Los dos hechos evocados dan pie a preguntarse por el balance de los intereses políticos y sociales en la motivación de la Ley.

Un frente potencialmente importante de relaciones entre los sectores público y voluntario es el de la provisión de bienes y servicios, principalmente por parte de éste a demanda de aquél; función esta que el Estado tiene regulada mediante la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuyo Texto Refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. En esta norma

¹⁴ Sobre esta norma puede verse Alemán Bracho y García Serrano (1999).

se atribuye capacidad de contratar con el sector público a las personas físicas o jurídicas, que tengan plena capacidad de obrar (art. 15), entre las que se cuentan las entidades formalizadas que gestionan la acción voluntaria. Conviene decir que en la misma disposición, a dicha condición formal se añade el requisito material de la solvencia económica, financiera, técnica y profesional.

También ha de tenerse en cuenta, para valorar las posibilidades de acceso de las entidades voluntarias a la contratación pública, que el mismo se gestiona comúnmente en régimen de concurrencia (arts. 74 y 75). Por los fines de interés social —excusamos decir general— que persiguen muchas entidades de acción voluntaria, les resultan potencialmente afines las contrataciones de servicios públicos, para las que la Ley regula estas posibilidades: concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta (art. 156).

Aparte de esto, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas otorga a las entidades sin fin de lucro preferencia en la adjudicación, siempre que su actividad tenga relación con el objeto del contrato de que se trate y siempre que su oferta iguale a las mejores (disposición adicional octava).

Por descontado, una gran parte de las entidades de acción voluntaria tiene dificultades para cumplir los requisitos de solvencia económica y financiera. Otro obstáculo material para acceder a la contratación pública estriba en la dificultad burocrática de la participación en los procedimientos de concurso. Y no es desdeñable el riesgo de demoras en los pagos en que suele incurrir el sector público y que obliga a recurrir a onerosos créditos de prefinanciación. Todo ello no obsta para que entidades de acción voluntaria de cierta potencia vengan manteniendo contratos con el sector público, por ejemplo en la prestación de asistencia sanitaria concertada por la Seguridad Social. También, como ejemplo, en los últimos años está creciendo la concertación de las Administraciones de comunidades autónomas y locales con entidades voluntarias en materia de prestaciones para circunstancias de riesgo de salud y de dependencia funcional (teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día, residencia asistida).

A propósito de lo dicho anteriormente, las entidades mercantiles que compiten con las voluntarias en ese mercado plantean la

cuestión de que son objeto de competencia desleal por parte de las que gozan de beneficios institucionales y reciben subvenciones públicas —Cruz Roja es un caso destacado—. La cuestión de las subvenciones puede resolverse prohibiendo que las mismas puedan aplicarse directa o indirectamente a la gestión de prestaciones objeto de concertación. Nos parece más difícil evitar que los beneficios institucionales (justicia gratuita, exenciones fiscales, etc.) confieran ventaja a quienes gozan de ellos a la hora de competir en subastas y concursos públicos.

La citada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas reconoce la libertad de las mismas para concertar, además de los contratos antes referidos, los pactos que estimen convenientes (art. 3.1.d), como son los convenios de colaboración que vienen suscribiéndose por aquéllas con entidades voluntarias. Esta fórmula parece especialmente apropiada para los pocos casos en que se produce colaboración auténtica entre los sectores público y voluntario, es decir, concurrencia de aportaciones. Parece, en cambio, improcedente la utilización del convenio en relaciones encubiertas de contratación de servicios o subvención, como en el caso de los llamados convenio-programa (Benito 1990, 79).

Mencionaremos finalmente una posibilidad de relación de colaboración con las Corporaciones Locales privativa de las entidades voluntarias (Vaquer 2002b, 219-220), que ha sido provista mediante Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local y que consiste en la formación de consorcios entre ambas partes citadas para fines de interés común (art. 87).

Como quedó dicho, en la presente etapa democrática, la primera norma jurídica de carácter general concerniente al sector voluntario que se promulga fue la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General. El segundo objeto de la Ley fue comentado en Ruiz Olabuenaga (2000, 237), de modo que nos limitaremos a hacer un recordatorio mínimo. En su título segundo regula incentivos fiscales en favor tanto de las fundaciones como de las asociaciones cuyos fines sean reconocidos de interés general, a las que se asimilan la Cruz Roja y la ONCE, así como la Iglesia Católica y otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas. Dichos incentivos se refieren, en primer lugar, a la fiscalidad de las entidades:

exenciones en el Impuesto sobre Sociedades y en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Regula también la Ley incentivos fiscales al mecenazgo, que interesan al sector voluntario en cuanto destinatario frecuente de donaciones.

La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo vino a reformar la regulación sobre estas materias de la Ley 30/1994. Además de las fundaciones y las asociaciones declaradas de utilidad pública, ya abarcadas por la norma precedente, ésta incluye explícitamente las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, las federaciones deportivas y asimiladas y las agrupaciones de segundo grado o más de todas las entidades enumeradas (art. 2).

Exige la Ley, como primer requisito de las entidades para tener opción a sus beneficios, que persigan fines de interés general. Este requisito es cumplido por las fundaciones, en cuanto que la Constitución vincula al mismo el derecho de su creación (art. 34). La lista de fines de interés general, de aplicación a las entidades no fundacionales previstas por la Ley (art. 3.1), amplía sensiblemente la adoptada por la Ley 30/1994 (art. 2), sobre todo en dirección al campo político (derechos humanos, víctimas del terrorismo, promoción de los valores constitucionales, etc.). La Ley 50/2003, de 26 de diciembre —es decir, tres días posteriores a la de régimen fiscal— incluye la misma relación, de modo que nos remitimos a lo dicho anteriormente sobre la misma.

El segundo requisito que exige la Ley 49/2003, de 23 de diciembre, consiste en que las entidades aspirantes a sus beneficios deben destinar a la realización de los fines de interés general al menos el 70% de una gama muy amplia de rentas (art. 3.2), comenzando por las procedentes de explotaciones económicas relacionadas con sus fines. Esta disposición concuerda con la relativa al régimen de actividades regulado por la Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (art. 13), a la vez que vendrá a concordar con ella la habilitación para actividades económicas de las fundaciones que establecerá la Ley 50/2002, de 26 de diciembre (art. 24). En este orden económico, establece la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, el requisito de gratuidad de los cargos, pero hace la salvedad de que podrán percibir retribuciones por servicios distintos de los propios de los cargos. También coincidirá en este punto la Ley

de fundaciones tres días después, y también nos remitimos al comentario que hicimos en su momento sobre el asunto indicado.

Los beneficios fiscales directos regulados por la nueva Ley, que sigue a su antecedente, consisten en exenciones del Impuesto sobre Sociedades (art. 5 a 14) y de tributos locales (art. 15). Las entidades beneficiarias directas de esas exenciones se pueden beneficiar indirectamente del régimen de incentivos al mecenazgo, en cuanto que el mismo es aplicable a los «donativos, donaciones y aportaciones» que se hagan a ellas, entre otros destinatarios (art. 16). También como en la Ley precedente, tanto las personas físicas como las jurídicas pueden beneficiarse de las deducciones fiscales por mecenazgo. Como en la llamada Ley de Fundaciones y Mecenazgo, la Cruz Roja Española y la ONCE son incluidas expresamente en el régimen de beneficios fiscales, tanto a título de sujetos pasivos, como a posibles objetos de mecenazgo (disposición adicional quinta). También son objeto de aplicación de los beneficios de la Ley, entre otras entidades, las fundaciones de entidades religiosas; la Iglesia Católica y otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas, así como asociaciones y entidades religiosas vinculadas a ellas; y las Reales Academias y asimiladas (disposiciones adicionales octava, novena y décima).

Las subvenciones son un medio típico de la acción pública de fomento propia del Estado ilustrado y, sobre todo, del liberal decimonónico, que no ha dejado de ser utilizada por los poderes públicos, en sus diferentes niveles. Esta técnica de la acción pública venía siendo regulada en leyes presupuestarias, pero ha sido objeto recientemente de una norma específica: la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que establece los siguientes requisitos para las mismas (art. 2): gratuidad, es decir, concesión sin contraprestaciones por parte del beneficiario; vinculación de la transferencia dineraria a una aplicación determinada (objetivo, proyecto, actividad, etc.); función de «fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública». También quiero recoger aquí el siguiente principio rector de la concesión de subvenciones: «Cuando los objetivos que se pretende conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores» (art. 8.2).

Aun cuando no es usual incluir a las iglesias en la noción de sector voluntario, considero de interés tratar aquí la cuestión de las subvenciones a las mismas, especialmente a la católica, no sólo por la importancia objetiva del hecho, sino también por su influencia en áreas no religiosas del sector voluntario. Como ya quedó apuntado, la Monarquía ilustrada y el Estado liberal confiscaron directamente y mediante la política desamortizadora cuantiosos bienes patrimoniales de los órganos generalistas y especializados de la Iglesia Católica. Para reparar este daño, se adoptaron medidas compensatorias, encabezadas por este precepto de la Constitución de 1837: «La Nación se obliga a mantener el culto y los ministros de la Religión católica que profesan los españoles» (art. 11).

La Constitución de 1931 corta esa línea al prohibir cualquier clase de auxilio económico público a las iglesias, asociaciones e instituciones religiosas (art. 26) —aparte de que prohíbe también a las mismas «ejercer la industria, el comercio o la enseñanza»—. En el ya citado Concordato de 1953, se adopta la previsión de constituir un patrimonio de la Iglesia que asegure la cobertura de sus necesidades y en tanto ello se logra, se acuerda que «el Estado, a título de indemnización por las pasadas desamortizaciones de bienes eclesiásticos y como contribución a la obra de la Iglesia a favor de la Nación, le asignará anualmente una adecuada dotación» (art. 19.2).

La Constitución de 1978 garantiza la libertad religiosa y desvincula al Estado de cualquier confesión, pero compromete la cooperación de aquél con la Iglesia Católica y las demás confesiones (art. 16). En el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, de 4 de diciembre de 1979, entre la Santa Sede y el Estado Español, éste se compromete a colaborar con la Iglesia Católica española apuntando hacia su autonomía económica. Al efecto se prevé un plan en tres etapas: primera, mantenimiento de la dotación presupuestaria única durante tres años; segunda, establecimiento de una asignación tributaria, cuyo importe se deduciría en los tres años de su implantación de la dotación presupuestaria; y tercera, sustitución de la dotación por la asignación. Con retraso, se estableció la prevista asignación tributaria; pero su cuantía no ha llegado a lo previsto, de modo que tampoco se ha superado la etapa segunda. Es factor importante de esta circunstancia que la cuantía de la citada asignación tributaria se calculó suponiendo —sin ningún fundamento objeti-

vo, claro— que todos los españoles optarían por aportarla a la Iglesia Católica (García Díaz 1990, 473).

Mediante la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (disposición adicional quinta) se establece la asignación tributaria prevista en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos entre el Estado y la Santa Sede. Dicha asignación se cifró en el 0,5239% —0,5, en el uso común— de la cuota íntegra del IRPF.

El porcentaje puede ser modificado mediante las leyes de presupuestos, pero viene manteniéndose estable desde hace varios años. En la norma indicada se faculta a los contribuyentes para que atribuyan su aportación a colaborar en el sostenimiento de la Iglesia Católica o a «otros fines de interés social».

Los «otros fines de interés social» fueron fijados inicialmente por el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, en estos términos (art. 2): por una parte,

los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja Española y otras organizaciones no gubernamentales y entidades sociales, sin fines de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, personas discapacitadas para el trabajo o incursoas en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y, en general, a actividades de solidaridad social para cubrir necesidades sociales de interés general;

y por otra, «los proyectos y programas que las mencionadas organizaciones realicen en el campo de la cooperación internacional al desarrollo en favor de las poblaciones más necesitadas de los países subdesarrollados». Salvadas las modificaciones realizadas por normas posteriores, se ha mantenido la estructura binaria inicial: objetivos nacionales definidos principalmente por conjuntos de personas con necesidades especiales y cooperación internacional para el desarrollo —salvo que con frecuencia no se pasa del mantenimiento.

Los recursos recaudados se dividen en dos fondos: uno formado por el 80% de la recaudación que se destina a España, y que viene siendo gestionado por los órganos de la Administración General del

Estado competentes en *asuntos sociales*—hoy integrados en el departamento laboral y del otro ramo citado—; otro, para la cooperación internacional, que recibe el 20% y lo administra el Ministerio de Asuntos Exteriores. A su vez, los ministerios gestores canalizan los fondos del 0,5% mediante las entidades voluntarias que concurren a las correspondientes convocatorias anuales. Los fondos recaudados para los «otros fines de interés social» se han convertido en una muy importante estructura de relación de los sectores público (central) y voluntario.

En el orden formal, las convocatorias del 0,5% vienen cumpliendo el requisito legal de no exigir contraprestaciones materiales a sus beneficiarios; pero cabe temer que propicien contraprestaciones morales por la vía del clientelismo político.

Parece que este riesgo es común a todas las políticas de fomento, especialmente las que siguen la técnica de subvenciones, como consecuencia de que la misma entraña actos asimilables a la donación—reglada, en la actualidad—. Y cabe pensar igualmente que, por obvias razones estructurales, la configuración de los destinatarios de las subvenciones en términos personales acentúa ese riesgo de clientelismo. Las convocatorias del 0,5% definen algunos objetos de apoyo en términos funcionales, como *inclusión social*, *promoción del voluntariado* o *emergencia social*; pero el grueso de sus dianas son sectores sociales, en línea con lo establecido por la reglamentación inicial antes citada. Como puede inferirse de la información relativa a destinatarios obtenida mediante el sondeo Cindes, una gran parte de las entidades voluntarias tiene como objeto la gestión de los intereses de sus integrantes. Lo cual significa que una gran parte también de las subvenciones del 0,5% será captada por entidades voluntarias integradas por los beneficiarios finales de las mismas.

El requisito establecido por la Ley General de Subvenciones de que las mismas deben destinarse a objetivos, proyectos, actividades, etc. determinados también viene siendo cumplido por las convocatorias del 0,5%. Ello evita el efecto de dependencia institucional que generan las subvenciones al mantenimiento de entidades, como las convocadas para ese objeto por el IMSERSO (para 2004, Resolución de 23 de febrero de 2004, del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, por la que se convoca la concesión de subvenciones en las áreas de atención a mayores, personas con discapacidad, inmigrantes...).

El cumplimiento del tercer requisito establecido en la Ley 38/2003 por las convocatorias del 0,5 es problemático. Ciertamente, las subvenciones se destinan al fomento de actividades de utilidad pública o interés social, pero ocurre que una gran parte de ellas es objeto de la responsabilidad de los poderes públicos, particularmente de las comunidades autónomas, de modo que resulta impropia la técnica de las subvenciones públicas a entidades voluntarias para que las realicen. Las actividades para infancia y familia, jóvenes, personas mayores y demás conjuntos de personas con necesidades especiales que toman como dianas dichas convocatorias son en gran medida, como puede comprobarse en las mismas, parte del conjunto de prestaciones de bienestar que, según nuestro ordenamiento jurídico, debe cubrir el sector público; tal es el caso de las actividades previstas en las mentadas convocatorias para esos conjuntos de población que hacen parte de la sanidad, la educación, el empleo, la vivienda y servicios sociales.

Las cuatro primeras materias son competencia en cuanto a funciones básicas de los poderes centrales y su gestión ha sido transferida en gran parte a las comunidades autónomas; los servicios sociales son competencia exclusiva de las mismas. Lo mismo cabría decir de al menos parte de las actividades previstas por las convocatorias para objetos funcionales (inclusión social, emergencia social). De este modo, resulta que lo que debieran proveer los poderes públicos —insistimos, sobre todo, las comunidades autónomas— como prestaciones obligatorias se constituyen en objeto de fomento para su realización por entidades voluntarias. La valoración anterior es aplicable en alguna medida a no pocos de los programas sociales de la Unión Europea. Y es aplicable de manera plena a la política de subvenciones de las comunidades autónomas en el campo de los servicios sociales. Pese a que han pasado veinticinco años desde que asumieron competencia exclusiva en dicha rama, no han subvenido a cubrir plenamente la demanda de algunas prestaciones muy necesarias de la misma, en tanto que siguen convocando subvenciones —aparte de conciertos y contratos, que es lo propio— para las entidades voluntarias. Se produce así un tácito endoso de responsabilidades desde el sector público al voluntario (Casado 2003a, 219 y 220).

El principio de respeto al mercado que establece la Ley General de Subvenciones debe ser traído aquí por la circunstancia de que al-

gunas de las entidades receptoras de subvenciones del 0,5% operan en aquél. Según quedó apuntado, Cruz Roja Española, beneficiaria privilegiada y principal del 0,5, participa en licitaciones para la adjudicación de prestaciones sociales —como ayuda a domicilio— por cuenta de entidades públicas. Los licitadores mercantiles pueden temer que, por virtud de posibles transferencias interiores, se enfrentan a un competidor con ventaja.

Volvemos ahora sobre una cuestión planteada al examinar los resultados del sondeo Cindes. La estructuración del sector voluntario por objetos materiales es asimétrica de la predominante en el sector público, lo cual constituye una dificultad estructural para sus relaciones recíprocas. Aparte de remedios orgánicos ya apuntados y por señalar, el programa complejo del 0,5% es un ejemplo de tratamiento paliativo para el problema citado. Según quedó dicho, el fondo nacional del programa es gestionado por el órgano de la Administración General del Estado competente en *asuntos sociales*, pero las actividades para las que se convocan las subvenciones rebasan esa área, en cuanto que el criterio principal de estructuración de sus dianas es el de las necesidades especiales de conjuntos de población. Ese criterio da lugar a que en las convocatorias aparezcan programas simples que incluyen actividades cuya competencia corresponde a los departamentos responsables de seguridad (prevención y atención del maltrato infantil), de justicia (medidas alternativas a la prisión), de sanidad (educación sanitaria para jóvenes), de educación (alfabetización y educación de mujeres), de vivienda (adaptación de la vivienda para mayores), etc. Este hecho no es gratuito, sino que responde a la conveniencia de contemplar ciertas necesidades desde el punto de vista de las personas afectadas, no de la naturaleza técnica de las respuestas. Tal enfoque no sería sostenible en las funciones normativas, de control y de gestión directa del sector público, pero resulta tolerable para la función *subvencional*.

3.4. Órganos colegiados con participación voluntaria

Como ya quedó dicho, la división del trabajo en el poder ejecutivo moderno sigue principalmente la pauta de la especialización funcional de carácter técnico, adecuada para el logro de la objetividad

y la igualdad y con limitaciones para la gestión globalizada de las políticas concernientes a conjuntos de personas. Esto último reviste una especial importancia en la moderna Administración Pública de servicios y, más aún, en el Estado protector, por las demandas de ciertos sectores o clases sociales con necesidades o aspiraciones especiales —los llamados *colectivos*—. También quedó dicho que el poder ejecutivo recurre en ocasiones a complementar su estructura básica funcional con órganos de dirección unipersonal especializados en sectores sociales —como el IMSERSO—. Ahora toca indicar que el fenómeno señalado es sólo una parte de la necesidad general de conexión con los sectores privados que es propia del Estado social y que le lleva a servirse también de órganos mixtos de carácter colectivo (Valero 2002, 363).

Los sectores público y voluntario cuentan con algún cauce para los mismos dentro de este último, como es el caso de la Asociación Española de Normalización y Certificación, una de cuyas actividades previstas consiste en «constituir comités, subcomités y grupos de trabajo para la elaboración de normas —u otros documentos normativos— con la equilibrada participación, siempre que fuera posible, de representantes de las partes interesadas y relacionadas con las mismas» (art. 6.c). Pero es lo cierto que la mayor parte de los cauces para la función indicada son del sector público, el cual adopta la fórmula del órgano colegiado cuando desea institucionalizar la relación de que se trate. Dicha figura viene siendo utilizada tradicionalmente en la gestión pública unilateral (Consejo de Indias, Consejo de Ministros, Comisión Delegada de Asuntos Económicos, etc.), y ha cobrado una especial importancia en el Estado social para su conexión con los sectores privados; dicho de otro modo, se trata de la participación social, potenciada como recurso preventivo tras el intento revolucionario de Mayo del 68.

Los colegios destinados a cumplir esta función en el sector público se han consituído en relación con objetos funcionales o sectores sociales, y no faltan casos complejos. El presente epígrafe versa sobre la participación de las entidades voluntarias en órganos colegiados públicos.

Una parte de los órganos colegiados del sector público vienen configurados en relación con funciones especializadas: seguridad, economía, sanidad, etc. A su vez, en algunos de estos colegios parti-

cipan las entidades voluntarias, bien sea por su interés como parte, bien en funciones de asesoramiento. Reseño, a modo de ejemplo, dos casos.

En nuestras sociedades industrial-capitalistas, las clases sociales más relevantes son las definidas por la forma capitalista de producción económica, de modo que sus relaciones son también la cuestión social primordial. Una línea de gestión de la misma viene tomando como objeto, no sólo de interés sino también de acción, las condiciones de vida y laborales de los trabajadores y desarrolla muy diversas medidas para su mejora. Han seguido este enfoque la autoayuda de los mismos asalariados y su acción reivindicativa, la acción social empresarial, la beneficencia pública y ciertas actividades voluntarias altruistas. Pero se ha desarrollado también otro enfoque práctico que toma por objeto las relaciones capital-trabajo. Este enfoque, sin perjuicio del anterior, viene siendo gestionado con el concurso de órganos colegiados, cuyo primer antecedente en nuestro país fue la Comisión para el estudio de las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras, tanto agrícolas como industriales, y que afecten a las relaciones entre el capital y el trabajo; órgano creado por Real Decreto de 3 de diciembre de 1883.¹⁵

La Comisión de Reformas Sociales, como pasó a denominarse a partir de cierta transformación, fue diseñada como un colegio de expertos, pero cabe mencionar como curiosidad la participación de las Sociedades Económicas de Amigos del País en sus Comisiones Provinciales —reguladas mediante Norma de 28 de mayo de 1884—. Por Real Decreto de 23 de abril de 1903 se crea el Instituto de Reformas Sociales, que sustituye a la Comisión y que mantiene el doble objeto de las relaciones laborales y del bienestar de las clases obreras (art. 1).

Estaba integrado por tres bloques de miembros: elegidos por el Gobierno, por los patronos y por los obreros (art. 2). La elección de los representantes patronales se realizaba con la intervención de asociaciones gestoras de intereses económicos —sin perjuicio de

¹⁵ Sobre esta Comisión, así como sobre el Instituto de Reformas Sociales, que le sucedería, puede verse Palacio (1988).

otros—: Sociedades Económicas de Amigos del País, Cámaras de Comercio, Cámaras Agrícolas, etc. (art. 56). A su vez, los representantes obreros eran elegidos con la intervención de los representantes de las asociaciones obreras legalmente constituidas (art. 58). Añado un detalle técnico relativo a los problemas derivados de la división técnica de los aparatos organizativos públicos:

el Instituto se divide en tres Secciones, afectas respectivamente al Ministerio de la Gobernación, para los asuntos relacionados con la policía y el orden público; al de Gracia y Justicia, para aquellos de carácter esencialmente jurídico; y, por último, al Ministerio de Agricultura, si se trata de funciones de administración pública concernientes a las relaciones económico-sociales.

Por Ley 21/1991, de 17 de junio, se crea el Consejo Económico y Social, «órgano consultivo del Gobierno, en materia socioeconómica y laboral» (art. 1.2). Cuenta con personalidad jurídica y autonomía orgánica y funcional, y queda adscrito al Ministerio de Trabajo (art. 1.3). El presidente del Consejo es nombrado por el Gobierno, al margen de los miembros de aquél, si bien ha de contar con el apoyo de dos tercios de ellos (art. 3). Son éstos: 20 representantes de las organizaciones sindicales, el mismo número por las empresariales más otros 20 representantes del sector agrario (3), del marítimo-pesquero (3), del Consejo de Consumidores y Usuarios (4) y de la economía social (4), más seis expertos (art. 2). El Consejo actúa mediante la emisión de dictámenes preceptivos o facultativos y concernientes a la actividad normativa del Gobierno, así como mediante la elaboración de estudios por su iniciativa (art. 7).

Como se ve, el objeto del Consejo Económico y Social es una materia o función especializada. Por su carácter consultivo, según argumenta la exposición de motivos, no cuenta este órgano colegiado con representantes del Gobierno. La composición posibilita el diálogo y la confrontación de fracciones de intereses diferentes y contrarios: trabajadores-empresarios; producción-consumo, economía convencional-economía social. Los intereses generales pueden tener valedores en los expertos. En lo que concierne al sector voluntario, tiene una modesta posibilidad de participación dentro del ter-

cer grupo. Cabría haber canalizado la participación de expertos mediante entidades voluntarias de objeto científico y técnico.

La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación creó el Consejo Escolar del Estado, como «órgano de ámbito nacional para la participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y de asesoramiento respecto de los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno» (art. 30). Este órgano colegiado fue reglamentado por el Real Decreto 2378/1985, de 18 de diciembre. Aparte de los informes sobre asuntos determinados que se tramitan en el ámbito de la Administración General del Estado, viene teniendo un eco mediático estimable y, por esa vía, notoriedad pública el *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo* que el Consejo emite y publica anualmente. La composición del Consejo, que es el asunto que aquí interesa más específicamente, viene regulada por el Real Decreto citado (arts. 4 a 9) en los términos que resumimos a continuación. El presidente del Consejo es un notable designado libremente por el Gobierno. La clase docente participa mediante 20 profesores de Educación Preescolar o General Básica, Bachillerato o Formación Profesional o Enseñanzas Artísticas, de la enseñanza pública y de la privada e integrantes de las centrales y asociaciones más representativas. Los padres de alumnos cuentan con 12 consejeros, que son propuestos también por las confederaciones más representativas. El alumnado ocupa ocho consejerías, también cubiertas por alumnos propuestos por las confederaciones asociativas con mayor número de afiliados. El personal administrativo y de servicios cuenta con cuatro consejerías, cubiertas por el representativo indicado. A las centrales sindicales y a las patronales se les asignan cuatro consejerías, por clase. La Administración Educativa del Estado participa con cuatro consejeros; los mismos con los que cuentan las universidades. Finalmente, integran el Consejo 12 personalidades de prestigio «en el campo de la educación, la renovación pedagógica y de las instituciones y organizaciones confesionales y laicas...».

La anterior reseña del Consejo Escolar del Estado permite apreciar, en primer lugar, que su objeto principal es la educación en cuanto tal, no los intereses o necesidades de tales o cuales conjuntos de personas o entidades relacionadas con ella. La composición del

colegio es coherente con este planteamiento, en cuanto que no configura relaciones de reivindicación parciales —de los discentes frente a los docentes, de los docentes frente a los patronos privados, de los patronos frente al poder político, etc.—, sino que articula la presencia conjunta de los agentes y pacientes más directamente relacionados con la educación, a los que se añaden algunos expertos y notables. En este sentido, parece adecuado que la participación del sector público, aparte de su papel de anfitrión, es modesta. Seguidamente, presentamos algunos órganos colegiados con la característica común de que su objeto es, a la vez, funcional y sociosectorial.

Por Real Decreto de 22 de enero de 1910 se creó el Patronato de Sordomudos, Ciegos y Anormales. Esta institución pública tenía encomendadas actividades concernientes específicamente al sector social de los afectados por deficiencias; pero también recibió encargos de carácter funcional que interesaban a toda la población, tales como la profilaxis de las deficiencias y la divulgación de conocimientos sobre las mismas. El Patronato, además de cargos públicos, integraba vocales representantes de las asociaciones de afectados y de corporaciones científicas o expertas. En el mejor de los casos, éstas podrían hacer hipotéticamente cualquier clase de aportación para las diferentes materias objeto del Patronato, salvo la representación de intereses, que justifica la prevista participación de las asociaciones de afectados y que induciría la presencia de representantes sociales interesados en los posibles efectos colaterales de las intervenciones relativas a las deficiencias.

Dentro de la misma área, pero pasando al presente tiempo político, nos referiremos al que hoy se denomina Real Patronato sobre Discapacidad. En sus distintas regulaciones,¹⁶ viene teniendo carácter de órgano colegiado con la función de instrumentar la participación privada en las políticas públicas. Y viene teniendo también misiones que abarcan materias definidas con criterio funcional —como la prevención de deficiencias— y otras referidas específicamente a las clases de las personas con deficiencias —comenzando por la educación especial—. En las regulaciones de 1976, 1978 y 1984, el Real Patronato, bajo la Presidencia de Su Majestad la Rei-

¹⁶ Las regulaciones del Real Patronato pueden verse en Real Patronato sobre Discapacidad (2001).

na, estuvo integrado por ministros y notables, éstos a título personal. Pero el Real Decreto 1475/1986, de 11 de julio, por el que se reestructura el Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, reduce a dos las vocalías privadas de su órgano colegiado de gobierno para notables y da entrada a cuatro «representantes de entidades asociativas de ámbito estatal» (art. 4.1); por los nombramientos realizados, dichas entidades asociativas lo fueron de afectados o familiares. Al menos en el nivel del diseño, se trata de una composición que cubre las dos clases de objetos materiales de la institución, en cuanto que se combinan las representaciones expertas y las de intereses de los afectados. Pero se echa en falta la representación de los intereses externos a la discapacidad que pueden verse afectados por las intervenciones concernientes a la misma; sin ir más lejos, todas las medidas de discriminación positiva, hoy tan en boga.

En otro orden de cosas, cabe preguntarse por qué no se dio cauce a la voz del conocimiento externo a los afectados mediante entidades voluntarias científicas y expertas, principalmente en materias de carácter funcional, pero sin descartar las sociosectoriales.

En la actualidad son muchas y muy valiosas las sociedades científicas relacionadas con la prevención de deficiencias, en las especialidades de la genética, la epidemiología, el cribado neonatal, entre otras. Son también estimables las entidades voluntarias de carácter científico o técnico interesadas en la rehabilitación, las ayudas técnicas, la educación, etc. Lo mismo cabe decir en materia de integración laboral, acceso al medio físico o al arte. También, en fin, contamos con entidades expertas en acogimiento, cuidados asistenciales, tutela jurídica, etc. Parece por ello acertado que el Real Decreto 338/2004, de 27 de febrero, haya dado entrada en el Consejo del Real Patronato sobre Discapacidad, no sólo a las «organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias», sino también a «entidades científicas que desarrollen actividades investigadoras relacionadas con el diagnóstico, prevención y tratamiento de la discapacidad» (art. único). No aporta ningún avance, en cambio, la norma citada en la representación de los intereses colaterales, antes aludidos.

En su primera legislatura de Gobierno, el PP imitó la fórmula del órgano de participación instituida por el anterior Gobierno del

PSOE para *personas mayores* —que veremos después— al crear, mediante el Real Decreto 1910/1999, de 17 de diciembre, el Consejo Estatal de la Acción Social, órgano colegiado de carácter consultivo (art. 1.1). Cabría pensar que influyera en esta continuidad formal el hecho de que el ministro Javier Arenas mantuvo a algunos directores generales del área de asuntos sociales nombrados en su día por el Gobierno del PSOE, pero es cosa probada que la idea de articular a ciertas entidades voluntarias con la Administración General del Estado fue del entonces presidente José María Aznar. En efecto, con esta medida se culminaría un proceso de relaciones que inició el presidente del Gobierno en mayo de 1998 (Casado 2003b, 115-117). En el curso de aquél, se utilizaron varias denominaciones del campo de acción abarcado por las entidades voluntarias involucradas, para retener finalmente la de *Acción Social*. La forma abstracta de esta locución invita a pensar que el Consejo Estatal especificado mediante ella tendría un objeto de tipo funcional puro o muy dominante, como el Consejo Económico y Social o el Escolar del Estado, pero más bien parece que su objeto es, como poco, mixto. En esa norma se define así el campo del Consejo: «políticas de bienestar social enmarcadas en el ámbito de competencias atribuidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales» (art. 1.2). Este departamento era a la sazón —y sigue siendo— competente en cuatro bloques de materias muy relevantes para el bienestar social, entendido sin restricciones convencionales: *a)* trabajo y empleo; *b)* Seguridad Social contributiva y no contributiva; *c)* tutela de ciertas entidades voluntarias (fundaciones benéfico-asistenciales, Cruz Roja, ONCE...); y *d)* apoyos de diversa clase a la familia y a ciertas categorías sociales afectas de necesidades especiales (niños, jóvenes, mujer, inmigrantes, personas con discapacidad, mayores...). Pues bien, a la vista de la regulación del Consejo (arts. 1 y 2), en el contexto de sus antecedentes y programa de trabajo, parece claro que su función principal consiste en las relaciones con las entidades voluntarias integradas en él sobre asuntos de interés para las clases de personas indicadas en el apartado 4 del cuadro de competencias del Ministerio. Dicho de otro modo, se trata de una función señalada en términos sociosectoriales.

Veamos ahora la composición del Consejo Estatal de la Acción Social (art. 5). La Presidencia y Vicepresidencia primera está asigna-

da al Ministerio titular del órgano. Las vocalías públicas corresponden a representantes del citado Ministerio, así como de los competentes en Interior, Sanidad y Consumo y Economía y Hacienda. Las vocalías privadas, salvo una que se reserva a una estructura coordinadora de las *ONG de voluntariado*, están atribuidas a entidades de ámbito estatal que realizan actividades dirigidas a *colectivos desfavorecidos* y que cuenten con personal voluntario. Esta estructura es idónea para la función de relaciones entre la parte pública y la privada participante en el Consejo, desde luego; pero resulta a todas luces insuficiente para la función de consultoría relativa a *colectivos desfavorecidos*. Se echan de menos las entidades expertas y conocedoras de esa materia por vía científica o técnica; y se echa también de menos la representación de los intereses generales de la sociedad. Dicho de otra manera, se trata de un órgano meramente intercorporativo.

Reseñaremos ahora sendos órganos colegiados de carácter público cuyos objetos materiales son los asuntos concernientes a las personas con discapacidad y *mayores*,¹⁷ ambos creados en la presente etapa democrática.

Por Real Decreto 2171/1994, de 4 de noviembre, se creó el Consejo Estatal de Personas Mayores. Se trata de un órgano colegiado de carácter consultivo destinado a institucionalizar

[...] la participación y colaboración del movimiento asociativo de las personas mayores en la definición, aplicación y seguimiento de las políticas de atención, inserción social y calidad de vida dirigidas a este sector de población, en el campo de competencias atribuidas a la Administración General del Estado (art. 1).

Preside el Consejo la titular del Ministerio de Asuntos Sociales y participan, además, por el sector público los Ministerios de Economía y Hacienda, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social y Sanidad y Consumo; representan a las comunidades autónomas

¹⁷ En Casado (2003b, 307 y 308) puede verse una reseña de los organismos mixtos españoles relativos a personas con discapacidad y a mayores.

cuatro de ellas; los municipios y provincias cuentan con dos representantes; se prevé la participación de los órganos análogos al Consejo de nivel *comautonómico*; finalmente, se asignan 23 vocalías a las asociaciones y federaciones de mayores (art. 3).

Pese a que, según se vio antes, existía el Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Minusvalía, en cuyo Consejo las entidades asociativas contaban con cuatro representantes, por Orden de 17 de junio de 1999 se creó el Consejo Estatal de Personas con Discapacidad. Se trata de una imitación del Consejo de mayores, aunque degradado o simplificado en dos sentidos: el rango de la norma que lo regula y la composición que, aparte de la Presidencia a cargo del titular de Trabajo y Asuntos Sociales, se reduce a 13 representantes ministeriales y a otros 13 del movimiento asociativo de personas con discapacidad.

Los órganos colegiados definidos en función de sectores de población pueden suplir en alguna medida las limitaciones de la organización funcional de las Administraciones Públicas para su relación con aquéllos, según lo comentado anteriormente. Pero acaso entrañen el peligro de propiciar el corporativismo disgregador, según lo que también quedó apuntado. Este peligro parece mayor en los órganos bilaterales, como los dos reseñados, ya que su estructura se corresponde con el supuesto de que las necesidades e intereses de los diferentes sectores de población sólo deben ser tratados por sus representantes y por las Administraciones Públicas. Cuando la función de aconsejar prevista para estos órganos deriva —cosa frecuente— hacia la reivindicación, se genera una relación paternalista: los necesitados demandan ayuda a una instancia otorgante. Aparte de su significado moral, esta figura puede ser válida para casos marginales y/o coyunturales, como el de los afectados por el *síndrome tóxico*, pero no son apropiados para asuntos centrales en el Estado protector, como lo son las políticas relativas a la discapacidad y el envejecimiento.

El interlocutor genuino de las demandas derivadas de estos fenómenos no es el sector público, sino la otra parte de la sociedad, cuyas cargas y posibilidades se ven afectadas por aquéllas. Por esta circunstancia, los órganos de consejo para tales asuntos están llamados a contar con representantes del conocimiento científico y técnico y, sobre todo, con portavoces de los intereses principales y generales

de la sociedad, como las centrales patronales y sindicales, y los partidos políticos.¹⁸ Desde este punto de vista, son más relevantes para las políticas de la discapacidad y el envejecimiento los Pactos de Toledo que los Consejos reseñados.

La política social de la Unión Europea ha tomado el enfoque de la igualdad de trato y la no discriminación en defensa de los *colectivos desfavorecidos*. Así, fundándose en el Tratado de Amsterdam, especialmente en su artículo 13, el Consejo aprobó la Directiva 2000/43, de 29 de junio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico; la cual fue seguida por la Directiva 2000/78, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

La Directiva 2000/43 es de aplicación tanto en el sector público como en el privado en relación con el acceso al empleo, la formación profesional, las condiciones de empleo y trabajo, la protección social y la asistencia sanitaria, las *ventajas sociales*, la educación y el «acceso a los bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda» (art. 3). Establece la citada norma que los Estados miembros fomentarán el diálogo entre los interlocutores sociales (empresarios y trabajadores) (art. 11), así como con las «organizaciones no gubernamentales que tengan... un interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico» (art. 12). Establece también la citada norma que cada Estado «designará uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivos de su origen racial o étnico» y prevé que dichos organismos realicen al menos las siguientes actividades: «asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones», estudios y publicación de informes y formulación de recomendaciones (art. 13).

El Estado español incorporó las dos directivas citadas a su propio ordenamiento jurídico mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de *acompañamiento* de la de Presupuestos Generales para 2004. En cuanto a la designación de organismo u organismos, se optó por

¹⁸ En este sentido, véase Consejo Económico y Social (2004, 577).

la creación de un Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico en el campo de aplicación señalado por la Directiva 2000/43 (art. 33.1). Establece la Ley que formarán parte del Consejo los Ministerios competentes en las materias de aplicación citadas; las comunidades autónomas y las Entidades Locales; las organizaciones empresariales y sindicales; y «otras organizaciones que representen intereses relacionados con el origen racial o étnico de las personas».

La citada composición parece llevar a un órgano colegiado mixto, bien que no sólo consultivo para el sector público, sino también de servicio a los privados; habrá de contar, pues, con un cierto aparato técnico. El objeto del Consejo es asunto abierto: como la discriminación por razón de raza o etnia suelen padecerla individuos de las minorías, cabría pensar que éstas serían las dianas; pero, si nos atenemos a las normas, el objeto debe ser la igualdad de trato en ciertas relaciones sociales, es decir, un objeto funcional. Esta posibilidad parece especialmente deseable para evitar el riesgo del paternalismo, así como porque la discriminación por razón de raza o etnia no puede afrontarse en España como asunto marginal: la minoría gitana es numerosa, las de inmigrantes recientes son muchas y algunas numerosas, y ciertos agentes políticos de orientación *identitaria* siguen prácticas aparentemente discriminatorias en favor de sus clientelas. La composición del Consejo prevista por la Ley no se opone a que oriente su gestión en sentido funcional, ya que concurren en él representantes de los intereses mayoritarios y de los minoritarios; sería necesario, de todos modos, que se diversifiquen adecuadamente las vocalías de la sección «otras organizaciones que representen intereses relacionados con el origen racial o étnico de las personas».

3.5. Reflexiones finales

Concluiremos con una recapitulación de las observaciones y juicios expuestos a lo largo del capítulo cuyo objeto son las relaciones de los sectores públicos y voluntario en el plano nacional. En lo que concierne a los hechos los cribaremos mediante el matiz de su relevancia.

La relación entre los sectores voluntario y público viene condicionada necesariamente por sus respectivas estructuras. El sector público se caracteriza por su integración institucional y organizativa, en cada uno de los ámbitos político-administrativos: Entidades Locales, comunidades autónomas, Estado central.

Por otra parte, sobre todo en el poder ejecutivo, el sector público divide su trabajo principalmente por funciones técnicas: seguridad, salud, educación, etc. El sector voluntario contrasta con el público en los dos rasgos indicados acusadamente: carece de integración institucional y orgánica correlativa a la estructura del Estado y divide su trabajo predominantemente en función, directa o indirecta, de conjuntos o clases de personas. El poder público se aproxima a la estructura personalista del sector voluntario cuando crea organismos especializados en los que vienen llamándose colectivos desfavorecidos, pero a la postre predomina la división por funciones técnicas (esta constatación no implica en modo alguno la recomendación de que el sector público adopte el esquema de los colectivos con carácter general, ya que ello es contrario a los principios de igualdad y universalidad propios de los Estados occidentales contemporáneos).

En el sector voluntario se registran intentos de articulación global, uno de cuyos fines es construir un interlocutor único —o hegemónico— del sector público; la iniciativa más pujante de las recientes se ubica en torno a la economía social, entendida en un sentido muy amplio. Por el poderío material y gerencial de los integrantes más genuinos de ese bloque, es muy probable que lleguen a ser el interlocutor hegemónico de los poderes públicos, pero es muy difícil que lleguen a representar a los agentes del sector voluntario que operan en los campos del deporte, la cultura humanística, la ciencia o la espiritualidad (no se ve claro, por otra parte, que a éstos les conviniera estar representados por un cabildo dominado por cooperativas, sociedades laborales, mutualidades y otras entidades de gestión de asuntos económicos).

La Constitución de 1978 reconoce el derecho de asociación (art. 22), de modo que su promulgación desactivó automáticamente el condicionamiento del ejercicio de aquél a la autorización gubernativa previa, establecido por la legislación del régimen de Franco. El desarrollo legal del citado derecho constitucional se

demoró hasta la aprobación de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. El ámbito de la Ley comprende las asociaciones sin fin de lucro y no sujetas a regulaciones específicas. Podrán formar parte de tales asociaciones, no sólo las personas físicas, sino también las jurídicas, tanto públicas como privadas. De este modo cabe la posibilidad de que los sectores mercantil y público penetren en las asociaciones de régimen común, lo que podría menguar su carácter voluntario. Contrasta la liberalidad indicada con la exclusión que hace la Ley Orgánica 1/2002, no ya de su ámbito de aplicación, sino de la condición de asociaciones de entidades como las mutualidades de previsión social y las mutuas de accidentes de trabajo. El derecho de fundación viene garantizado por la Constitución vigente (art. 37) y su desarrollo legal se llevó a cabo por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General. Se trata de una norma de gran importancia política, en cuanto que libera a las fundaciones de la normativa que les obligaba a invertir sus fondos en deuda pública, de baja rentabilidad, y que les sometía a otras medidas de tutela rigurosas.

La regulación vigente vino a establecerse por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, de signo aun más liberal en varios aspectos. Uno de ellos es la regulación del repertorio de fines de interés general que podrán abordar las fundaciones y que incluye algunos ítems ambiguos; por ellos pueden colarse actividades a las que no les convendría aquella calificación. También establece la Ley que los patronos de las fundaciones podrán recibir remuneraciones de éstas por actividades distintas de las de patronato; parece que esta franquicia puede propiciar abusos de la fórmula fundacional.

A partir de la transición a la democracia se manifiesta en España, casi sin diferencias por adscripciones partidarias, una ideología *estatista* en la que el sector voluntario ocupaba una posición marginal y subordinada. Andando el tiempo, acaso con la ayuda de la evidencia de que el Estado no avanzaba en la dirección aparentemente deseada, se abre paso en el sector público una actitud proteccionista-intervencionista hacia el voluntario. La misma se manifiesta, por ejemplo, en el predominio de la concesión de subvenciones discre-

cionales y condicionadas a planes y reglas de la acción pública, sobre otros modos de relación público-voluntaria, como la contratación de servicios y los convenios. Se ha relacionado la política de fomento de la acción voluntaria con las dificultades del estado del bienestar, y no faltan casos en los que se observa el propósito de descargar responsabilidades en la sociedad civil. Pero debe notarse que sólo una parte del sector voluntario opera en los campos del Estado providente.

Por otra parte, en España ha ocurrido que el desarrollo de las entidades voluntarias de objeto social parece haber redundado en un incremento de la demanda de gasto público mediante la ampliación de las solicitudes de subvenciones y por efecto de su acción reivindicativa. Para España, cabe pensar que la reciente opción por la política de fomento es el resultado de estas dos circunstancias principales: la evidencia de que los poderes públicos no pueden monopolizar la gestión de las necesidades e intereses colectivos y la expectativa de rentabilidad política por el mecanismo *clientelista*. Por cierto, el clientelismo tiene camino de vuelta: no pocas organizaciones voluntarias están aprendiendo que se puede tentar con éxito a los poderes públicos para que, dimitiendo de su responsabilidad gestora del interés general y del universalismo propio de los estados modernos, adopten medidas de conveniencia para ciertos *colectivos* y/o, en ciertos casos, para sus elites. Se trata de una nueva variante del corporativismo.

Los poderes públicos vienen recurriendo a la creación de órganos colegiados para instrumentar la participación social estable en asuntos de interés colectivo. Esa participación se realiza muy principalmente mediante representantes de entidades voluntarias, sobre todo de carácter asociativo. Si damos por entendido que la fórmula es propia de la democracia que quiere ser, no sólo parlamentaria, sino también participativa, cabe hacer alguna observación crítica a su aplicación en lo que atañe al sector voluntario. Apenas se crean órganos que tengan por objeto funciones o asuntos de interés universal, como las relaciones laborales o las de nacionales e inmigrantes; en cambio, se prodigan los órganos que tienen por objeto las necesidades o intereses de *colectivos desfavorecidos*. En relación con ello, escasean los órganos colegiados en los que participen y se relacionen de modo autónomo, con el *anfitriónazgo* de los poderes públicos, las entidades voluntarias concernidas por determinado

asunto o asuntos —como en el Consejo Económico y Social—; se tiende, por el contrario a crear estructuras de relación entre representantes de determinado *colectivo* y el sector público. Parece que ambas tendencias son contrarias a la deseable integración social global, en cuanto que propician una nueva clase de corporativismo.

Bibliografía

- AZNAR LÓPEZ, M. «Las asociaciones. En Rodríguez-Piñero», M. Bravo Ferrer et al. *El Sector no Lucrativo en España*. Madrid: Escuela Libre Editorial, 1993: 125-129.
- BENITO RUIZ, L. «Las subvenciones: análisis crítico». En *Iniciativa social y Estado*. Barcelona: Intress, 1990.
- BRACHO, M. del C., y M. GARCÍA SERRANO. «La contribución del tercer sector al bienestar social». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 15, 1999.
- CÁRITAS ESPAÑOLA. *Plan CCB*. Madrid: Euramérica, 1965.
- CASADO, D. *Imagen y realidad de la acción voluntaria*. Barcelona: Hacer, 1999.
- . «Organizaciones voluntarias de objeto social en España». *Economistas* 83, 2000: 46-61.
- . *Imagen y realidad de la acción voluntaria*. Barcelona: Hacer, 2003a.
- . «Delimitación del sector voluntario de objeto social en España y políticas públicas en el sector voluntario de España». En G. Rodríguez Cabrero, coord. *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Fundación FOESSA, 2003b: 99-124 y 287-316.
- CLEMENTE, J. C. *Historia de la Cruz Roja Española*. Madrid: Cruz Roja Española, 1990.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *España 2003. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. Madrid: 2004.
- GARCÍA DÍAZ, E. «De la dotación presupuestaria a la asignación tributaria». *Anuario 1990 de la Iglesia en España*. Madrid: Arias Montano Editores, 1990.
- . y G. RODRÍGUEZ CABRERO. «Dimensión económica del sector de las entidades no lucrativas en servicios sociales». En J. Montserrat Codorniu y G. Rodríguez Cabrero, coord. *Las entidades voluntarias en España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1996.
- GARVÍA, R. *En el país de los ciegos*. Barcelona: Hacer, 1997.
- GUTIÉRREZ RESA, A. *Cáritas española en la sociedad del bienestar (1942-1990)*. Barcelona: Hacer, 1993: 221 y ss.
- ORDUÑO PRADA, M. *El Auxilio Social (1936-1940). La etapa fundacional y los primeros años*. Madrid: Escuela Libre Editorial, 1996.
- PALACIO MORENA, J. L. *La institucionalización de la reforma social en España (1983-1924)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1988.
- REAL PATRONATO SOBRE DISCAPACIDAD. *Memoria del Real Patronato*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2001.
- RUIZ OLABUENAGA, J. I., dir. *El sector no lucrativo en España*. Bilbao: Fundación BBV, 2000.
- VALERO TORRIJOS, J. *Los órganos colegiados: análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Estudios Constitucionales, 2002.
- . *La Acción Social*. Valencia/València: Tirant lo Blanc, 2002b.
- VILÀ, A. *El voluntariat: una especie en perill d'extinció*. Avui, 1995.

4. Incidencia en la financiación y en el presupuesto

Julia Montserrat Codorniu
Universidad Ramon Llull

4.1. Introducción

La mayoría de las teorías sobre organizaciones no lucrativas tratan de explicar el fenómeno de la importancia económica de las organizaciones no lucrativas en su conjunto, como si todas ellas obedecieran a los mismos patrones.

Desde este punto de partida los analistas apelan, para explicar las causas de su importancia diferencial, a dos planteamientos dispares. El primero busca explicar la diferencia en factores externos al sector: económicos, políticos. El segundo prefiere atribuir mayor importancia a factores internos, como las diferencias en los modelos de gestión.

Los autores que apelan a elementos externos presentan básicamente dos grupos de teorías que intentan explicar las causas del crecimiento o decrecimiento diferencial del sector de las organizaciones no lucrativas atribuyéndolas a los cambios económicos y políticos: *la teoría de la heterogeneidad* y *la teoría de la confianza*.

La teoría de la heterogeneidad sugiere que la demanda insatisfecha para los bienes públicos y casi públicos, en situaciones de una gran heterogeneidad de la demanda, conlleva un crecimiento de dichas organizaciones. Así, países con una demanda muy heterogénea en función de diferentes religiones, diferentes estratos económicos, diferencias culturales, etc. tienen un tercer sector no lucrativo mayor que otros países con una demanda más homogénea. La expansión del tercer sector es una consecuencia más de los cambios acaecidos en la sociedad industrializada y de los cambios en el traspaso de responsabilidades entre el Gobierno y el Mercado o entre lo que sería la responsabilidad colectiva y la responsabilidad individual y las

exigencias de los individuos para satisfacer sus demandas particulares (Calhoun 1997).

Por otro lado, *la teoría de la confianza* (Hansmann 1980, 1987 y 1996) sugiere que aquellos bienes y servicios que contienen una parte importante de información asimétrica son los que mayoritariamente gestionan las organizaciones no lucrativas ya que éstas ofrecen más confianza a los consumidores. Esta teoría muestra, asimismo, que las circunstancias que inciden en su crecimiento son cambiantes. Así, las políticas para combatir la información asimétrica se pueden reducir a la regulación de los mercados, mayor protección del consumidor, desarrollos tecnológicos, lo cual puede repercutir en un incremento de las organizaciones del mercado en contra de las no lucrativas, mientras que otras actuaciones más propias del Gobierno se transforman en sus objetivos.

Este capítulo no tiene como objetivo medir la dimensión económica del tercer sector no lucrativo (fundaciones y asociaciones), sino que trata de adentrarse en los vericuetos de las diferencias entre las organizaciones no lucrativas y analizar cómo las organizaciones con diferentes pautas de comportamiento tienen fuentes de ingresos distintas y sus tamaños presupuestarios son también distintos. No trata de medir la dimensión económica del conjunto de las organizaciones no lucrativas en nuestro país o de explicar las causas de su crecimiento, sino que trata de mostrar cómo diferentes modelos de actuación estratégica de las organizaciones no lucrativas inciden en que las fuentes de ingresos sean diferentes y el tamaño presupuestario también.

Es evidente que dentro del conjunto de las organizaciones del tercer sector no lucrativo hay organizaciones de pequeño y de gran tamaño. Unas con un fuerte peso del voluntariado mientras que en otras apenas existen voluntarios, unas con una gran dependencia en la Administración Pública, mientras que otras apenas reciben ingresos de ella, etc. La hipótesis de la que se parte en este capítulo es que el diferente tamaño económico de las organizaciones de este tipo suele estar asociado al diferente papel que ejercen éstas en el conjunto de la sociedad, percibiendo dos grandes grupos (sin excluir la posibilidad de otros) de componentes diferentes, pero no excluyentes. Así, el grupo que gestiona *mayoritariamente ideas* versus el grupo que gestiona *mayoritariamente servicios*. Estos diferentes tipos de políticas de las organizaciones no lucrativas llevan asociados diferentes tipos de

estructuras económico-financieras, las cuales inciden en el tamaño del presupuesto y en los tipos de ingresos de las organizaciones.

Adviértase que puede darse el caso de que el sector crezca en número de organizaciones, pero no en términos económicos, ya que el aumento se produce en el número de entidades pequeñas, como las que mayoritariamente emplean voluntarios. Por el contrario, el sector puede crecer significativamente en términos económicos si aumenta el número de las organizaciones de mayor tamaño. El mero hecho de incrementar el número de organizaciones no significa que aumente sustancialmente el tamaño del tercer sector no lucrativo, sino que éste dependerá del tamaño económico de las organizaciones.

4.2. Tamaño económico y misión corporativa

El tamaño económico de la organización depende del tipo de misión adoptada por ésta, la cual se traducirá en el tipo de actividades que desarrolla. Esta hipótesis básica parte de una hipótesis anterior que sostiene que hay organizaciones que siempre son pequeñas a pesar de que transcurra el tiempo, mientras que hay otras entidades que empiezan siendo pequeñas y sufren un crecimiento económico muy importante cuando empiezan a ofrecer servicios u otras que ya nacen con una clara vocación de prestar servicios y con un cierto tamaño económico, el cual puede permanecer en el tiempo o ir evolucionando hacia mayores dimensiones económicas.

La tipología por la cual se intenta categorizar los grandes grupos de organizaciones no lucrativas, de comportamientos bien diferenciados, se ha realizado con el soporte de los resultados obtenidos de una muestra de entidades. A los datos suministrados se han aplicado las técnicas descriptivas y econométricas para extraer conclusiones, según el sondeo Cindes.

Un factor común entre los objetivos de estas organizaciones es la voluntad de incidir en colectivos sociales amplios, en el conjunto de la comunidad social y buscar resultados que mejoren la calidad de vida colectiva. En cada país, en cada ciudad, los movimientos ciudadanos y los objetivos de las organizaciones no lucrativas son diferentes, pero todos ellos manifiestan un espíritu de renovación ciudadana y apuestan por un mundo mejor desde el punto de vista cultural,

sociológico, ecológico, de servicios, etc. Un lema común a todas ellas podría ser «Un mundo mejor es posible» que resume lo que suele denominarse *la misión*.

Una de las características más importantes de las organizaciones no lucrativas es su heterogeneidad de objetivos sociales, entre los que suele haber una mezcla de actividades materiales e inmateriales. Estas organizaciones desempeñan simultáneamente, por regla general, actividades de denuncia y de defensa de colectivos o ideas, encauzan el intercambio de información y opiniones entre el gobierno y los ciudadanos, facilitan servicios públicos o de interés general y servicios de apoyo mutuo, etc. Así, el mundo inmaterial de las ideas se mezcla con el mundo material de la prestación de servicios o producción de bienes materiales.

Según la misión (vocación) principal que tenga la organización, las actuaciones que desarrollará para alcanzar su objetivo u objetivos serán diferentes. Los diferentes tipos de actuaciones que llevan a cabo las organizaciones no lucrativas se pueden clasificar en dos grandes grupos: *a)* actividades inmateriales (gestión de ideas) y *b)* actividades materiales (gestión de servicios). A continuación se intenta explicar las diferencias entre un tipo de actividad y otro.

Actividades inmateriales son aquellas relacionadas con la difusión de las ideas, valores, actitudes. Estas actividades transmiten conocimiento o experiencia, promueven valores de solidaridad, tolerancia, etc., defienden los intereses de colectivos marginados, promueven acciones de protesta contra actuaciones que atentan contra los derechos de los individuos, reivindican la igualdad de oportunidades, etc. En contraste, las actividades materiales están relacionadas con la provisión de servicios o venta de mercaderías. Las actividades inmateriales y materiales se diferencian entre sí por una serie de características, de las cuales las más importantes se intentan explicar a continuación.

Las actividades inmateriales benefician o inciden sobre colectivos en los que no es posible conocer el número, ni la identidad de los individuos. Por ejemplo, si una asociación de vecinos reivindica una zona verde para el barrio, en lugar de que se hagan edificios, los individuos beneficiados por dicha acción serán todos los vecinos del barrio. Las actividades inmateriales suelen generar externalidades,

lo cual implica que sus efectos tiendan una repercusión indirecta en otros colectivos que no tienen un interés directo en la acción. Por ejemplo, la reivindicación de una zona verde para un barrio también tendrá efectos positivos para los vecinos de otros barrios porque ayudará a no incrementar la contaminación de la ciudad en general.

Por el contrario, las actividades materiales benefician a individuos concretos. En la prestación de servicios siempre se encuentran identificados los beneficiarios de la prestación de éstos; se establece una relación unívoca entre el servicio y el individuo que lo recibe. El mismo razonamiento puede aplicarse a la venta de bienes, ya que siempre se puede identificar a quien hace la compra.

Los resultados de las actividades materiales son visibles mientras que los de las actividades inmateriales son invisibles. La prestación de un servicio se puede visualizar y se pueden medir las unidades producidas o consumidas. Por ejemplo, en el caso de la prestación de un servicio residencial, se puede visualizar la acción a través de las actividades del personal, los medios que emplean para prestarlo y, a su vez, es posible conocer el número de actuaciones realizadas, por ejemplo, número de individuos atendidos.

Por el contrario, en las actividades inmateriales no se puede ver la transformación que tiene lugar desde el momento en que se difunde la idea hasta que produce el efecto en el individuo receptor. Además, las ideas influyen en muchos sujetos a la vez, lo cual implica que los resultados no siempre van en la misma dirección, sino que los efectos de unos pueden contrarrestarse con los de los otros. Asimismo, en una actividad de tipo inmaterial no es posible cuantificar exactamente el número de transformaciones efectuadas, se trata más bien de un efecto global en el cual prevalece el efecto mayoritario. Incluso en una manifestación de protesta, es muy difícil cuantificar el número de individuos que han participado en la misma y, además, deberíamos añadir a aquellos otros que estaban pre-dispuestos pero las circunstancias físicas les impidieron la participación activa.

Los bienes materiales pueden ser vendidos en el mercado por un precio, mientras que las actividades inmateriales no tienen precio. Los servicios pueden ser vendidos en el mercado por un precio determinado, aunque haya determinados servicios públicos que no

los pague el individuo, por ejemplo, el servicio de asistencia sanitaria, educación, etc. Ello significa que el coste de producir un servicio es conocido y los individuos pueden adquirirlo a través de un precio. El mismo razonamiento se puede aplicar a la venta de bienes con finalidades sociales.

Por el contrario, la producción de las actividades inmateriales no puede ser distribuida en el mercado porque los individuos no estarían dispuestos a pagar un precio por una actividad que no sólo los beneficiará a ellos, sino también a otros individuos que no son identificados y que en ningún momento pagarían por ello. El hecho de que las actividades inmateriales generen externalidades es el motivo por el cual este tipo de actividades deben ser financiadas de forma colectiva. Así, la forma habitual de financiar estas actividades inmateriales es a través del soporte de sus socios, mediante cuotas o donativos.

Los beneficios de las actividades materiales se perciben a corto plazo mientras que los beneficios de las actividades materiales, generalmente, tienen un efecto a largo plazo. El consumo de un servicio produce un efecto inmediato en el individuo que lo consume, por ejemplo, una persona que recibe un servicio residencial se beneficia continuamente de las actividades desarrolladas dentro de ese recinto y por el conjunto de trabajadores de ese centro.

Sin embargo, los efectos de las actividades inmateriales suelen percibirse a largo plazo. Por ejemplo, los efectos de una campaña que previene los accidentes en carretera o los abusos en la ingesta de alcohol pueden ser inmediatos, pero, a su vez, el cambio de actitudes que ello provoca hace que los efectos de la misma puedan durar bastante tiempo. Otras veces, los cambios no se percibirán hasta bastante tiempo después. Por ejemplo, campañas sobre actitudes o valores, como moderar la velocidad en la conducción, pueden necesitar su tiempo hasta que los individuos los interioricen y los lleven a la práctica.

Las actividades inmateriales inciden en cambios sociales, mientras que las actividades materiales no tienen este objetivo. El objetivo principal de las actividades inmateriales es intentar cambiar la realidad social para transformarla en un mundo más justo y con mejores condiciones de bienestar. Por ejemplo, el objetivo principal de la reivindicación del control de la contaminación atmosférica con-

siste en mejorar las condiciones del entorno ambiental de las industrias de forma que la contaminación atmosférica sea menor, lo cual redundará en la mejora de la salud de los ciudadanos. La transformación de la realidad suele ser una constante en los objetivos de aquellas organizaciones no lucrativas.

La prestación de un servicio, en cambio, trata de cubrir una necesidad concreta. El beneficio, en todo caso, será de tipo particular para el individuo que recibe dicho servicio. La prestación de servicios no es el motor de cambios sustanciales en la mejora del bienestar de los ciudadanos, aunque no puede negarse que, sin la prestación de los mismos, los individuos vivirían en peores condiciones.

La mayoría de las organizaciones no lucrativas combinan diferentes tipos de actividades para lograr sus propósitos: desde actividades de sensibilización, reivindicativas, pasando por actividades de orientación, información, autoayuda hasta actividades de prestación de servicios concretos. La dimensión de las *ideas* coexiste con la dimensión *material* de gestionar servicios. Así, a la necesidad de expresar ideas y valores, reivindicar derechos, dinamizar actitudes y comportamientos se une la necesidad de cubrir y satisfacer las necesidades detectadas y que no son cubiertas ni por el Estado ni por el mercado y es cuando estas organizaciones se ven abocadas a la necesidad de gestionar servicios. Es difícil encontrar organizaciones que sean sólo de un tipo. La mayoría de ellas combina las actividades de tipo inmaterial con las de tipo material, pero dependiendo de si, *mayoritariamente*, gestionan actividades de tipo inmaterial o, *mayoritariamente*, gestionan actividades de tipo material, pertenecerán a un grupo o a otro.¹ Pero ¿cuáles son las características estructuradas de las organizaciones no lucrativas que gestionan *mayoritariamente ideas* y de las que gestionan *mayoritariamente servicios*?

Estructuras organizativas de ambos: las organizaciones no lucrativas que gestionan mayoritariamente *ideas* tienen unas características de estructura y funcionamiento diferentes de las que gestionan mayoritariamente *servicios*. Las diferencias más importantes se encuentran:

¹ La adscripción a un tipo u otro obedece a una elección, mayoritaria más que exclusiva, entre actividades materiales e inmateriales.

- a) precisamente en la dimensión económica de la organización (tamaño del presupuesto) y en la estructura financiera (tipos de ingresos) de las organizaciones;
- b) existen otras características de menor importancia que las diferencian, como pueden ser el peso de la base asociativa, la estructura de los recursos humanos, la participación en redes, el tipo de gestión, etc. En este apartado se da una pincelada a las principales características/diferencias organizativas de los diferentes modelos de las organizaciones no lucrativas, desde la perspectiva de la función principal que realiza la organización, mientras que, a continuación, se examinan con más detalle las diferencias en el tamaño del presupuesto, estructura de recursos y estructura financiera.²

CUADRO 4.1: Las organizaciones en función de la misión

Modelo A	Modelo B
Promoción de servicios	Promotores de ideales
Raigambre territorial	Raigambre territorial
Socios participan poco	Socios participantes
Pocos socios	Muchos socios
Pocos voluntarios	Muchos voluntarios
Muchos profesionales	Pocos profesionales
Mando vertical	Mando horizontal
Ingreso servicios o Administración Pública	Ingresos por donativos y cuotas
Presupuestos medianos	Micropresupuestos
Gestión profesional	Gestión no profesional
Rinden cuentas	Sin tradición de rendir cuentas

Se comprueba que las diferencias más importantes de las organizaciones se dan en la organización, gestión y financiación de las mismas. Así, cuando desarrollan actividades de tipo material o productivas, existe más profesionalización de la gestión, más profesionales y las fuentes de financiación son completamente diferentes que

² Se trata de diferencias tendenciales no automáticas. Es decir, los organismos del modelo A *tienden* a tener pocos socios y los del modelo B *tienden* a tenerlo en abundancia, pero no siempre y no en todos los casos ocurre así necesariamente.

cuando realizan acciones de tipo inmaterial (dimensión de las ideas).

La evidencia empírica muestra que más del 80% de las asociaciones encuestadas son *microorganizaciones* (presupuestos inferiores a 100.000 euros/año). Ello no está relacionado tanto con la juventud de las mismas, cuanto con el tipo de actividad, ya que la mayoría de ellas son organizaciones que gestionan *ideas*. Así, las pequeñas organizaciones son aquellas que tienen como objetivo divulgar y promover unas ideas, defender los intereses de unos determinados colectivos, la difusión del conocimiento, la ayuda entre los individuos, etc., lo cual se materializa a través de acciones colectivas sin excluir que exista la prestación de unos servicios concretos aunque éstos suelen ser de asesoramiento o ayudas puntuales.

En cambio, las grandes organizaciones suelen ser entidades con vocación de prestar servicios, los cuales se convierten en la actividad principal de la entidad. Ello no excluye que las organizaciones de servicios conserven esa *parcela reivindicativa* que generalmente se encuentra en el origen de las mismas. No obstante, la realidad evidencia que la gestión de los servicios deja poco margen para la gestión de las ideas, ya que la primera absorbe mucho tiempo y recursos y las organizaciones han ido sustituyendo el tiempo dedicado a acciones reivindicativas por el tiempo dedicado a cubrir las necesidades de los individuos.

Las organizaciones evolucionan con el tiempo y de pequeñas pueden pasar a grandes y viceversa. El cambio en la dimensión económica suele ir acompañado de cambios en los objetivos. Algunas veces los cambios obedecen a que los objetivos que venían promoviendo se han ido transformado en realizaciones. Es decir, la sociedad o el Gobierno han ido incorporando los valores o actitudes que la asociación defendía o se han adoptado medidas para proveer los servicios necesarios a las necesidades que se manifestaban. Uno de los ejemplos más comunes que se citan para mostrar la transformación de los objetivos de una entidad es el de aquella que nace para defender el derecho de que los niños discapacitados tengan servicios educativos. Con el tiempo, el Gobierno promueve la regulación y la financiación de los servicios educativos y la asociación va reduciendo, e incluso puede cesar, la realización de las actividades reivindicativas, las cuales fueron las que dieron origen a la asociación.

4.3. El impacto de los modelos funcionales

En cuanto al tamaño presupuestario, el impacto del tipo de actividades que desarrollan las organizaciones no lucrativas de acuerdo con su función en la sociedad (misión) se visualiza en el tamaño del presupuesto de las organizaciones. En un colectivo como éste en el que la mayoría de las organizaciones es de pequeño tamaño, se advierte claramente la existencia de dos tipos o grupos. El que ostenta un presupuesto pequeño está formado mayoritariamente por organizaciones cuyo objetivo o misión preferente es la de promover valores. El apoyo de un presupuesto mayor está formado mayoritariamente por organizaciones prestadoras de servicios.

El análisis de la varianza efectuada muestra que junto a éste hay una diferencia significativa entre el tamaño medio presupuestario de las organizaciones según su estatus jurídico. Así, mientras *el promedio del gasto anual de las asociaciones es de 276.485,82 euros (46 millones de pesetas al año), el gasto anual de las fundaciones es de 1.246.306,90 euros (207 millones de pesetas al año).*

Un análisis más pormenorizado del tamaño de las mismas permite inferir que hay muchas pequeñas organizaciones, sobre todo entre las asociaciones. Ello hace que las clasifiquemos en dos grandes grupos: *a)* las de presupuesto de menos de 100.000 euros/año y *b)* las de presupuesto mayor de 100.000 euros/año. Esta agrupación permite detectar que hay un 81% de las asociaciones de pequeño tamaño (menos de 100.000 euros/año) y un 19% con presupuestos superiores a 100.000 euros/año. Por otra parte, el grupo mayoritario de las fundaciones se encuentra en el segundo grupo (66%), mientras que sólo un 34% tiene presupuestos inferiores a 100.000 euros/año. De ahí ya se puede percibir que hay un diferente comportamiento económico entre un tipo de entidades y otro, siendo las asociaciones, mayoritariamente, de menor tamaño que las fundaciones (v. cuadro 4.2).

El dato obtenido sobre la proporción de pequeñas organizaciones, según el estatus jurídico, está en línea con otro estudio realizado por Montserrat (2003, 167-169) en el ámbito de las organizaciones de servicios sociales en Cataluña, en el que se pone de manifiesto que el 70% de las asociaciones es de pequeño tamaño (menos de 300.000 euros/año), así como el 53% de las fundaciones.

CUADRO 4.2: Tamaño de los presupuestos de las organizaciones no lucrativas
(porcentajes)

	Asociaciones	Fundaciones
Menos de 100.000 euros/año	81	34
Más de 100.000 euros/año	19	66
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la estructura del personal y voluntariado, hay una evidente relación entre el modelo funcional de la organización y la estructura organizativa de la organización no lucrativa. Según sea la misión de la organización, la entidad desarrollará sus actividades apoyándose en sus socios, en el voluntariado o en la contratación de trabajadores o profesionales. La planificación estratégica de la entidad define cuál debe ser su estructura de recursos, de forma que la política de recursos humanos es el resultado de la vocación de la entidad y de las actuaciones que planea desarrollar (v. cuadro 3.3).

Los diferentes modelos funcionales (gestión de ideas/gestión de servicios) inciden en una diferente estructura organizativa de los recursos humanos. Una de las causas más evidentes es el hecho de contar con trabajadores contratados o no. Las organizaciones *gestoras de ideas* suelen ser muy importantes en el número de voluntarios y poco en el de profesionales. Sin embargo, las organizaciones *gestoras de servicios* suelen tener más empleados que voluntarios, y pueden llegar al extremo de que no dispongan de voluntariado, excepto por la parte de los miembros de los órganos de Gobierno que la Ley obliga que sean gratuitos. Los resultados del sondeo efectuado ayudan a evidenciar dicha realidad. Para ello se calcula la media de trabajadores y la media de voluntarios, todos ellos transformados en personal equivalente.³ Véanse cuadros 4.3 y 4.4.

³ Personal equivalente es el número de personas a dedicación completa si consideramos ésta la de 40 horas a la semana. Para ello se ha transformado el número de horas de los trabajadores y el número de horas de los voluntarios declarados por las organizaciones en personal equivalente.

**CUADRO 4.3: Estructura de personal de las asociaciones
según el tamaño presupuestario**

	Menos de 100.000 euros/año	Más de 100.000 euros/año
Promedio de trabajadores	0,80	15,65
Promedio de voluntarios	2,08	4,88
Relación voluntarios/empleos	2,63	0,31

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 4.4: Estructura de personal de las fundaciones
según el tamaño presupuestario**

	Menos de 100.000 euros/año	Más de 100.000 euros/año
Promedio de trabajadores	2,46	37,67
Promedio de voluntarios	12,51	13,82
Relación voluntarios/empleos	5,08	0,37

Fuente: Elaboración propia.

Los datos de los cuadros anteriores ponen de manifiesto que las fundaciones (50) son, por regla general, organizaciones de mayor tamaño que las asociaciones el emplear un mayor número de trabajadores que éstas para una misma categoría. Asimismo, las fundaciones, en general, gestionan un mayor número de voluntarios que las asociaciones (0,37).

Los datos muestran que el comportamiento de las organizaciones no lucrativas sobre los recursos humanos se puede clasificar en dos grandes tipos organizativos: *a) el tipo voluntarista y el tipo profesional*. El tipo voluntarista sería aquel en el que predomina el número de voluntarios sobre el de profesionales, es decir, que la organización está organizada fundamentalmente sobre el trabajo de los voluntarios y los profesionales, en el caso de que los haya, sólo realizarán labores de gestión y faenas administrativas. En cambio, el tipo profesional sería aquel en que la mayor parte del trabajo principal de la organización lo realizan profesionales, mientras que los voluntarios realizan labores de soporte a los profesionales.

El tipo organizativo profesional es el más adecuado y, generalmente, utilizado cuando la organización tiene como objetivo la

prestación de servicios de forma continuada, por ejemplo gestionar un centro de día, una residencia, una escuela, un hospital, etc. En estos casos, se necesitan trabajadores especializados con una titulación determinada para desarrollar las tareas, con lo cual no se puede confiar en que los voluntarios tengan dicha preparación o dicha titulación. Además, la prestación de un servicio requiere la garantía de que éste sea prestado de forma continuada y con todos los requisitos técnicos necesarios para adecuarse a la normativa.

Sin embargo, no puede pensarse que esto fuera posible con un equipo de voluntarios que, como su mismo nombre indica, son *voluntarios* y, por lo tanto, el número de horas de dedicación no puede ser el de un trabajador normal y, además, muchas veces tampoco está asegurada su continuidad. Este tipo de organizaciones responde al tipo de *organizaciones de servicios*.

El tipo de organización voluntarista es el típico de las organizaciones de la *gestión de ideas*, cuyo objetivo principal es realizar una labor de sensibilización, de información, reivindicativa, de asesoramiento, etc. Dichas organizaciones no suelen prestar servicios continuados y, por lo tanto, no necesitan garantizar una plantilla de personal determinada al servicio de la entidad durante todo el año. Las personas que están al frente de dichas entidades voluntaristas son personas que tienen unos ideales y creen que pueden transformar la realidad social o mejorar el bienestar de los ciudadanos trabajando para el colectivo que defienden. Los mismos dirigentes son los voluntarios que organizan actos, campañas, reuniones, etc. y, en el caso de tener algún profesional, es la persona que se encarga de realizar las tareas administrativas como, por ejemplo, hacer la contabilidad, los recibos de los socios, las gestiones con el banco, pasar las actas, convocar las reuniones, etc.

El tipo voluntarista contempla una relación entre voluntarios y profesionales, en términos de personal equivalente,⁴ de 2,63 para las asociaciones y 5,08 para las fundaciones. Ello significa que por cada trabajador hay casi tres voluntarios, en el primer caso, y cinco voluntarios, en el segundo caso. Aunque parezca paradójico, las fundaciones utilizan un mayor número de voluntarios que las asociaciones. Es

⁴ La relación voluntarios/trabajadores se ha realizado transformando ambas variables en personal equivalente a 40 horas semanales.

evidente que en estas *microorganizaciones* el trabajo de la entidad se basa en los voluntarios que, generalmente, son sus líderes.

En cambio, en el tipo profesional, la relación entre voluntarios y trabajadores, en términos equivalentes, es menor que 1 siendo del 0,31 en las asociaciones y del 0,37 en las fundaciones. Ello significa que por cada trabajador emplean un tercio de personal voluntario, aproximadamente. En el modelo profesional vemos cómo la relación voluntarios/trabajadores es similar tanto en las asociaciones como en fundaciones.

Se puede concluir que el tipo organizativo *voluntarista* se puede identificar con el tipo de actividad de la gestión de ideas o del voluntariado y es el que se corresponde con las *microorganizaciones*. Responde a un tipo de organización que no estará sujeta a los vaivenes de las subvenciones o de los donativos, ya que no necesita soportar una estructura fija de plantilla y, por lo tanto, sus actividades pueden ser más de tipo *acordeón*, se ampliarán o reducirán según el soporte financiero que vayan recibiendo en cada momento. La continuidad de la organización suele ser bastante estable y dependerá más de la actividad y voluntad de los líderes que de las circunstancias financieras.

El tipo organizativo profesional se puede identificar con la tipología de la *gestión de servicios* —medianas y grandes organizaciones—, responde a un tipo de entidad que depende mucho de sus ingresos financieros —subvenciones, conciertos, donativos, etc.—, ya que tiene una estructura de gastos fijos, especialmente plantilla de personal, muy importante. Ello implica que cualquier vaivén que exista en el presupuesto de ingresos pondrá en peligro la salud financiera de la entidad, peligrando los pagos y pudiendo originar pérdidas.

En cuanto a los ingresos, las pequeñas organizaciones no lucrativas tienen una estructura de ingresos diferente a la de las medianas o grandes organizaciones. Asimismo, se perciben algunas diferencias entre las asociaciones y las fundaciones del mismo grupo.

El principal ingreso en las asociaciones de pequeño tamaño son las cuotas de los socios y los donativos en las fundaciones. Cuando las organizaciones incrementan su tamaño, tanto en las asociaciones como en las fundaciones, el principal ingreso es el que procede de las Administraciones Públicas.

La clasificación de los ingresos agrupados por el tamaño presupuestario permitirá inducir la existencia de una relación entre los

diferentes tipos de ingresos y el tamaño económico de la organización. Asimismo, las diferencias también se darán según la tipología jurídica de la organización (véanse cuadros 4.5 y 4.6).

CUADRO 4.5: Estructura de los ingresos de las asociaciones
(porcentajes)

	Menos de 100.000 euros/año	Más de 100.000 euros/año
Servicios/Ventas	14,99	6,98
Donativos/Patrocinios	12,35	32,16
Cuotas socios	30,53	15,01
Administración Pública	29,35	36,29
Patrimonio y otros	12,78	9,56

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 4.6: Estructura de los ingresos de las fundaciones
(porcentajes)

	Menos de 100.000 euros/año	Más de 100.000 euros/año
Servicios/Ventas	14,31	5,45
Donativos/Patrocinios	33,43	38,50
Cuotas socios	6,37	1,63
Administración Pública	28,55	38,59
Patrimonio y otros	17,52	15,83

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados permiten percibir algunas características comunes para las fundaciones y las asociaciones y otras específicas para cada una de ellas. Así, tanto las asociaciones como las fundaciones incrementan su proporción de donativos y de ingresos de la Administración Pública a medida que aumenta el tamaño de la entidad. Este incremento de donativos y de ingresos públicos se realiza a expensas de disminuir los ingresos de los usuarios (se colabora más en la prestación de servicios públicos) y en una disminución de los ingresos por cuotas de los socios. El hecho de que la entidad colabore con el Gobierno en la prestación de servicios públicos hace que, generalmente, éstos sean prestados gratuitamente cobrando sólo por los servicios complementarios.

A continuación pasamos a analizar la relación entre el peso del tipo de ingreso según el tamaño de la organización. El análisis del comportamiento de los ingresos de la Administración Pública muestra cómo el porcentaje de los ingresos públicos es similar tanto en las asociaciones como en las fundaciones, aunque éste sea diferente según el tamaño de la organización.

En las organizaciones de pequeño tamaño presupuestario (menos de 100.000 euros/año), las cuales se identifican con el modelo de *gestión de ideas*, el peso de los ingresos públicos no llega al 30% mientras que, cuando la organización crece económicamente, la importancia de los ingresos públicos alcanza casi el 40% (36 y 38%, respectivamente). Así, cuando la organización se va transformando en gestora de servicios, incrementa el peso de los ingresos de la Administración Pública. En las fundaciones, los ingresos públicos crecen de manera más acentuada que en las asociaciones.

Las causas del aumento de los ingresos públicos en las organizaciones de mediano y gran tamaño pueden ser varias. Entre ellas, se puede entrever el hecho de que, a medida que se incrementa el volumen de los servicios prestados, hay más probabilidad de que una parte de éstos sea financiada mediante ingresos públicos. Aún más, si esos servicios se consideran de responsabilidad pública, entonces se puede entrar en el procedimiento de la financiación total por parte de la Administración Pública, sea a través de los conciertos o mediante la aplicación de módulos de subvención condicionada, el cual cubre la casi totalidad o la totalidad del coste del servicio.

A propósito de este razonamiento, se ha revisado la bibliografía y los estudios realizados sobre dicho tema y parece ser que existe una evidencia que permite asegurar que la dependencia financiera de las organizaciones es diferente según la relación que exista con la Administración. Concretamente el estudio realizado por Montserrat (2003), sobre el sector de organizaciones de servicios sociales en Cataluña, pone de manifiesto que el peso de los ingresos públicos difiere sustancialmente cuando las organizaciones no lucrativas prestan servicios que la Administración los considera de responsabilidad pública, de aquellos otros casos en que los servicios no tienen dicha consideración (v. cuadro 4.7).

CUADRO 4.7: Estructura de los ingresos públicos de las organizaciones no lucrativas

	Servicios sociales (porcentaje/total ingresos)	Servicios sociales públicos (porcentaje/total ingresos)
Asociaciones	57,20	76,45
Fundaciones	49,30	74,80

Fuente: Elaboración propia.

De los datos contenidos en los dos cuadros anteriores, podemos apreciar que en ambos casos, tanto en las asociaciones como en las fundaciones, hay una diferencia significativa cuando se compara la estructura de los ingresos de las organizaciones de servicios sociales, con la estructura de ingresos de aquellas organizaciones que prestan *específicamente* servicios sociales de responsabilidad pública. Es decir, la Administración no financia de la misma forma cuando una entidad le pide una subvención para prestar un servicio en el que no hay una responsabilidad pública para proveerlo, de aquel otro en el que hay un reconocimiento explícito de la obligación del Gobierno para prestarlo.

Desde una perspectiva general del conjunto de las organizaciones no lucrativas, según los resultados del estudio efectuado, la proporción de ingresos públicos pasa de ser menos de un tercio en las pequeñas organizaciones a ser de tres cuartas partes en las organizaciones que prestan servicios sociales de responsabilidad pública. Esta progresión es similar tanto en las asociaciones como en las fundaciones (v. cuadro 4.8).

CUADRO 4.8: Dependencia de las organizaciones no lucrativas de los ingresos públicos
(porcentajes/total ingresos)

	Menos de 100.000 euros/año	Más de 100.000 euros/año	Servicios sociales	Servicios públicos
Asociaciones	29,35	36,29	57,20	76,45
Fundaciones	28,55	38,59	49,30	74,80

Fuente: Elaboración propia.

Así las conclusiones que se desprenden de este apartado son: *a)* el peso de la financiación pública es menor en las organizaciones de *pequeño* tamaño que en las organizaciones de mediano y gran tamaño; *b)* el peso de los ingresos de la Administración Pública es mayor en el sector de los servicios sociales que en el conjunto de organizaciones del tercer sector no lucrativo; y *c)* el peso de los ingresos de la Administración Pública es mayor en las entidades que prestan servicios sociales de responsabilidad pública respecto de las organizaciones no lucrativas que prestan servicios sociales en general.

Las organizaciones de tipo *voluntaristas* son las que tienen una mayor garantía de independencia ideológica versus aquellas otras organizaciones de tipo *profesional*. El hecho de que las pequeñas organizaciones *gestoras de ideas* no dependan mayoritariamente de los ingresos públicos hace que sus actuaciones disfruten de una mayor independencia respecto de la política del Gobierno que aquellas organizaciones *gestoras de servicios* cuyos ingresos dependen mayoritariamente de la Administración.

El peso de los donativos aumenta a medida que incrementa el tamaño de la organización, siendo el incremento mayor en las asociaciones que en las fundaciones. Es decir, las organizaciones de mayor tamaño tienen una mayor probabilidad de recibir donativos (v. cuadro 4.9).

CUADRO 4.9: Estructura de los donativos de las organizaciones no lucrativas

	Menos de 100.000 euros/año	Más de 100.000 euros/año
Asociaciones	12,35	32,16
Fundaciones	33,43	38,50

Fuente: Elaboración propia.

Aunque el peso de los donativos crece a medida que aumenta el tamaño de la organización, el punto de partida es diferente. Las asociaciones de pequeño tamaño reciben como media un 12% del total de sus ingresos, mientras que en las fundaciones los donativos representan un tercio de sus ingresos.

En cambio, a medida que crece el tamaño económico de la asociación, ésta aumenta la proporción de ingresos por donativos.

Cuando ambos tipos de organizaciones manejan presupuestos de mediano o gran tamaño, los porcentajes de los donativos son muy similares en las asociaciones y en las fundaciones (32 y 38%, respectivamente) y constituyen una parte importante de sus ingresos.

Por otro lado, existe una relación directa entre el número de trabajadores y la importancia de los donativos en la organización. Esto puede deberse a que siempre hay más probabilidad de captar donativos si la organización dispone de personal que se encargue de contactar con empresas, de organizar campañas, de pensar nuevas formas para captar donativos, etc. Todo ello no hace más que corroborar la hipótesis de que la captación de recursos no viene por sí sola, sino que se debe disponer de medios y tiempo para gestionarlos.

En cambio, las organizaciones de servicios sociales *gestoras de servicios* muestran un comportamiento de ingresos por donativos bien diferente al del resto de las organizaciones, en general. Los ingresos por donativos en las organizaciones no lucrativas de servicios sociales son reducidos si los comparamos con lo que otras organizaciones recaudan por este concepto. Asimismo, dicha diferencia se acentúa en aquellas que prestan servicios sociales públicos. Se podría decir que cuando una entidad recibe un nivel de ingresos públicos suficiente como para poder subsistir ya no necesita realizar muchos esfuerzos para captar recursos externos como pueden ser los donativos (v. cuadro 4.10).

CUADRO 4.10: Peso de los donativos

(porcentajes/total ingresos)

Ingresos Administración Pública	Tercer sector no lucrativo	Servicios sociales	Servicios sociales públicos
Asociaciones	32,16	4,84	0
Fundaciones	38,50	10,08	0,95

Fuente: Elaboración propia.

Los ingresos por prestación de servicios o por ventas se producen como contraprestación económica de la actividad que realiza la organización. El peso de los ingresos por servicios o ventas es pequeño en las organizaciones no lucrativas en general y el peso de estos ingresos desciende a medida que incrementa el tamaño de la organización (v. cuadro 4.11).

CUADRO 4.11: Estructura de los ingresos por prestación de servicios/ventas de las organizaciones no lucrativas

	Menos de 100.000 euros/año	Más de 100.000 euros/año
Asociaciones	14,99	6,98
Fundaciones	14,31	5,45

Fuente: Elaboración propia.

En las organizaciones *gestoras de servicios* del ámbito de los servicios sociales, el peso de los ingresos propios (ventas/prestación de servicios) es mayor que en el resto de las organizaciones del tercer sector. No obstante, cuando dichas organizaciones pasan a ser gestoras de los servicios de la Administración Pública, el peso de estos ingresos disminuye por el hecho de que los servicios públicos pasan a ser, generalmente, gratuitos al cobrar sólo por los servicios complementarios. Aun así, el peso de estos ingresos es importante porque algunas organizaciones de servicios sociales tienen centros especiales de empleo, cuyo principal objetivo es la integración laboral y social de personas discapacitadas o de aquellas otras con riesgo de exclusión social y cuya actividad consiste en la fabricación o manipulación de objetos o en la prestación de servicios a terceros (v. cuadro 4.12).

CUADRO 4.12: Peso de ingresos por servicios/ventas

Ingresos Administración Pública	Tercer sector no lucrativo	Servicios sociales	Servicios sociales públicos
Asociaciones	6,98	20,60	13,60
Fundaciones	5,45	23,02	12,35

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se puede ver en el cuadro anterior, la evolución de los ingresos propios muestra forma de *campana* de manera que el peso de estos ingresos es pequeño cuando analizamos las organizaciones del tercer sector en general. Sin embargo, aumenta cuando contemplamos las organizaciones de servicios sociales y vuelve a bajar cuando las organizaciones de servicios sociales son gestoras de los servicios de responsabilidad del Estado.

Los ingresos considerados como *típicos* de las asociaciones son las cuotas de socios, que tienen un peso poco importante en la estructura de sus ingresos. El porcentaje de las cuotas de socios disminuye a medida que aumenta el tamaño de la organización y, especialmente, cuando la organización pasa a ser colaboradora del Gobierno en la prestación de los servicios de responsabilidad pública.

El porcentaje de las cuotas de socios representa un tercio de los ingresos totales en las asociaciones de pequeño tamaño, pero se reduce a la mitad cuando la asociación es de tamaño mediano (15%). Al mismo tiempo, cuando la entidad pasa a ser gestora de la Administración Pública, como sucede en algunas entidades de servicios sociales, el peso de las cuotas de socios se reduce y pasa a ser del 5%, aproximadamente (v. cuadro 4.13).

CUADRO 4.13: Peso de las cuotas de socios

	Menos de 100.000 euros/año	Más de 100.000 euros/año	Servicios sociales
Asociaciones	30,53	15,01	5,16
Fundaciones	6,37	1,63	0,01

Fuente: Elaboración propia.

Aunque parezca incoherente, también encontramos ingresos clasificados como cuotas de socios en las fundaciones, aunque dicho porcentaje es muy pequeño respecto del total de ingresos de la entidad (6,3 y 1,6%, en el primer y segundo grupo, respectivamente). Estos ingresos pueden ser cuotas de socios protectores, cuya finalidad es dar un soporte financiero a la entidad, aunque no formen parte de la estructura del gobierno, como sucede con los socios de una asociación.

En cuanto a los ingresos típicos de las fundaciones, los ingresos patrimoniales (alquileres, dividendos, intereses, etc.) son poco importantes en el conjunto de los presupuestos. Sin embargo, su peso se mantiene constante con independencia del tamaño de la organización, incluso cuando éstas pasan a ser colaboradoras del Gobierno, al prestar servicios de responsabilidad pública. El porcentaje sobre el total de ingresos se mantiene y es de alrededor del 17%.

No obstante, cabe decir que el porcentaje de rendimientos patrimoniales obtenidos puede no ser del todo representativo al incluirse dentro de este apartado los *otros* ingresos que no tenían cabida en los apartados anteriores. En cuanto a las asociaciones, los ingresos por rendimientos patrimoniales suelen ser muy marginales, ocupando dicho apartado aquellos ingresos no clasificados específicamente. El peso de estos ingresos oscila alrededor del 12% del total (v. cuadro 4.14).

CUADRO 4.14: Peso de los rendimientos patrimoniales y otros

(porcentajes/total ingresos)

	Menos de 100.000 euros/año	Más de 100.000 euros/año	Servicios sociales
Asociaciones	12,78	9,56	12,20
Fundaciones	17,52	15,83	17,60

Fuente: Elaboración propia.

En todo caso, conviene señalar que el componente patrimonial de las fundaciones ha ido perdiendo importancia en las últimas décadas. Esto es lo que sucede con las fundaciones *gestoras de servicios*, en las que el requisito de la suficiencia del patrimonio inicial se hace más relativo, instituyéndose con un mínimo de fondo social y gestionando la financiación mediante las subvenciones y conciertos de la Administración Pública y complementando dichos ingresos con las cuotas de los usuarios por la prestación de los servicios.

En resumen, las fuentes de financiación son bastante diferentes según cuál sea la vocación principal de la organización, es decir, según se trate de organizaciones del *modelo de gestión de ideas o de gestión de servicios*. Los principales ingresos de las pequeñas organizaciones son los donativos y las cuotas de los socios, en cambio, las principales fuentes de financiación de las organizaciones gestoras de servicios son los ingresos públicos, seguidos, a larga distancia, de los donativos. La dependencia de los ingresos públicos aumenta en aquellas organizaciones cuya principal actividad es la de ser gestora de los servicios de responsabilidad pública.

La vulnerabilidad económica de los diferentes modelos funcionales: en el párrafo anterior se ha puesto de manifiesto que los dife-

rentes modelos funcionales de las organizaciones no lucrativas —gestión de ideas o gestión de servicios— llevan aparejados diferentes fuentes de financiación. Así, las organizaciones no lucrativas que, mayoritariamente, gestionan ideas, y que se identifican, generalmente, con las pequeñas organizaciones, tienen su principal fuente de financiación en las cuotas de los socios y los donativos. Por otra parte, en las organizaciones que, mayoritariamente, gestionan servicios y que suelen ser organizaciones de mediano y gran tamaño, la principal fuente de financiación son los ingresos procedentes de la Administración Pública (subvenciones, conciertos, etc.).

Los tipos de ingresos que una organización tiene y la diversificación de los mismos repercutirán en la estabilidad económico-financiera de la misma. No es lo mismo que una entidad dependa de un solo cliente, que dependa de muchos. En el primer caso, es posible que, si el cliente deja de serlo, la organización se hunda. En cambio, cuando una entidad depende de muchos clientes, si fallan algunos de ellos no repercutirá de una manera tan fuerte como en el caso anterior.

En general, se puede decir que la vulnerabilidad económica de una organización depende de la buena o mala gestión de los gestores, pero también de la dependencia que tengan de los financiadores. Paradójicamente, las pequeñas organizaciones tienden a gozar de una mayor estabilidad económica que las organizaciones de mediano tamaño, sobre todo cuando éstas se convierten en las gestoras de los servicios de la Administración Pública y estos ingresos se convierten en la única fuente de financiación de la organización.

Uno de los principales problemas de las pequeñas organizaciones es la poca *fidelización* de sus principales fuentes de ingresos como son los donativos e, incluso, las cuotas de los mismos socios. La poca *fidelización* en los donativos se debe a que, frecuentemente, la gente es altruista en momentos puntuales de grandes catástrofes (una inundación, una guerra, una epidemia, un evento determinado, etc.), pero es bastante difícil conseguir unas aportaciones periódicas con el paso del tiempo. Algunas grandes organizaciones tienen establecidos buenos sistemas de captación y *fidelización* de donantes, pero no suele ser frecuente en las pequeñas organizaciones.

En cuanto a las cuotas de los socios, suele haber bastantes fluctuaciones porque, en general, el socio no siempre tiene la misma predisposición de pagar. Algunas veces puede ser por motivos de va-

riación de su renta personal (mayores gastos o menores ingresos) y, otras veces, por su propio desencanto con la organización, lo cual hace que no esté muy predispuesto a seguir pagando.

A pesar de que las organizaciones del modelo *gestión de ideas* tengan una estructura de ingresos inestable, el problema de la estabilidad económica no es tan manifiesto porque la misma organización es, desde el punto de vista organizativo, de tipo *voluntarista*. Esto hace que los gastos fijos sean mínimos y la capacidad de actuación de la organización dependa efectivamente de la efectividad de sus ingresos, de forma que si hay dinero para hacer una campaña se hará y si no hay dinero no se hará. Las organizaciones de tipo *voluntarista* son organizaciones *tipo acordeón*, en el sentido de que su presupuesto aumenta o disminuye en función del número de actuaciones que puedan ejecutar y que, a su vez, depende del volumen de ingresos.

En cambio, en las organizaciones del modelo *gestión de servicios* y que, desde la perspectiva organizativa, se identifica con el tipo *profesional*, la inestabilidad económica puede ser mucho mayor que en las pequeñas organizaciones en función de la diversificación de sus fuentes de ingresos. Dentro de este grupo, se deben diferenciar aquellas que tienen una estructura de recursos variada de aquellas otras que dependen mayoritariamente de un solo cliente, que suele ser la Administración Pública. Un ejemplo típico de organizaciones con pocos clientes es el caso de las organizaciones de servicios sanitarios, educativos y sociales y el caso es mucho más manifiesto cuando dichas entidades hacen de *gestores* de los servicios de la Administración Pública.

El cambio de modelo de financiación pública en algún sector de actividad de las organizaciones no lucrativas, como es el caso de las organizaciones de servicios, puede ser un instrumento algunas veces favorecedor de la estabilidad económica de las organizaciones y, en otros casos, puede convertirse en desestabilizador de la organización. Así, el paso de las subvenciones a los conciertos significa, en principio, un paso de estabilización económica para las entidades, pero, el propio procedimiento de las adjudicaciones de los concursos puede llegar a pervertir la finalidad del ingreso convirtiéndose en fuente de inestabilidad para estas organizaciones.

El concierto entre la Administración y una organización implica la existencia de un contrato de prestación de servicios, en el cual se

reconocen los derechos y obligaciones entre ambas partes. Este sistema supone, desde el punto de vista financiero, que la organización debe facturar a la Administración, mensualmente, por la prestación de los servicios que ha realizado a los «clientes por cuenta de la Administración» según el precio que figura en el contrato. El cobro de la Administración no siempre se realiza en el momento pactado, lo cual conlleva problemas de liquidez financiera. No obstante, éste no es el principal problema, sino que se identifica con la incertidumbre que se origina en la adjudicación y continuidad del concierto y en el proceso de competencia que se origina entre las organizaciones que compiten por un mismo concierto.

Cualquier organización privada tiene acceso a la financiación pública que se *instrumentaliza* a través de conciertos, siempre que cumpla con los requisitos establecidos por la Administración para la gestión de los servicios públicos, ya que, según la Ley de Contratos del Estado, no se establece ningún límite o restricción para que cualquier organización pueda acceder a éstos. El resultado de ello es que se está produciendo la entrada de empresas mercantiles en la provisión de servicios públicos relacionados con el sistema de bienestar social. Un ejemplo del incremento de la privatización en la provisión de servicios sociales se produce en el ámbito de la gente mayor, especialmente, en la actividad de residencias asistidas.

Las empresas mercantiles ven en el ámbito de los servicios sociales un sector emergente y con un público cautivo importante. A una residencia privada le sale a cuenta concertar con la Administración, aunque de las plazas concertadas tenga que cobrar un precio inferior al que cobra de las plazas reservadas para clientes privados ya que, de esta manera, tiene garantizada la plena ocupación del centro con lo cual le permite no tener déficit económicos estructurales. Esto viene a ser un caso parecido al de los hoteles, los cuales practican la política de ofrecer, en la temporada baja, unos precios mucho más baratos que los de la temporada alta. Pero les compensa abrir todo el año porque de esta manera la empresa cubre los costes fijos anuales y le permite tener un margen superior de beneficios.

La utilización de los conciertos, como fórmula de financiación pública de los servicios relacionados con el bienestar (sanidad, educación, servicios sociales, etc.), ha permitido la entrada directa de las empresas mercantiles y ello significa que se ha creado un proceso de

competencia entre las organizaciones (entre mercantiles y no lucrativas y entre las no lucrativas entre sí) para ganar los concursos. Ya no consiste sólo en presentar la solicitud para pedir una subvención, sino que se deberá demostrar y convencer de que la organización dispone de los recursos necesarios para asegurar una provisión eficiente y de calidad de los servicios. Es por ello que las organizaciones no lucrativas deberán saber comunicar su buen hacer en la gestión de los servicios y en los resultados que se consiguen. No será suficiente aducir que su misión es ayudar a mejorar el bienestar de la sociedad y ayudar a los más necesitados, sino que habrá que convencer a la Administración Pública de lo que está haciendo y de cómo lo está haciendo.

En los procedimientos de adjudicación de los conciertos se vislumbra una cierta tendencia de las Administraciones Públicas a resolver los concursos a favor de las empresas mercantiles. Se pueden aducir diversas razones que parecen explicar este fenómeno, como son: las empresas suelen utilizar la experiencia en la gestión como una garantía de eficacia en la provisión de los servicios; ofrecen la ventaja de invertir en infraestructura adelantando la financiación; disfrutan de una buena estructura financiera que les permitirá pasar un año sin cobrar, si es necesario; disponen de la facilidad de acceder a préstamos con los avales de los socios, lo cual no es factible en las organizaciones no lucrativas; disponen de buenas estructuras administrativas que les permiten confeccionar las memorias y demás documentos con todo lujo de detalles; disponen de personal con tiempo suficiente como para ejercer de relaciones públicas, etc.

La aparición de otras nuevas fuentes de financiación pública, como es el caso de los cheques-servicio, en el subsector de los servicios sociales, también impulsa la entrada de empresas mercantiles para la provisión de dichos servicios. Los cheques-servicio son uno de los instrumentos de financiación pública de los servicios sociales que actualmente se están potenciando. Consiste en que la Administración subvenciona al individuo por la diferencia entre el precio del servicio y lo que puede pagar el usuario, con la restricción de que el precio que la organización puede cobrar es un precio regulado por la Administración.

Los cheques-servicio favorecen el incremento de la oferta privada de los servicios sociales, ya que a medida que los individuos tienen más capacidad económica para comprar servicios hay más demanda, lo cual incentiva la oferta. Dicha oferta se puede cubrir a

través del incremento del volumen de servicios desde las organizaciones existentes y/o con la entrada de nuevas organizaciones. Éste es otro de los cauces de entrada de las empresas mercantiles en el sector de los servicios sociales.

La competitividad entre las organizaciones se da tanto entre organizaciones no lucrativas y empresas mercantiles como entre las mismas de este tipo, ya que nada impide que dos de ellas luchen por ganar un concurso determinado. Además, en el sector de las organizaciones no lucrativas se está produciendo el fenómeno de la *oenegeización* de las empresas, lo cual consiste en que una empresa constituya una fundación para prestar servicios culturales, educativos, sanitarios, asistenciales, etc. De esta manera, la empresa pasa a competir con el mismo caparazón jurídico de las organizaciones no lucrativas. En el fondo sigue siendo la misma empresa quien gestiona la fundación. El fundador de la fundación de empresa es la propia empresa, la cual vehicula su relación otorgándole el nombre, pero, lo que es más importante, es la subordinación que le exige a sus estrategias y objetivos. En la fundación manda la empresa. El objetivo de la empresa es que el ciudadano perciba que ésta y su fundación realizan actividades complementarias.

La irrupción de las empresas mercantiles en el ámbito de los servicios sociales es un hecho emergente de negocios. Es por ello que las organizaciones no lucrativas han de asimilar que tienen un nuevo competidor para lograr contratos con la Administración y que va a ser difícil poder sortear este problema, ya que la legalidad —Ley de Contratos del Estado— permite este instrumento de financiación de los servicios públicos.

La competitividad, la escasa diversificación de las fuentes de ingresos y la alta dependencia de los ingresos públicos son algunos de los factores que pueden desestabilizar económicamente a estas organizaciones. Los problemas financieros de las organizaciones no lucrativas suelen concentrarse en las entidades del modelo *gestión de servicios* ya que es donde los presupuestos son mucho más importantes y donde los pagos se deben hacer periódicamente como por ejemplo pagar la nómina mensualmente, pagar a los proveedores, etc. Además, dichas organizaciones suelen tener problemas para solicitar créditos bancarios, con lo cual es todavía más difícil mantener una estructura financiera sin riesgos. Las entidades bancarias no

suelen aceptar como aval el patrimonio de la organización, ya que es difícilmente realizable al estar adscrito a un fin social. Por otra parte, al ser una organización colectiva, no suele ser posible el aval de los socios, con lo cual se hace bastante difícil que una organización no lucrativa recurra al endeudamiento externo sobre todo cuando se trate de un importante volumen de dinero.

Las organizaciones de este tipo están en una posición desfavorable respecto de las empresas mercantiles cuando acceden a concursos o cuando se trata de ofrecer un servicio que requiere previamente una inversión. Las empresas mercantiles pueden contar con créditos bancarios y con soportes financieros de la empresa matriz (fundaciones de empresa), lo que implica que pueden soportar mucho mejor los posibles retrasos en el cobro de los recursos de la Administración. Asimismo, las empresas pueden realizar inversiones porque tienen capacidad de endeudamiento, con lo que adelantan la inversión y luego la recuperan progresivamente a través de los precios a los clientes privados o a través de los precios concertados con la Administración. Las dificultades de endeudamiento es uno de los problemas importantes para poder competir con las empresas en el escenario de la provisión de los servicios públicos.

En este marco de competitividad, para hacerse con la financiación pública de los servicios de responsabilidad de la Administración, todas las organizaciones (lucrativas y no lucrativas) se sitúan en la misma línea de salida y sólo ganarán aquellas que sepan demostrar y convencer de su buen quehacer en la gestión y en la organización. Ello obliga a que las organizaciones no lucrativas deben saber modernizar sus técnicas de gestión y saber transmitir sus políticas de impacto social y dar visibilidad a sus proyectos ya que, de lo contrario, pueden quedar relegadas a la prestación de servicios marginales. La modernización en la gestión, una política de transparencia informativa y de comunicación con sus interlocutores son retos que las organizaciones no lucrativas deben afrontar para permanecer y ser protagonistas en este espacio de provisión de servicios sociales, de los que, por otro lado, han sido las pioneras de su desarrollo.

En este nuevo contexto de financiación pública a través de los conciertos, la vulnerabilidad económica es mayor en aquellas organizaciones que tengan una alta dependencia de los ingresos de la Administración Pública y que tengan poco diversificadas sus fuentes

de ingresos. Las organizaciones que mayoritariamente dependen de los ingresos públicos son las organizaciones prestadoras de servicios.

Las organizaciones no lucrativas que mayoritariamente *gestionan servicios* de responsabilidad pública, y cuya principal fuente de ingresos es el concierto firmado con la Administración, pueden verse abocadas al fracaso financiero si la Administración no les renueva el concierto.

El hecho de que exista un alto grado de competitividad entre empresas y organizaciones no lucrativas y entre las mismas organizaciones hace que la vulnerabilidad económica de las organizaciones sea importante. El hecho de que una organización no lucrativa haya ganado el concurso una vez no impide que, en la próxima renovación, la adjudicataria sea otra organización diferente.

En cambio, para aquellas que se identifican con el modelo de gestión de ideas y su modelo organizativo suele ser de tipo *voluntarista*, la vulnerabilidad económica es menor porque sus fuentes de ingresos dependen mayoritariamente de su propia base asociativa y, en menor medida, de los ingresos de la Administración y la estructura de gastos fijos es relativamente pequeña. Así, la continuidad de dichas organizaciones depende, principalmente, de la voluntad de sus propios socios de continuar con la organización, y los posibles vaivenes de los ingresos no suele ser el motivo principal para su disolución. Aunque parezca paradójico, las organizaciones gestoras de ideas o de tipo *voluntarista* suelen tener una probabilidad de continuidad en el tiempo mayor que las organizaciones *gestoras de servicios*, especialmente en relación con aquellas con una alta dependencia financiera de los ingresos públicos.

Se vislumbra la existencia de dos grandes modelos de organizaciones no lucrativas de acuerdo con la misión (función) que realizan en la sociedad y que se manifiesta en el tipo de actuaciones que desarrollan: las organizaciones *gestoras de ideas*, las cuales llevan a cabo actividades de tipo inmaterial y las organizaciones *gestoras de servicios*, cuyas actividades suelen ser de tipo material. Es difícil encontrar organizaciones que realicen un solo tipo de actividades, la mayoría de ellas combina las actuaciones de tipo inmaterial con las de tipo material, pero, dependiendo de si *mayoritariamente gestionan ideas* o si *mayoritariamente gestionan servicios*, las organizaciones se pueden clasificar en un grupo u en otro.

La dimensión de las *ideas*, coexiste con la dimensión *material* de gestionar servicios. Así, a la necesidad de expresar ideas y valores, reivindicar derechos, dinamizar actitudes y comportamientos, se une la necesidad de cubrir y satisfacer las necesidades detectadas y es cuando las organizaciones no lucrativas, se ven abocadas a la necesidad de gestionar servicios.

La mayoría de las organizaciones que *gestionan ideas* maneja presupuestos pequeños (menos 100.000 euros/año) mientras que aquellas que *gestionan servicios* manejan presupuestos mayores (más de 100.000 euros/año). Hay una mayor proporción de entidades que desarrollen actividades de tipo inmaterial (defensa, reivindicativas, de mutua ayuda, de voluntariado, etc.) respecto de las que gestionan actividades de tipo material (prestación de servicios o ventas). La proporción es, aproximadamente, del 80 y del 20%, respectivamente. Las asociaciones, en mayor proporción, son *gestoras de ideas* (80% del total del grupo) mientras que las fundaciones, mayoritariamente, son *gestoras de servicios* (66% del total del grupo).

Las fuentes de ingresos reflejan una diferente política de captación de recursos, la cual está relacionada con la misión de la organización, evidenciando que las entidades *gestoras de ideas* responden a una política basada en las cuotas de los socios y los donativos y son, en general, bastante independientes de los ingresos de la Administración Pública. Por el contrario, las organizaciones *gestoras de servicios* reflejan una política financiera basada en los ingresos por prestación de servicios y sobre todo por una elevada dependencia en los ingresos de la Administración Pública.

La dependencia de las no lucrativas de los ingresos públicos llega a su máxima expresión cuando se convierten en las gestoras de los servicios de la Administración. Así, el peso de los ingresos pasa de ser inferior al 30% de los ingresos totales, cuando la organización es *gestora de ideas*, a un 40% cuando actúa como prestadora de servicios, alcanzando cotas superiores al 75%, cuando pasa a ser *gestora de los servicios de la Administración*. En este último caso, la dependencia de la Administración es casi total porque ésta se convierte en el único o casi único cliente de la organización no lucrativa.

Las organizaciones con un tipo de estructura *voluntarista* son las que tienen una mayor garantía de independencia ideológica versus aquellas otras organizaciones de tipo *profesional*. El hecho de que es-

tas organizaciones no dependan mayoritariamente de los ingresos públicos, ni tengan que afrontar unos gastos fijos elevados, hace que sus actuaciones disfruten de una mayor independencia respecto de la política del Gobierno que aquellas organizaciones *gestoras de servicios* cuyos ingresos dependen mayoritariamente de la Administración y requieren una estructura de gastos fijos importante.

La competitividad entre las organizaciones para la consecución de los concursos públicos, la escasa diversificación de las fuentes de ingresos y la alta dependencia de los ingresos públicos, son algunos de los factores que pueden desestabilizar económicamente a las organizaciones no lucrativas. Sus problemas financieros suelen concentrarse en las entidades gestoras de servicios, ya que es donde los presupuestos suelen ser mucho más importantes y donde la estructura de gastos fijos tiene un peso importante. En estos casos, la no renovación de un concierto puede suponer el fracaso financiero de la organización si la entidad no tiene diversificada sus fuentes de ingresos.

Aunque parezca paradójico, las organizaciones gestoras de ideas con una estructura organizativa de tipo *voluntarista* suelen tener una vulnerabilidad económica menor que las organizaciones *gestoras de servicios*, especialmente en aquellas con una alta dependencia financiera de los ingresos públicos.

Como reflexión final diremos que la categorización de las organizaciones no lucrativas en dos grandes grupos funcionales, el modelo de gestión de ideas y el modelo de gestión de servicios, muestra que, a pesar de las posibles interferencias entre los dos grupos, existen diferencias significativas entre las organizaciones no lucrativas según sea la naturaleza de la mayoría de las actividades que desarrollen. Asimismo, las diferencias no sólo se dan entre las organizaciones, sino que también se perciben diferencias entre los diferentes ámbitos de actividad donde éstas operan, como es el caso de las entidades de servicios sociales respecto de otros sectores.

4.4. Reflexiones finales

El estudio pormenorizado de la dinámica financiera con la que funcionan las organizaciones del sector no lucrativo pone de relieve procesos interesantes que comúnmente son olvidados o margina-

dos por el peso de ciertos estereotipos que se repiten una y otra vez acriticamente y sin datos experimentales.

El estudio llevado a efecto en las líneas anteriores pone de relieve que la facilidad con la que habitualmente se habla del sector no lucrativo como si éste fuese un todo homogéneo da origen a una visión distorsionada y distorsionante de la realidad. Más que un modelo, existen dos modelos de tercer sector: el modelo de *prestación de servicios* y el modelo de *promoción ideológica*. Es decir, el sector no lucrativo presenta una dualidad financiera. Cada uno de estos dos modelos se asocia más fácilmente con un tamaño financiero, con un tipo de fuentes de ingresos y con una estructura de gestión que con otro. A ello se asocia un nivel diferente tanto de autonomía financiera como de vulnerabilidad corporativa, y de nuevo coloca a ambos tipos de organización en un nivel diferente de competitividad entre los dos modelos. Al margen de la magnitud de los ingresos recibidos, tiene lugar el llamado *efecto Mateo*. Se constata, en efecto, que las organizaciones de mayor tamaño son las que reciben donativos financieros mayores, tanto de amigos y simpatizantes como de la Administración Pública. Por parte de ésta prevalece la política de tendencia favorable a la Economía Social. Las organizaciones que prestan servicios sociales tienden a recibir mayores ingresos que las del sector en general. Preferencia que se hace más notoria cuando dichas organizaciones prestan servicios declarados de interés o de utilidad públicos.

La autonomía institucional de las organizaciones no lucrativas es mayor en las organizaciones voluntaristas pertenecientes al modelo de promoción de ideas que al de los servicios, tanto porque suelen disponer de fuentes más diversificadas como por la estructura acordeón que adoptan, cambiando y supliendo sus actividades en función de los recursos y apelando al voluntariado. Las organizaciones del modelo de servicios, en cambio, dependen en mayor medida de sus financiadores, quienes, además de estar menos diversificados (sobre todo en el caso de la Administración Pública), no ofrecen garantía de continuidad en la financiación, ocasionando dificultades entre el asalariado abundante de las mismas.

Los ingresos por cuotas de socios son los típicos de estas organizaciones, pero su peso global es relativamente poco importante. La fidelización a los financiadores es muy escasa y sin ninguna garantía

de que la financiación prestada por los organismos públicos vuelva a repetirse de un ejercicio a los siguientes, lo que empuja a una dependencia más estrecha de las organizaciones respecto de la Administración.

Recientemente ha surgido el fenómeno de *oenegeización* de las empresas mercantiles que establecen programas de actividades de solidaridad y de responsabilidad social y que llaman a (o son llamadas por) la Administración para establecer políticas de acción social y reciben de ésta subvenciones, cheques de servicio, concierto, lo que provoca una situación generalizada de competitividad de las organizaciones no lucrativas con las empresas mercantiles y de ellas entre sí.

Emerge así todo un campo de negocios en el que cada vez con mayor frecuencia entran muchas empresas mercantiles complejizando aún más la situación del sector.

Dado que muchas organizaciones no lucrativas ejercen simultáneamente oferta de servicios y las actividades de promoción ideológica, y que a ellas se suma el sector mercantil, resulta tolerable hablar del sector como un todo, por muy heterogéneo que éste resulte.

Finalmente, tan complejo y variante espectro de organizaciones no lucrativas se enfrenta a un complejo aglomerado de elementos que amenazan desestabilizarlo, entre los que sobresalen tres de ellos. Éstos son la competitividad por los recursos financieros, la escasa diversificación de sus fuentes y la dependencia de la Administración Pública.

Las más débiles a este respecto son las organizaciones no lucrativas promotoras de servicios en comparación con las promotoras de ideas, y ambas se encuentran en desventaja, a la hora de presentarse a concursos frente a las empresas mercantiles preferidas por la Administración.

Dado que casi nunca una organización pertenece exclusivamente a un modelo de promoción de ideas o servicios, las diferencias se difuminan y tiene mayor cabida hablar del sector como un todo.

Bibliografía

- CALHOUN, C. «The public good as a asocial and cultural product». En W. Powel, y E. Cle-
men, eds. *Private action and public good*. Cap. 2. New Haven: Yale University Press,
1997.
- HANSMANN, H. B. «The Role of Nonprofit Enterprise». *Yale Law Journal* 89, 1980: 835-901.
- . «Economic Theories of Nonprofit Organization». En W. W. Powell, ed. *The Non-
profit Sector. A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press, 1987.
- . *The Ownership of Enterprise*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University
Press, 1996.
- MONTSERRAT CODORNIÚ, J. «Balance consolidado de la Acción Social». En G. Rodríguez
Cabrero, coord. *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Fundación
FOESSA, 2003.
- . *La estructura de las organizaciones no lucrativas en el ámbito social*. Documento pre-
sentado en ISTR Conference, Praga, 2003b.

5. Impacto social

José Ignacio Ruiz Olabuenaga
Universidad de Deusto

5.1. Introducción

A juzgar por el espectacular número de organizaciones nuevas que han brotado en la última década, la sociedad civil global goza de excelente buena salud. Al mismo tiempo, sin embargo, fuerza es reconocer que carece de una infraestructura robusta y de falta de garantías para poder confiar en ellas, utilizar su saber hacer y esperar su bien hacer. Las asociaciones no lucrativas están ahí «no sólo para colmar lo que falta por cubrir por parte de la Administración», responden con frecuencia los directivos de estas entidades a quienes les interrogan sobre qué aportan de específico las organizaciones no lucrativas, «sino para cumplir un papel societario».

Se ha pasado de la vieja tradición limosnera y caritativa a una conciencia responsabilizada de implantar en todo el mundo la justicia y el cambio sociales. Más que células del Salvation Army, más que Bomberos de la Pobreza o Limosneros del Rey, más que tertulias de damas de la caridad y más que brazos alargados de la Administración Pública, las entidades no lucrativas provocan un impacto social cada día más central y significativo en las sociedades modernas.

Los más altos dirigentes de la política económica mundial, reunidos en Seattle, Génova, Barcelona o Florencia, han acabado por reconocer la importancia (incluyéndolas en sus programas) de las demandas formuladas por las entidades de la sociedad civil globalmente organizada. Por su parte, la Comisión encargada de redactar la Constitución de la nueva Europa ha incluido al voluntariado no lucrativo, organizado en plataformas de sinergia social, como uno de los protagonistas activos de la futura Europa.

Las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) se autodeclaran como la *conciencia global* y pretenden representar amplios intereses públicos, más allá de la esfera de los países individuales. Desarrollan nuevas normas y, aunque carecen del poder duro coercitivo, disfrutan del poder suave de la convicción. Han sustituido en gran parte a las grandes sociedades anónimas multinacionales, a las iglesias, y los gobiernos siguen siendo los principales actores en la política mundial, pero ahora deben compartir sus mandatos con otros muchos que compiten por la atención. Los actores no gubernamentales están cambiando la política mundial.

Más pertinente, insiste Salamon et al. (2004), que averiguar el tamaño, la estructura, la historia o el marco legal en el que se desenvuelve el sector no lucrativo, aunque sean estas pautas que no pueden ser dejadas de lado, es saber con certeza si su presencia aporta alguna contribución positiva, interesante para la sociedad, o si, por el contrario, constituye una rémora estéril o, peor aún, supone un obstáculo contraproducente para el funcionamiento normal de ésta. Pocas cuestiones relativas al sector no lucrativo, comenta el mismo Salamon et al. (2004), son más fundamentales, y también pocas las que resultan más difíciles de responder, que la cuestión del impacto que este abigarrado mundo de organizaciones causa en la vida social económica o política de las sociedades.

5.1.1. Definición de impacto

El impacto social del sector no lucrativo podría definirse como «el cambio neto que se da en la sociedad como resultado de la presencia y las actividades de éste». Cambio que puede acaecer en las áreas de la actividad política, como en las culturales, en el fortalecimiento de la solidaridad social, como en la solución de problemas personales, en la democratización de la sociedad como en el nivel de educación de los ciudadanos. El impacto es el conjunto de cambios que acaecen como efectos directos, indirectos e inducidos por el sector. Se da por supuesto que las organizaciones del tercer sector (Salvador 1999) son funcionales para toda comunidad, pero es dudoso que éstas utilicen siempre las ayudas tanto privadas como públicas que reciben para lograr beneficios positivos en sus respectivas comunidades.

Podemos, para nuestro propósito, recurrir a dos sistematizaciones conocidas que se han utilizado para resumir las dimensiones en las que estas organizaciones ejercen su impacto.

a) La escuela Hopkins desagrega en cinco las dimensiones centrales a lo largo de las cuales las entidades no lucrativas pueden desempeñar su papel institucional: la prestación de servicios a la comunidad, su defensa corporativa, el aumento de su desarrollo, el liderazgo de su gestión, la planificación innovadora, en una palabra, su impacto social. Según esta visión, las organizaciones no lucrativas actúan como:

- proveedoras de servicios;
- abogadas comunitarias;
- fomentadoras de liderazgo;
- impulsoras de desarrollo comunitario y escuelas de democracia;
- e innovadoras.

b) Funes (1995), por su parte, entiende estas organizaciones como agentes sociales que actúan unas veces como agentes de participación social colaboradora, otras como agentes de transformación promotora de la situación del sistema social y otras, en fin, como agentes de introducción pionera de formas alternativas a las formalmente establecidas. Las funciones/disfunciones se derivan del papel que las entidades no lucrativas ejercen como agentes, unas veces de participación, otras de intervención y otras, finalmente, de innovación, provocando un impacto social aglomerado.

Las organizaciones no lucrativas, son agentes de participación; se presume que socialmente son útiles para detectar las necesidades sociales, aunque no sólo para detectarlas, sino para atenderlas. Alivian la burocracia y funcionan con mayor flexibilidad con lo que facilitan el contacto social por su informalidad. Su aportación, como *entidades colaboradoras de las políticas de empleo y formación* (en el ámbito de la orientación para el empleo, de la formación ocupacional, como generadoras del ahorro solidario, la banca solidaria..., a los nuevos modelos de generación de empleo —empresas de inserción—, etc.), o como *entidades colaboradoras de las políticas de servicios sociales* (los servicios que ofrecen —en drogodependencias— en los colectivos de pobreza —con las víctimas de maltrato— con los inmigrantes, etc.).

Como agentes de intervención, abaratan la gestión por su mayor proximidad al cliente y, al no atender a lucro, pueden ayudar a más gente y mejor en las luchas defensivas contra irracionalidades de la modernización. Construyen y articulan la mediación entre oferta y demanda, así como en los conflictos de intereses (como maltrato de la mujer, Tercer Mundo, derechos humanos). Su función es crítica.

Como agentes de innovación, operan con una capacidad innovadora y creativa de alternativas y con la posibilidad de trabajar con alternativas *alegales* (conducta intrínsecamente vetada al Estado). Su función es suplementaria.

A través del ejercicio de estas tres funciones (participación, intervención e innovación) puede colegirse la contribución del sector con sus iniciativas pioneras relacionadas con los temas de inserción e integración (frente a la exclusión y marginación) laboral y social. Puede vislumbrarse igualmente el papel potencial del sector no lucrativo como órgano consultivo al servicio de la Administración Pública para sus consejos, foros y observatorios (como los de bienestar, emigración, de la juventud, de la carta social...).

Las tres funciones mencionadas por Funes (de participación, de intervención y de innovación) se solapan con las cinco categorías elaboradas por la escuela de John Hopkins que, a su vez, corresponden a otras tantas dimensiones de actuación institucional.

A este respecto puede comprobarse fácilmente que la categorización de Salamon y la de Funes son ampliamente coincidentes y permiten catalogar las entidades no lucrativas como:

- Proveedoras de servicios prestados con igual si no mayor calidad, mayor equidad, menor ratio costo/beneficio y más especialización y eficiencia. Su función es la oferta de servicios, entendida como una oferta de productos mejores, en mejores condiciones (de pluralismo, diversidad, flexibilidad, mejor equidad y mayor claridad a menor costo), en respuesta satisfactoria de una carencia y posibilitándola de elección entre varios servicios.
- Innovadoras, pioneras en campos concretos, que abordan problemas no tratados (identificándolos, destacándolos, proponiendo nuevos enfoques). Su función principal es la innovación entendida como una capacidad mayor de *pionerismo* para responder más rápidamente y mejor a las demandas so-

ciales que se concreta en la oferta de servicio, atendiendo a necesidades nuevas con ideas e iniciativas nuevas, con nuevos modos de gestión aplicados a nuevos campos de actuación, en la flexibilidad y rapidez frente a rigidez y burocratización y en la ejecución de acciones en mejores condiciones.

- Abogadas comunitarias, apoyando cambios en el gobierno o en las condiciones sociales para darles más atención pública, con campañas de sensibilización, participación, especialmente válidas para introducir innovaciones y procesos de cambio social. Su función es básicamente la defensa social, entendida como una prestación más eficiente y barata, de más garantía y mejor calidad. Una defensa de los intereses de un grupo concreto, como un combate contra actitudes sociales indeseables e implantación de cambios sociales, amén de la adopción de medidas de presión y de mediación frente a ciertas acciones de la Administración Pública.
- Fomentadoras de liderazgo, sirviendo de vehículo para conocimiento de problemas individuales y de grupo, fomentando el pluralismo y la diversidad en la sociedad. Su función es la *concienciación*, entendida como una garantía de los derechos individuales y grupales, una defensa/promoción de valores sociales (solidaridad...) y una defensa de las libertades sociales y del pluralismo ideológico, que las convierte, de facto, en auténticas escuelas de democracia.
- Impulsoras de desarrollo comunitario y escuelas de democracia, desarrollando la democracia social y aumentando el capital social, mediante su apoyo a los hábitos de confianza y reciprocidad. Contribuyen al sentido de comunidad y alivian a la Administración en el desempeño de tareas sin dejación de su responsabilidad institucional. Su función básica es la promoción del *desarrollo comunitario*, entendido como un proceso de integración social, desarrollando estructuras de mediación entre la esfera privada y la pública, sirviendo de canal de comunicación entre persona y sociedad y como impulsoras de actividades sociales.

Las disfunciones correspondientes pueden concretarse en la dificultad de obtener recursos suficientes, junto con el bajo nivel de especialización, lo que da lugar a un comportamiento institucional *amateur*

favorecido por la dependencia, muchas veces básica, de personal voluntario. A esta carencia de profesionalidad se suma la lucha por la captación de clientela entre las mismas ONG y por el control y financiación en los diversos niveles de la Administración, de lo que se deduce no pocas veces el desarrollo de un localismo y *corporativismo* mayores que en las organizaciones dependientes de la Administración Estatal. Podrían destacarse hasta cinco disfunciones:

1. Particularismo. Las organizaciones no lucrativas responden a grupos de interés que pueden hacerlas hostiles para los intereses de un público mayor o una comunidad. Localismo y *corporativismo* son mayores, en todo caso, que en la Administración Estatal.
2. Paternalismo. Al contrario que los gobiernos, las organizaciones no lucrativas no pueden establecer derechos, sólo privilegios. Ellas pueden reforzar la dependencia en la parte que confían.
3. Excesivo amateurismo o profesionalización, *por falta de* o por sobrespecialización profesional. Lo no lucrativo puede también ser una prescripción para la ineficacia. Adquiriendo innovaciones y contribuciones no lucrativas, también se puede caer en el error del excesivo control y en la resolución de la profesionalización.
4. Insuficiencia de recursos. Una de las limitaciones inherentes adicionales del sector voluntario es su dificultad en generar recursos en la escala que sea lo suficientemente adecuada, tanto como fiable. Ello es, en un sentido considerable, un producto de los problemas inherentes del *libre uso* en la producción de las cosas colectivas.
5. Falta de garantía. La falta de la garantía, a su vez, por la falta de disponibilidad de recursos suficientes. Para contrastar, el principal vehículo de fiabilidad en la esfera de lo no lucrativo, es la confianza en la gestión de los directores. Las dificultades de estabilidad pueden surgir por la dependencia de voluntarios, por una infructuosa lucha por el control y la financiación en los diversos niveles de la Administración o bien por la lucha o por la captación de clientela entre las mismas ONG.

5.1.1.1. Niveles del impacto

En todo caso, los protagonistas receptivos de tales funciones o disfunciones pueden ser el Estado, la sociedad en general o un indi-

viduo concreto. Es así como se pueden distinguir tres niveles funcionales de impacto social:

- aquel en el que el sector tiende a controlar las tendencias totalitarias y expansionistas del Estado, facilitando sus estrategias de integración social y de supresión de desigualdades sociales y presionando para su reforma o sustitución;
- aquel en el que las organizaciones no lucrativas promueven redes de solidaridad e instancias portadoras de pluralismo que impulsan conductas regeneradoras e integradoras de capas sociales cada vez más extensas;
- aquel en el que promocionan el altruismo, la capacidad de liderazgo y la participación democrática individual, forman la opinión que vitaliza el discurso sobre los asuntos públicos y educan a las personas para el ejercicio de la participación, al mismo tiempo que disminuyen la separación radical entre elite y masas.

Al abordar esta cuestión, evitamos entrar en el debate previo sobre si el sector, como sostienen los partidarios de la sociedad civil, está llamado por derecho propio a intervenir activamente en la sociedad o debe más bien limitar su actuación a intervenir como coartada de compensación, suplencia o reparación en aquellos casos en los que la Administración no pueda cumplir su cometido institucional.

Desde nuestro punto de vista, las entidades sin ánimo de lucro no están sólo para hacer lo que falta por cubrir por parte de la Administración, sino que cumplen, como sostiene Ariño (2003), una tarea central. No se limitan a ejercer un papel simplemente compensatorio, supletorio o competitivo del Estado de Bienestar sino un papel societario por derecho propio, lo que significa que el sector no lucrativo puede desempeñar unas funciones que no son reducibles a una simple coartada del Estado de Bienestar.

5.2. Evaluación

Lo que ahora nos interesa es poder evaluar la innegable trascendencia social atribuible al sector no lucrativo. Trascendencia que, a juzgar, de un lado por el alto nivel de reconocimiento y de legitimidad social con el que cuenta, así como el manifiesto apoyo institucional que recibe de la Administración Pública y, de otro, por los resulta-

dos sociales que se le imputan, adquiere una significación socioeconómica y sociopolítica de gran relieve.

La evaluación de este papel puede abordarse desde un doble planteamiento, determinando primero los *inputs* que recibe y utiliza para su desarrollo y, segundo, los *outputs* y resultados a los que da lugar su actividad. El primero ofrece el perfil socioeconómico del sector y el segundo el papel social que ejerce como actor productivo. El tamaño y la estructura quedan, como efectos directos, determinados más bien por los recursos tanto humanos como financieros, al paso que el valor productivo, como efecto indirecto, queda mejor precisado mediante las funciones (disfunciones) sociales a las que dan lugar sus resultados.

El primer planteamiento es más fácilmente expresado en términos de indicadores objetivos, al paso que el segundo depende más de apreciaciones subjetivas para la evaluación de los aspectos positivos o negativos del *output*, aunque en ningún modo puede descartarse el recurso complementario a indicadores objetivos. El primero, además, equivale a un tipo de auditoría social del sector basada en comunicar mediante cifras económicas su impacto social y medioambiental, al paso que el segundo proporciona información dirigida a los agentes sociales como son los clientes y la sociedad en general, para comprender, medir, informar y mejorar las realizaciones sociales de una organización.¹

En línea con Kendall y Knapp (2000b) resumiremos primero los *inputs* del tercer sector español para examinar a continuación sus *outputs*. Como ya hemos indicado anteriormente, el impacto social puede ser evaluado, además de desde diferentes planteamientos (político, económico o social), a través de diferentes dimensiones (participación, innovación e intervención) y desde diferentes posiciones (reivindicativa, profesionalista o empresarial e integradora), con criterios comparativos de eficacia, eficiencia, equidad y contribución contextual, como sugieren Kendall y Knapp (2000b).

¹ El análisis del impacto social del tercer sector cuenta en España con una amplia bibliografía en la literatura española relacionada con el tema. El examen de esta bibliografía permite poder catalogar los trabajos en función de los enfoques principales asumidos por los diferentes autores. Concretamente el planteamiento político, el planteamiento económico, el social y el de Hopkins (Ruiz Olabuenaga 2000). Este último es, en realidad, el asumido por nosotros mismos.

El guión de trabajo, por consiguiente, puede quedar sintetizado en el siguiente esquema de proceso. Utilizaremos indicadores objetivos socioeconómicos para evaluar los *inputs* en forma de recursos humanos (socios, empleados y voluntarios) y de recursos financieros (origen y destino). Al paso que recurriremos a indicadores tanto objetivos como subjetivos para la evaluación de los *outputs* funcionales (funciones, dimensiones y niveles).

Se trata, en efecto, de un cuerpo formalmente organizado de más de 268.826 entidades (asociaciones, fundaciones, mutuas...) que goza, además de peso intensivo, de una capacidad expansiva extraordinaria. De este colosal manantial de recursos humanos, un importante conjunto de asociaciones opera en el sector de la acción social, prestando servicios y defendiendo los intereses de personas individuales, vulnerables o en riesgo de marginación (parados, mujeres, menores, personas con discapacidad, enfermos, personas mayores, toxicómanos, presos, inmigrantes, refugiados y aislados, minorías étnicas...), y casi otro tanto, cuyo objetivo principal se orienta a la educación y la cultura. A él pertenece un tercer bloque, formado por las asociaciones orientadas a la promoción de la sociedad del ocio. A todas ellas se suma un conglomerado grueso de fundaciones y de cooperativas orientadas al mismo objetivo de acción social.

Finalmente hay que añadir a todas ellas las obras sociales de las cajas de ahorros existentes y tres entidades que, por su importancia y singularidad, deben ser tenidas en cuenta de forma individualizada: la ONCE, Cruz Roja y Cáritas.

Las áreas de actuación, en las que se estructura este conjunto de 268.826 organizaciones, comprenden áreas tan sensibles para la Administración como el paro, la marginación social por discapacidad, género o violencia, el tiempo libre, el medio ambiente, el narcotráfico o la inmigración.

Aunque en puridad terminológica, todas las funciones o disfunciones de las entidades del sector son de carácter social, el habla cotidiana discrimina las entidades orientadas a la sociedad en general y para el fomento de actividades y servicios de carácter lúdico, cultural y semejantes, de aquellas otras cuyo objetivo y actividades están orientados al alivio de la marginación y exclusión social. Las primeras son las conocidas de forma genérica como organizaciones no lucrativas y como organizaciones no lucrativas de acción social, las segundas.

Una característica del conjunto corporativizado español de organizaciones no lucrativas es su gran dispersión y la abundancia de asociaciones de pequeño tamaño, lo cual podría inducir a pensar que su peso como recurso (tanto humano como financiero) para la acción no dispone de gran peso social. La realidad es muy diferente.

Tres dimensiones convergentes (socios, voluntarios y empleados), de capacitación para la intervención social, llevan a concluir una serie de reflexiones respecto del impacto social que se efectúa en la sociedad española.

El sector no lucrativo se asemeja mucho a una colección de pequeños enjambres que, en su totalidad, alcanza la nada despreciable cifra de más de once millones de socios (cuadro 5.1). Un auténtico ejército social motivado a la solidaridad, experto en la convivencia y el trabajo corporativos y profesionalizado en la gestión de la acción social solidaria específica de la sociedad del bienestar.

CUADRO 5.1: Empleo total equivalente (2002)

Socios	11,5 millones
Voluntarios sensu lato	4,2 millones
Voluntarios en sentido estricto	1,76 millones
Empleos remunerados	692.336
Empleos voluntarios	489.446
ETE	1.181.782

Fuente: Antonio Jiménez Lara.

A semejante reserva de capital social, hay que sumar la aportación operativa de los voluntarios (tomados en el sentido amplio de su definición, esto es, personas que dedican al menos una hora al mes a una organización no lucrativa) que suman una cifra aproximada a los cuatro millones de personas. Así, también, la de los voluntarios en sentido estricto (personas que dedican más de dieciséis horas mensuales a estas organizaciones) que situaría el caudal de colaboradores voluntarios en más de 1,76 millones.

El crecimiento entre 1995 y 2002 en el número de voluntarios es del 43,5%, llegando a la cifra de 4,2 millones de voluntarios *sensu lato* y de 1,76 millones de voluntarios *sensu stricto*. El cuadro 5.2 muestra

en detalle el crecimiento relativo al voluntariado, acaecido en el último lustro.

CUADRO 5.2: Voluntarios (*sensu lato* y *sensu stricto*) por sector de actividad (1995 y 2003)

Sector ICNPO	Voluntarios en sentido amplio		Voluntarios en sentido estricto	
	1995	2003	1995	2003
Cultura, deporte y ocio	717.767	1.125.048	224.660	420.452
Educación e investigación	547.867	715.618	126.557	197.377
Salud	137.044	200.486	74.963	130.941
Servicios sociales	496.793	700.819	295.095	497.044
Medio ambiente	166.237	234.508	82.620	139.161
Desarrollo com. y vivienda	174.031	218.225	55.864	83.640
Derechos civiles	319.041	500.074	109.112	204.204
Intermediarios filantrópicos	7.937	11.197	1.000	1.684
Actividades internacionales	298.121	420.555	39.352	66.283
Asociaciones profesionales	66.381	79.770	17.259	24.764
Mutualidades de previsión social	0	0	0	0
Total	2.931.219	4.206.299	1.026.482	1.765.549

Fuente: Antonio Jiménez Lara.

Del mismo modo queda especificada la evolución del empleo: el crecimiento del empleo remunerado en el sector no lucrativo en los últimos años habría sido también muy importante, del 45,7%, pasando de 475.179 (año 1995) empleos equivalentes a jornada completa a 692.336 (año 2002). Mientras que el empleo voluntario, también en equivalente a jornada completa, se habría incrementado aún más, llegando casi a duplicarse, al pasar de 253.599 a 489.446 empleos, dando lugar a un empleo total equivalente de 1.181.782 (cuadro 5.3).

El gasto total también habría crecido de forma importante, en un 81,3% (si no se considera la imputación de coste del trabajo voluntario) pasando de 19.324 a 35.034 millones de euros, y en un 95,0%, si se incluye esa imputación (47.995 millones de euros en 2002 frente a los 24.613 millones de euros estimados para 1995).

**CUADRO 5.3: Empleo equivalente total (remunerado y voluntario)
por sector de actividad INCPPO (1995 y 2003)**

Sector ICNPO	Empleo remunerado equivalente		Empleo voluntario equivalente		Empleo equivalente total	
	1995	2003	1995	2003	1995	2003
Total	475.179	692.336	253.599	489.446	728.778	1.181.782

Fuente: Antonio Jiménez Lara.

Pretender calibrar el impacto social del sector no lucrativo (Niremberg, Brawerman y Ruiz 2003)² es equivalente a efectuar, no sólo una evaluación económica de los parámetros financieros de todas o de parte de las entidades que lo componen, ni siquiera de lo que actualmente se conoce como responsabilidad social, sino una estimación de los flujos, positivos lo mismo que negativos, que el sector, una parte del mismo o una entidad no lucrativa concreta ejercen, bien sobre la sociedad general o bien sobre un segmento de la misma.

Se parte, por consiguiente, de un postulado general sobre la condición institucional de estas organizaciones cuyo impacto se pretende evaluar. Este postulado presenta como esencial del sector la posesión de un empeño transformador de la sociedad, que reclama que cualquier evaluación deba iniciarse con un diagnóstico que determine si las organizaciones no lucrativas se encuentran en disposición de comprometerse políticamente o más cerca de convertirse en agencias ejecutoras de proyectos relacionados con la cooperación y la ayuda humanitaria.³

El éxito social de estas organizaciones, corroborado por el aumento incesante de su presencia social, ha alimentado, en la conciencia colectiva de sus directivos, un sentimiento de satisfacción por su misión cumplida. No se puede hablar, sin embargo, de que éstos se hayan infatuado de euforia corporativa, menos aún de autoengaño y de falta de sentido de la realidad al estimar el papel que desempeñan sus entidades en nuestra sociedad.

² Seguimos aquí el esquema de evaluación.

³ Los resultados expuestos a continuación provienen del sondeo Cindes efectuado a este propósito; véase la nota metodológica (epígrafe 1.2).

Solamente una ligera mayoría de los directivos de estas organizaciones comparte esta satisfacción eufórica por el reconocimiento social de su actividad corporativa, al paso que casi otro paralelo 40% de ellos se hace eco de las críticas que, de uno y otro lado, reciben por su actuación. Uno de cada cinco de los directivos admite la carencia parcial de legitimidad social creada por la crítica de la opinión pública a la acción social de las organizaciones no lucrativas como lo atestigua el cuadro 5.4. Pero, en cambio, llega a un gran segmento entre el 60 y el 80% de los directivos, el número de los que defienden que el sector satisface sus esperadas funciones sociales.

CUADRO 5.4: Porcentaje de directivos que reconocen a las organizaciones no lucrativas
(porcentaje)

	%
Participación	
— Como proveedoras de servicios	
Amplían la protección del Estado de Bienestar	61
Ofrecen soluciones suficientes a las necesidades	57
Trabajan con rigor organizativo profesional	89
— Como abogadas comunitarias	
Operan como mediadores eficaces	50
Sus voluntarios están comprometidos con sus valores	87
Intervención	
— Como fomentadoras de liderazgo	
Son fieles a sus objetivos fundacionales	84
Son capaces de desarrollar planes a largo plazo	62
— Como impulsoras de desarrollo comunitario/democracia	
Disfrutan de reconocimiento social creciente	60
Comprometidas con graves problemas	55
Innovación	
— Como innovadoras y pioneras	
Innovan periódicamente sus programas y actividades	70
Capaces de detectar las necesidades más notables	66

Fuente: Elaboración propia.

Las organizaciones no lucrativas como proveedoras de servicios. El impacto más generalizado que el tercer sector provoca en la sociedad se de-

riva del papel de participación colaboracionista, más que del de alternativa innovadora o del de intervención reformista. De entre las tres dimensiones centrales arriba mencionadas (participación, intervención e innovación), el rol institucional de la oferta de servicios es el que con más frecuencia es equiparado por los directivos del sector como prestado con igual, si no mayor calidad, mayor equidad, menor ratio costo/beneficio y con más especialización y eficiencia, que las que lo efectúan, el Mercado o la Administración Pública.

Las organizaciones actúan como protagonistas de un juego social de cero-suma que, a la larga, se traduce en un efecto secundario de plataforma de descubrimiento y de entrenamiento de líderes comunitarios.

Desarrollan la democracia social y aumentan el capital social de sus colaboradores, mediante su apoyo a los hábitos de confianza y reciprocidad, al mismo tiempo que alivian a la Administración en el desempeño de tareas sin dejación de su responsabilidad institucional.

Como organizaciones impulsoras. Más que innovadoras, se atribuyen el papel intervencionista que, además de prestar servicios, contribuyen a satisfacer las necesidades (cuando éstas aparecen, ofreciéndoles soluciones suficientes). Intervienen con las que les demandan a mediar eficazmente en los conflictos de intereses cuando éstos estallan, amplían con su actividad la protección del estado de bienestar a las personas y situaciones adonde éste no llega, y ponen a disposición de la comunidad su capacidad para desarrollar programas a largo plazo.

Como organizaciones innovadoras. A diferencia del impacto que provoca la participación en la oferta de servicios, la innovación (como promoción o como ruptura de un statu quo anterior) dista mucho de ser un talante o un objetivo que guíe a las organizaciones no lucrativas como criterio para la selección de sus actividades. Estas organizaciones presumen de ser excelentes prestadoras de servicios, no en cambio de ser vivaces innovadoras. Apenas uno de cada cinco de los directivos de una organización lucrativa reconoce a su organización capacidad para adelantarse a la situación, detectando con antelación las necesidades sociales más notables o reconocen que sus organizaciones innoven de hecho periódicamente sus programas y actividades. El sector trabaja mayoritariamente, al parecer, con una actitud de gestión rutinaria, que debe hacer frente a problemáticas de sobra conocidas por repetitivas y permanentes en la sociedad y presume de no hacer dejación de su fidelidad a los objeti-

vos y misión fundacionales (61%). Esta falta de capacidad innovadora lo mismo que la insistencia en el ejercicio habitual de un comportamiento repetitivo no descansan (lo que en un primer momento parecería obvio), en una «ausencia de compromiso de entrega al trabajo» o de una «rutinización del entusiasmo primitivo en la actitud voluntaria» (que sólo reconoce un 36% de los directivos).

Éstos, por el contrario, insisten en que los socios, voluntarios y empleados asumen los valores e ideales de su organización con plena dedicación (47%) y trabajan con patrones de rigor laboral (59%) ajenos tanto a la desidia, la falta de motivación, la rutina o el desencanto. Rechazan que el talante propio de un cuerpo social burocratizado (fiel a los fines más que a los medios) es el que corresponde a la mayoría de su cuerpo social si no en muy pequeña parte. Voluntarios, socios y empleados de ningún modo constituyen ningún tipo de *pseudofuncionariado*.

Muy al contrario, más del 60% de los directivos insiste en que, en sus organizaciones, se trabaja con rigor de profesionales y, por el contrario, sólo un tercio admite un riesgo de inestabilidad atribuible a la falta de compromiso con los grandes problemas sociales o con los colectivos más necesitados (36%) y una inapreciable minoría a la limitada profesionalidad de sus voluntarios (3%).

El voluntarismo es, sin duda alguna, el valor que sobresale sobre cualquier otro aspecto, en consonancia, por supuesto, con el carácter de voluntariado no lucrativo que sustenta su misma razón de ser. Es el reconocimiento expreso de que este ejército de organizaciones, con 11,5 millones de socios y 5,96 millones de voluntarios cuenta para su trabajo con un estilo gerencial básicamente riguroso, y una fidelidad sostenida a la promoción de sus objetivos fundacionales. Lejos de la rutina, la veleidad, el cansancio o el hastío, el rigor profesional y la fidelidad a la solidaridad voluntaria son los valores que les caracterizan, a juicio de sus líderes. Los tres indicadores que obtienen una valoración más elevada son los que manifiestan la fidelidad de las organizaciones a sus objetivos fundacionales (su misión), el rigor profesional en el trabajo y el compromiso sostenido de los voluntarios con su actitud solidaria. A la profesionalidad en el modo de trabajo y fidelidad a los objetivos fundacionales se une el compromiso de los voluntarios con sus valores no lucrativos.

Más modesta, en cambio, resulta la evaluación de otras funciones como la del desarrollo comunitario eficiente, la capacidad de mediación para la solución de conflictos o la ampliación efectiva de los servicios ofrecidos por la Administración del Estado de Bienestar (v. cuadro 5.5).

CUADRO 5.5: Autoevaluación de las organizaciones no lucrativas

	porcentaje de acuerdo
En la organización a la que pertenezco no se abandonan los objetivos fundacionales	84
En la organización a la que pertenezco se trabaja con rigor	89
En la organización a la que pertenezco, los voluntarios están comprometidos con los objetivos que la guían	87
La organización a la que pertenezco posee capacidad para desarrollar programas a largo plazo	62
La organización a la que pertenezco ofrece soluciones suficientes a las necesidades que se le demandan	57

Fuente: Elaboración propia.

Más que *profetas precipitadores* del cambio social con su reclamación de nuevas alternativas, las organizaciones se autodefinen *abogados* del desarrollo comunitario, colaborando más que iniciando cambios en las condiciones sociales y fomentando el pluralismo y la diversidad en la sociedad. Se justifican como contribuyentes al sentido de comunidad, al paso que alivian a la Administración en el desempeño de tareas sin dejación de su responsabilidad institucional.

Nada de este complaciente diagnóstico impide a los directivos reconocer la existencia de disfunciones negativas en el cuerpo del tercer sector. Los directivos, tras el examen de las disfunciones del sector, aireadas tanto por críticos como por afectos al mismo, reconocen expresamente sus debilidades y puntos flacos.

Nuestras organizaciones, reconocen los directivos, compiten unas con otras por lograr recursos, lo que provoca tensiones internas (24%), se dejan influir por otras instituciones a cambio de obtener

recursos (11%) o su estabilidad se ve afectada por la falta de seriedad de los voluntarios (12%).

A diferencia de la aceptación, habitualmente mayoritaria, de las funciones positivas del sector, el reconocimiento de sus disfunciones es minoritario. Aun así, es forzoso atribuirles cierta relevancia en el comportamiento cotidiano de las organizaciones. La disfunción más importante es, al parecer, la relacionada con la escasez de recursos que da lugar a dos fenómenos:

- en primer lugar, el *corporativismo* agresivo con el que se enfrentan unas a otras entidades no lucrativas con el fin de garantizar la consecución de recursos y crea un clima de tensión y de desconfianza entre ellas; y
- en segundo lugar, un cierto vasallaje, unas veces ideológico, otras simplemente operativo, que obliga a ceder en la integridad de los valores, la fidelidad a los objetivos fundacionales o en el comportamiento limpio de la gestión de las organizaciones para complacer a los suministradores de recursos. Tal situación genera un tercer efecto, la creación de un estado de inestabilidad que debilita profundamente la capacidad operativa de las organizaciones. Es preciso hacer constar que ninguna de estas funciones negativas alcanza la media de 2,5 (sobre 5), mientras que el reconocimiento de las funciones positivas en ningún caso desciende del nivel medio de 3.

Comenzaremos retomando las tres dimensiones funcionales ya mencionadas (a las que se añaden las correspondientes disfunciones).

La distinción entre participación, intervención e innovación como dimensiones del impacto social del tercer sector nos ha posibilitado poner de relieve la caracterización corporativa de tres tipos de organizaciones: las orientadas básicamente a la oferta de servicios y el fortalecimiento (estabilidad) de la sociedad, las orientadas a la intervención y la convivencia y las orientadas a la ruptura y las alternativas sociales (Funes 1995). A su vez, esta categorización de tres estructuras organizativas elaboradas en función de una serie de indicadores de *comportamiento para* (esto es, de medios instrumentales) nos permite un nuevo nivel evaluativo que consiste en examinar hasta qué

punto los sistemas de comportamiento del sector no lucrativo se adecuan o discrepan de los objetivos fundacionales asumidos por las propias organizaciones no lucrativas, o es necesario recordar que la autonomía de gestión corporativa (frente al vasallaje ideológico) es uno de los rasgos esenciales del sector no lucrativo y que, la autoselección y fijación de los objetivos corporativos fundacionales constituyen unos de los criterios quiciales más específicos de la autonomía de su conducta corporativa. Ahora bien, ¿qué objetivos fundacionales se impone el sector no lucrativo al margen de la Administración y del Mercado?, ¿hasta qué punto existe una coordinación y acoplamiento adecuado entre objetivos autodefinidos y sistemas de actividad utilizados como medios para el logro de tales fines?

Podemos diferenciar dos grandes clases de objetivos que pueden ser asumidos por una organización no lucrativa en función de los destinatarios potenciales de sus actividades y, por consiguiente, de su impacto. A saber, la de los objetivos que determinan *quiénes son los destinatarios* del logro de metas por parte de una organización, y los que determinan *cuáles son las metas* que se pretende lograr a favor de los destinatarios, cualesquiera que éstos sean.

Cuando se fijan como objetivos los destinatarios de la actividad corporativa es posible formular la clásica interrogante de Peter Blau *Cui Bono*, esto es, quién es el principal beneficiario designado para una organización determinada. Blau y Scott (1970) establecieron cuatro grandes tipos de destinatarios (propietarios, socios, clientes y sociedad general) que servían como criterio para el establecimiento de su interesante tipología organizativa.

En nuestro caso hemos diferenciado tres tipos de destinatarios principales como potenciales objetivos de las actividades de las organizaciones no lucrativas. Estos tres tipos son:

- personas: un conjunto de personas definidas por una característica común y una heterogeneidad de intereses (niños, ciegos, mujeres maltratadas);
- objetos-valores: un conjunto definido de objetos naturales o artificiales que se desean defender, salvaguardar o promover (castillos, corridas de toros, lengua *minorizada*...) y de estruc-

turas, funciones, ideales que se desea defender, salvaguardar o promover (democracia, ecología, la paz...).

- Intereses: un conjunto de personas definidas por un interés común y una heterogeneidad de características (parados, vecinos de un barrio deprimido desde el punto de vista urbano, víctimas de atentados...).

El tercer sector español se caracteriza destacadamente por su orientación mayoritaria al servicio de personas concretas, y su impacto va orientado hacia ellas más que a la atención de intereses, objetos o valores. El servicio personalizado es el preferido por la mayoría de las entidades (80%) frente al ideológico o social (20%) (v. cuadro 5.6). Es por eso por lo que, en consonancia con la orientación personalista del sector, prevalece en éste el talante participativo de prestación de servicios más que el intervencionista, propenso a las mejoras y que el innovador (promotor de la ruptura y de las alternativas sociales).

CUADRO 5.6: Metas y destinatarios del sector según los directivos

	Directivos Porcentajes
Metas de las organizaciones	
Provisión de servicios	82,7
Promoción de la convivencia	13
Innovación de alternativas	4
Destinatarios	
Personas	59,8
Intereses	18
Valores	22,2
Total	100

Fuente: Elaboración propia.

Antes efectuaremos un recuento de la estructura del sector en base a los tipos estructurales de entidades existentes.

Finalmente, el impacto social se ve condicionado y, consiguientemente, diversificado, por la heterogeneidad de los *destinatarios* y por la de sus *actividades*, pero está afectado también por un tercer

factor, su relación con la Administración Pública y las presiones del Mercado.

El sector no lucrativo, denominado habitualmente *no gubernamental y no lucrativo* (que se proclama autónomo respecto de los organismos oficiales del Estado y de la dinámica competitiva del Mercado), no puede, sin embargo, prescindir completamente de uno ni del otro.

Respecto de la relación con la Administración Pública, es universal la atribución de falta de autonomía por una excesiva dependencia económica de las organizaciones frente a la Administración. Una dependencia que da origen, se afirma, a un nepotismo económico administrativo y a un vasallaje ideológico y cultural que, a su vez, merman la autonomía y la capacidad de gestión de estas entidades. De forma similar la profesionalización del sector junto con su desarrollo corporativo introducen una exigencia de garantía de aprovisionamiento de fondos para soportar la gestión cada vez más onerosa que resulta de la competitividad propia del mercado.

La competencia por la consecución de estos recursos financieros y humanos desata un ámbito de disputa con otras organizaciones que introduce un clima de estrés en las organizaciones. Son frecuentes las alusiones a estas dos debilidades estructurales del sector no lucrativo, pero, en cambio, es difícil encontrar indicadores y datos de su intensidad y extensión en el conjunto del sector. De entrada, por ejemplo, es forzoso reconocer que la mayoría de los directivos niega la existencia de todo tipo de nepotismo o vasallaje y lo reducen a una situación minoritaria de excepcionalidad (cuadro 5.7). Con parecida coincidencia rechazan la presencia de un clima estresante de competitividad interorganizativa por la adquisición de fondos.

CUADRO 6.7: Relación de las organizaciones no lucrativas con la Administración Pública

	porcentaje desacuerdo
Nuestra organización se deja influenciar por instituciones externas a fin de recibir subvenciones	73
La competencia con otras organizaciones no lucrativas por los recursos genera tensiones en nuestra organización	55

Fuente: Elaboración propia.

La relación financiera entre las organizaciones y la Administración es innegable, según las declaraciones de los propios directivos que reconocen dos canales de financiación pública del sector por parte de la Administración; uno en forma de *subvenciones* y otro en forma de *contrataciones* y conciertos.

Más del 80% de ellas reconoce expresamente haberse beneficiado de este tipo de apoyo (concierto) económico de parte de la Administración. Igualmente el 95% de las asociaciones admite haber recibido algún tipo de subvención de un organismo del Estado. Podría colegirse que al menos un 50% de las organizaciones suscribe algún tipo de *concierto* o contratación con la Administración y un 92% es beneficiario de algún tipo de *subvención* para sus actividades. Dado el importante nivel de contribución administrativa, la amenaza de cooptación ideológica (o simplemente de comportamiento) es real, y, con frecuencia, es difundida como conducta habitual del sector.

Es importante señalar que tal riesgo no se transforma necesariamente en una situación real de vasallaje o dependencia corporativa. A juzgar por las confesiones de los responsables del propio sector no lucrativo, el 84% de las entidades mantiene una *orientación de colaboración* en sus relaciones con la Administración. Un 12% mantiene un clima de *marginación-comportamiento paralelo* que prescinde de ésta y, finalmente, sólo un 2% asume un talante y una *posición de crítica y de enfrentamiento* para con las autoridades gubernamentales.⁴

A la luz de esta información podría darse crédito a la afirmación, relativamente difundida entre los autores que investigan las unidades no lucrativas, de que prevalece un cierto vasallaje ideológico de complacencia y sumisión por parte de las entidades hacia una Administración Pública *hipergenerosa*. Sin embargo, solamente un 2% de los directivos reconoce explícitamente que su organización cede su autonomía ideológica a cambio de una cooptación administrativa o de vasallaje ideológico.

⁴ Discrepa de este juicio Jordi Raich quien sostiene que las ONG son víctimas de su propio éxito. El humanismo se ha convertido en un sustituto de la política, peor aún, se ha convertido en política en sí mismo. Las ONG pueden suspender sus actividades y difuminar las graves consecuencias de esta impostura, pero tarde o temprano tendrán que enfrentarse al verdadero dilema: o renuncian a sus principios de neutralidad e independencia o «cieran el chiringuito», en *Cooperantes en el Punto de Mira, El País*, 28 de septiembre de 2004.

Es correcta la observación de Funes (1995) al recordar que el sector no lucrativo es visto por algunos como una amenaza subrepticia al estado del bienestar, al que libera de sus responsabilidades sociales arrogándose la responsabilidad de solucionar las limitaciones y errores y por otros, al contrario, como una pseudoestatalización del altruismo y la solidaridad. Para los primeros, el sector privatiza el ámbito colectivo público del Estado y, para los segundos, estataliza la responsabilidad de la ciudadanía privada individual (Funes 1995). Para los primeros el sector peca de injerencia excesiva en la esfera pública, mientras que para los segundos esto supone una recuperación cívica de la solidaridad fraterna. Significa injerencia o complementariedad y el peso relevante de esta relación nos permite establecer un mapa orientativo del sector no lucrativo en sus relaciones con la Administración para poder inferir, aunque sea indirectamente, el impacto del sector por esta conexión con el soporte financiero de la Administración, cuyas notas más distintivas serían las siguientes (Funes 1995, 173 y ss.).

El sector opera apoyado generosamente por la Administración hasta tal punto que la inmensa mayoría de las entidades no lucrativas reciben algún tipo de soporte económico de ésta, en forma de conciertos y, sobre todo, de subvenciones. Son las organizaciones innovadoras, menos numerosas que las de servicios, las que disfrutan de la largueza de la Administración en mayor grado.

Tras haber determinado las áreas de influjo corporativo (cultura, ocio, sanidad, educación, servicios sociales), los objetivos (servicios, convivencia, innovación), los destinatarios (personas, intereses, valores) y los talentos de comportamiento (colaboración, paralelismo, control), avanzaremos en nuestro intento evaluativo considerando los *tipos* y las *condiciones* institucionales y corporativas en las que el sector ejerce su impacto para acceder al diagnóstico de las funciones y disfunciones resultantes.

Partimos del supuesto de que tanto las áreas de actividad, como los objetivos, los talentos y los destinatarios relacionados con el sector pueden ser abordados desde un tipo de entidad organizativa y unos condicionamientos funcionales con *capacidad diferencial* de influjo. Tipos y condicionamientos de los que unos más que otros pueden contribuir al influjo (impacto social) ejercido por el sector. Estos tipos y condicionamientos no son otra cosa que un conjunto

de características presentadas por las entidades formalmente organizadas del sector, que pueden dividirse, los primeros, en institucionales, estructurales y corporativos y, los segundos, en psicológicos y operativos.

Una de las notas características de un sector tan gigantesco por su tamaño, tan variopinto por sus objetivos y tan dispar por sus ideologías, es por fuerza la heterogeneidad de sus entidades y su diversidad en función de su tamaño, estatuto jurídico, entorno de residencia, ámbito de actuación, tipo de clientela y elenco de actividades. Ello trae al primer nivel de interés el interrogante sobre si las consideraciones hasta ahora apuntadas pueden aplicarse a todo el sector indiscriminadamente o si tanto la dinámica como las funciones y disfunciones del impacto social que origina se estructuran diferencialmente de acuerdo con el perfil institucional de cada una de las entidades.

Más en concreto, uno puede justamente preguntarse si las características que los directivos atribuyen a las organizaciones no lucrativas (autonomía, por ejemplo, de la que presume una gran parte de los directivos del sector) deben entenderse indiscriminadamente por igual a lo largo de todo el sector, o esta presunción cobra especial relevancia en determinados tipos o condicionamientos de entidades y, si esto fuera así, cuáles son esos tipos y condicionamientos. Esto equivale a indagar si los diversos *inputs* (tipos organizacionales o condicionamientos) influyen y condicionan significativamente el impacto social. En otras palabras, es preciso determinar el nivel de reconocimiento de las funciones como resultados (indicadores de impacto) y establecer la conexión entre éste y los *inputs* mencionados.

Para ello, comenzaremos elaborando una batería de tipologías. La primera está construida en función de los elementos institucionales, la segunda, de las características estructurales y la tercera de los condicionamientos corporativos. El resultado es la siguiente relación de tipos.

Tipos institucionales de organización no lucrativa

1. antiguo-actual (anterior-posterior a 1980);
2. entorno-urbano (Madrid, Barcelona...);
3. sanitario-cultural-educativo-servicio social (actividad principal);
4. fundaciones versus asociaciones (estatus jurídico).

Tipos estructurales

1. tipo avanzado-estándar: compuesto por entidades de ámbito nacional, con más de trescientos socios y un presupuesto de, al menos, sesenta y cinco mil euros;
2. tipo potente-débil: compuesto por entidades de más de quinientos socios y un presupuesto superior a los sesenta y cinco mil euros;
3. tipo nacional-local: compuesto por entidades de ámbito nacional y con más de quinientos socios;
4. tipo transparente-opaco: compuesto por entidades con auditoría externa y comunicación interna común;
5. tipo moderno-tradicional: compuesto por entidades federadas en alguna red y auditadas anualmente.

Tipos corporativos

1. Tipo comprometido: compuesto por entidades de las que más del 60% de los directivos señalan como comprometidas en los grandes problemas sociales;
2. tipo innovador: compuesto por entidades de las que más del 60% de los directivos señalan que innovan periódicamente sus programas y actividades;
3. tipo profesionalizado: compuesto por entidades de las que más del 60% de los directivos señalan que actúan con rigor profesional;
4. tipo capaz: compuesto por entidades de las que más del 60% de los directivos señalan como capaces de desarrollar programas a largo plazo;
5. tipo autónomo: compuesto por entidades de las que más del 60% de los directivos señalan que no se dejan influenciar por instituciones externas a fin de poder recibir subvenciones.

Toda entidad no lucrativa, como organización formal que es, se ve condicionada por una serie de elementos cuya posesión o carencia implica que, a la larga, dicha organización pueda ser fuerte o débil y que su impacto social resulte más o menos incisivo.

El objetivo ahora consiste en cotejar cada uno de estos 16 tipos (institucionales, estructurales, institucionales y corporativos del universo de entidades que conforman el sector no lucrativo) como *in-*

puts activos presentes en ellos y constatar su relación con las funciones/disfunciones atribuidas al sector.

Las funciones y disfunciones han quedado sintetizadas en un elenco funcional de 14 indicadores, de los que 11 expresan funcionalidad y los tres restantes expresan una disfunción. Pasamos a enumerar el impacto que cada uno de los tipos ejerce tal como lo reflejan estos 14 indicadores.⁵

5.2.1. Impacto en función de los tipos institucionales

El éxito social del que disfrutaban las entidades no lucrativas junto con el prestigio social creciente da lugar a la creación incesante de nuevas asociaciones y fundaciones como respuesta a las nuevas condiciones de nuestra cultura y estructura sociales. Todo haría suponer que las nuevas entidades, libres del lastre de la rutina y de las servidumbres adquiridas en el desarrollo de su ejercicio, presentarían perfiles mejor relacionados con la eficiencia y la legitimidad social del sector y de su impacto en la sociedad. No es éste el caso.

Los indicadores de *disfuncionalidad* (vasallaje, malestar e inestabilidad) son equivalentes en ambos conjuntos. La flexibilidad, en cambio, de adaptarse a las nuevas situaciones y el olfato para detectar las nuevas necesidades son más frecuentes en las entidades antiguas. Las entidades más recientes, por su parte, presumen de su fidelidad a la misión fundacional, de mayor capacidad efectiva para elaborar planes y ofrecer soluciones eficaces. Las antiguas destacan la empatía y la presencia social al paso que las más recientes priman la eficiencia corporativa. Aun así las diferencias son relativamente livianas, aunque estadísticamente significativas.

En las organizaciones de más reciente fundación parecen destacar más dos dimensiones: la relacionada con la eficiencia en la planificación del futuro junto con la conciencia de ampliar el rol del estado del bienestar.

Las antiguas admiten con más facilidad ser menos eficientes y eficaces en la planificación del futuro que las modernas y admiten también con más facilidad cierto abandono de la misión fundacional, cosa que las modernas niegan de plano y con mayor unanimi-

⁵ En unos casos analizaremos el test completo de los 14 indicadores, si bien, en otros, lo reduciremos a nueve indicadores, seis funcionales y tres disfuncionales.

dad que las antiguas. Las entidades recientes renuevan el sector, no sólo por relleno de las vacantes abiertas por las organizaciones que se debilitan o desaparecen, sino porque aportan un índice más alto de compromiso, y de fidelidad a la misión solidaria de su actividad.

El sector no lucrativo se estructura jurídicamente en dos formas principales, la asociación y la fundación. Las primeras se rigen y gestionan, básicamente, por una asamblea y su junta representativa, al paso que las segundas son gestionadas por un patronato y un protectorado. Las primeras, en la terminología clásica, conforman una *universitas personarum* al paso que las segunda son una *universitas rerum*.

Al cotejar ambos tipos de entidades, las diferencias entre las asociaciones y las fundaciones son escasas y sólo en contadas ocasiones significativas. Las asociaciones caen más fácilmente que las fundaciones, víctimas de la inestabilidad institucional por falta de compromiso solidario de los voluntarios (ausentes prácticamente en las fundaciones) y sufren con alguna mayor frecuencia el estrés que la competitividad suscita entre ellas por la adquisición de fondos.

Las fundaciones exhiben, más que las asociaciones, capacidad de desarrollar programas, presentan una oferta mayor de soluciones suficientes, se consideran un complemento del estado del bienestar y se ven más protagonistas que las asociaciones de innovaciones sistemáticas.

Las asociaciones, por su parte, exhiben más capacidad de mediación, una más estresante competitividad por la adquisición de fondos y se ven expuestas a la inestabilidad institucional con mayor intensidad que las fundaciones por su dependencia mayor del cuerpo de voluntarios.

Por otro lado el vasallaje, aunque presente en un nivel relativamente bajo, es igual en ambos tipos de institución. La verdadera diferencia estriba en la profesionalidad, la eficiencia y la capacidad de desarrollo que presentan las fundaciones con mayor vigor que las asociaciones. En términos institucionales, las fundaciones provocan, al parecer, un impacto social sensiblemente más importante que las asociaciones.

Una tercera fuente de heterogeneidad en el interior de este sector proviene de la disparidad de las actividades a las que con prioridad se dedica cada una de las organizaciones. De entre las múltiples actividades que con carácter prioritario desempeñan las entidades, un pequeño racimo de siete campos sobresale por encima del resto

como actividad principal. Así, los tipos de actividad prioritaria que caracterizan al mayor número de organizaciones no lucrativas son los de cultura y arte, deporte y otras actividades de ocio, educación e investigación, sanidad, servicios sociales, derechos humanos, profesionales.

El cotejo de las entidades en función de su actividad preferente pone de relieve dos parámetros divergentes. El primero subraya la insistencia con la que todas ellas señalan su compromiso con la misión fundacional. Todos los tipos de organización coinciden en arrogarse como propio un voluntarismo que empuja a la fidelidad, la motivación, el rigor y el compromiso, tanto institucional como individual.

Más que en ninguna otra característica, las organizaciones no lucrativas coinciden en atribuirse un incondicional comportamiento institucional de fidelidad a los objetivos fundacionales, de compromiso con la misión corporativa y de rigor en la gestión de su institución. El segundo parámetro revela una cierta disparidad por cuanto que se constata que, mientras unas persisten en preferir como su perfil más destacado el compromiso por la solución de los grandes problemas sociales y la fidelidad a los objetivos solidarios iniciales, otras enfatizan más bien la profesionalidad con la que desempeñan su tarea individual y colectiva. Las asociaciones de profesionales, las educativas y deportivas pertenecen a este segundo modo de conducta.

5.2.2. El entorno urbano

Se repite con una cierta insistencia, en la bibliografía pertinente, la diferencia tradicional entre las regiones españolas respecto del enraizamiento y desarrollo del asociacionismo voluntario no lucrativo. Sin embargo, llama poderosamente la atención la coincidencia existente entre los ocho entornos analizados (Barcelona, Madrid, Vigo, Sevilla, Valencia/València, Alicante/Alacant, Pamplona y Bilbao). Todos ellos coinciden en destacar cuatro clases de comportamiento o condicionamientos de conducta organizacional:

- a) el primero y más común es el rigor en el estilo de gestión y de desarrollo de las actividades no lucrativas al que todos los entornos urbanos sitúan en primera línea de fomento;
- b) el segundo es la motivación y la dedicación incondicional de los voluntarios nombrada en primer lugar por cuatro entornos y en nivel secundario por los otros cuatro;

- c) el tercero es el de la fidelidad a la misión y a los objetivos fundacionales mencionada como de primera línea en tres de los entornos y en segunda por los cinco restantes; y
- d) finalmente la innovación a la que ningún entorno destaca como de primer nivel.

Existe un impacto en función de los tipos estructurales. La influencia de los diferentes tipos institucionales contrastados no parece ser ni muy significativa ni muy clara. Ello nos lleva a examinar el posible influjo diferencial que pueden ejercer los tipos estructurales de las organizaciones, en función de elementos tales como el tamaño, el volumen de recursos humanos y financieros, el ámbito de implantación o la pertenencia a redes internacionales corporativas.

La combinación de estos elementos da lugar a distintos tipos estructurales de organización cuyo influjo en el impacto potencial de éstos (condicionamientos y funciones) puede ser esperado como significativamente distinto.

Hemos construido seis tipos de organizaciones no lucrativas basados en los criterios de: *a)* tamaño de la entidad; *b)* ámbito territorial de implantación; *c)* volumen de recursos humanos y financieros; *d)* interconexión con otras entidades; *e)* comunicación interna entre sus componentes; y *f)* práctica de auditoría externa. Un total de seis tipos diferentes (avanzado-estándar, potente-débil, nacional-local, transparente-opaco, moderno-tradicional, comunicado-incomunicado) han sido sometidos a prueba.

En términos generales existe un influjo diferencial de los conjuntos extremos de cada tipología que es común a todos ellos, al mismo tiempo que poco significativo. Los seis tipos (avanzado, potente, nacional, transparente, moderno y autónomo) ejercen un influjo diferente al de sus polos opuestos (débil, estándar, local, opaco, tradicional y dependiente). Pero ni la diferencia en el número de socios, ni el volumen de recursos, ni la expansión geográfica, ni ningún otro elemento estructural convierten a las entidades en protagonistas sociales (marcadamente diferentes de sus opuestos), por el talante que imponen en el ejercicio de sus actividades, ni por las funciones sociales que las entidades que los exhiben desempeñan en la sociedad. Las diferencias existen y son generales, pero en po-

cos casos significativas. Hablando en términos más concretos podemos aislar tres impactos paralelos.

- Destaca, en primer lugar, el impacto común atribuido a las entidades de tipo potente y avanzado (extensas, grandes y ricas) frente al de las entidades de los tipos débil y atrasado. Ambos expresan un modelo asociativo comprometido institucionalmente con su *misión* solidaria y capacitados para el logro de los objetivos y tareas que se propone alcanzar.
- El segundo es un impacto común efectuado por las entidades del tipo moderno, transparente y comunicado, diferencia del efectuado por la de los tipos tradicional, opaco e incomunicado. Ambos destacan el papel institucional del sector como agente civil que contribuye a la sociedad del bienestar, con un empeño comprometido e innovador en parte semejante al de los tipos potente y avanzado y, en parte, más orientado al papel de una contribución colectiva civil de colaboración con la Administración Pública. Su impacto en cambio, es menos significativo como mediador de conflictos o como instrumento eficaz de planificación y de solución de problemas sociales.
- Destaca, en tercer lugar, la diferencia de impacto de las entidades de tipo nacional frente a las de tipo local. Diferencia positiva a favor de las nacionales, a las que se atribuye una mayor capacidad mediadora en la solución de conflicto. Al mismo tiempo, una diferencia negativa a favor de las entidades locales en lo que respecta a su capacidad innovadora para aplicar nuevas estrategias frente a las situaciones y retos novedosos, así como una menor eficacia en las soluciones que aplica en el desarrollo de sus actividades.

Estos cinco tipos (avanzado, potente, transparente, comunicado y moderno) marcan diferencias de impacto, pero, en lugar de exhibir cinco dinámicas diferenciadas (de acuerdo con cada uno de los cinco tipos de entidades), presentan, al parecer, solamente dos.

Por un lado, los tipos potente y avanzado imponen una dinámica semejante frente a los tipos débil y estándar. Los dos primeros imponen su fuerza demostrando una capacidad profesional mayor para emprender iniciativas de desarrollo, facilitan el éxito de los

procesos de mediación en los conflictos sociales, tienden a multiplicar las iniciativas innovadoras, asumen compromisos de solidaridad con las necesidades sociales y tienden a identificarse como proveedores de servicios que amplían y completan las ofertas de la Administración propias del estado de bienestar. Se autodefinen como protagonistas principales de la sociedad del bienestar que amplían las prestaciones de este modelo de Administración Pública. El impacto de estos tipos de entidad no lucrativa se deduce del influjo que ejerce su *podery* que se manifiesta en forma de una mayor capacidad de innovación, de iniciativa de influencia y de servicio social comunitario. En definitiva, este primer impacto se desarrolla como un condicionamiento *comportamental* de *profesionalidad tayloriana de la gestión* que se traduce en una eficacia corporativa mayor, ejercido por las organizaciones potentes y avanzadas. Impacto acompañado de un mayor activismo y actividad social, resultado de la posesión de una presencia social más notoria y dotada, enriquecida por un mayor énfasis ejercido por las organizaciones potentes y avanzadas.

Por otro lado, los tipos *moderno, transparente y comunicado* ejercen un impacto igualmente paralelo diferente al de los tipos *opaco y tradicional*. El carácter de este impacto no proviene de la eficiencia profesional, ni del poder corporativo de las organizaciones, sino de su talante abierto, transparente, rico en comunicación entre los socios, transparente en su contabilidad y sus tomas de decisión, sensible para detectar las nuevas necesidades de sus clientes, fiel y comprometido con su misión fundacional. Este segundo es un *impacto de cercanía y de empatía social* resultado de la solidaridad facilitada por una comunicación más fácil y fluida, por una transparencia más expedita y por una integración social resultado de la pertenencia a redes coordinadas de solidaridad y de puesta en común de las actividades compartidas. Se produce como resultado de un *mayor talante democrático de apertura*, participación, corresponsabilidad y comunicación, ejercido por las organizaciones transparentes y comunicadas. Los dos impactos —el *tayloriano* y el de relaciones humanas— dan origen a diferencias que, aunque son significativas, son poco relevantes en términos absolutos.

También se produce un impacto en función de los tipos corporativos. De entre los condicionamientos como factores potenciales de impacto hemos seleccionado cinco elementos indicadores de ta-

lante corporativo que determinan la fuerza de los recursos humanos de una organización (compromiso corporativo, talante y comportamiento innovador, estabilidad de gestión, profesionalización y capacidad funcional).

- a) el primer hecho a destacar es la notoria homogeneidad existente entre el impacto provocado por cada uno de los cinco tipos corporativos sobre los 14 indicadores señalados. Los cinco tipos presentan el mismo perfil de impacto en todos ellos excepto en uno;
- b) el segundo es la diferencia entre el polo positivo y el negativo de cada uno de los tipos, diferencia que contrasta con el escaso impacto diferencial exhibido generalmente por los tipos tanto institucionales como estructurales; y
- c) el tercero, revela que, debido a la relación mencionada, resulta, al igual que en el caso anterior, más apropiado considerar la existencia de impactos solapados que hablar de cinco impactos diferenciales correspondientes al influjo de otros tantos tipos.

El análisis de los cinco tipos concretos pone de relieve varios hechos, a saber:

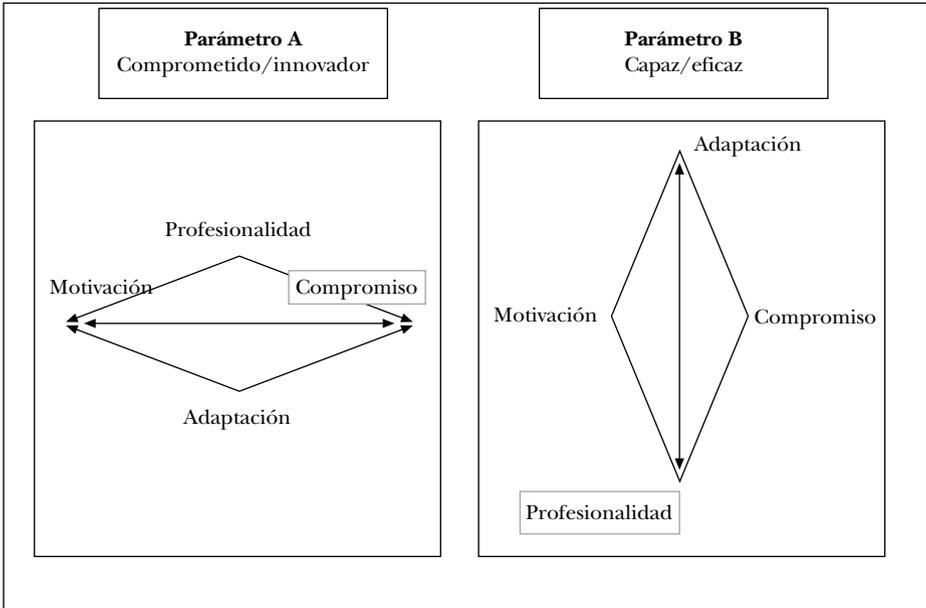
- a) dos tipos, el comprometido y el innovador, coinciden en destacar cuatro indicadores comunes de promoción de impacto; y
- b) al mismo tiempo que otros dos tipos, el capaz y el profesional, dan lugar a un impacto idéntico en otro conjunto de los indicadores de la dinámica organizacional del sector.

Los cuatro tipos (comprometido e innovador, por un lado, y capaz y profesional, por otro) insinúan que existen más bien dos parámetros de impacto que cuatro.

- a) el impacto que resalta la eficacia a través del compromiso y el talante intervencionista e innovador, cuya gama de recorrido diferencial en la dimensión motivación/compromiso es mayor que la de profesionalidad/adaptación (impacto A);
- b) el que destaca la adaptación, la proximidad y la flexibilidad extremo por medio de la profesionalización y el rigor ince-

santes, y cuya gama de recorrido en la dimensión profesionalidad/adaptación es mayor que la de motivación/compromiso (impacto B).

ESQUEMA 5.1: Doble parámetro de impacto social



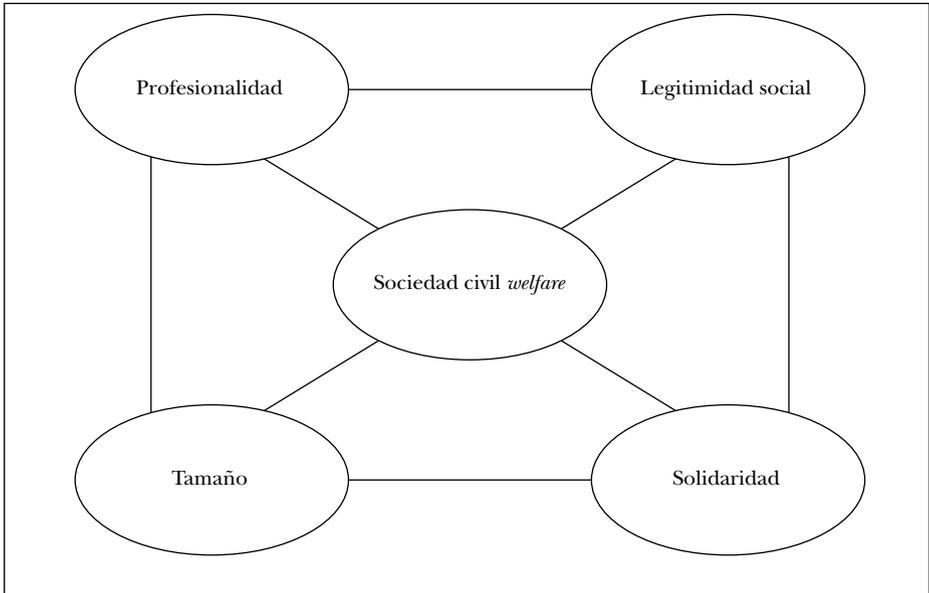
5.3. Síndromes de impacto

Como última manera de abordar el impacto general del sector, desde un planteamiento panorámico y comprensivo, sin perder de vista la heterogeneidad del mismo, recurrimos a los resultados de un análisis factorial de componentes principales efectuado con el test completo de los mismos indicadores de impacto.

Del mismo se desprende que este impacto, al menos como los directivos pretenden evaluarlo a través de su experiencia corporativa, se articula en torno a cinco síndromes de funcionalidad no lucrativa. Estos cinco síndromes de impacto funcional comportan conjuntos de motivación, actitudes de comportamiento y juicios de valor y sintetizan la visión panorámica con la que los directivos de las organizaciones analizan, sopesan y evalúan el proceso de funcionamiento de sus organizaciones. Los cinco síndromes ejercen un poderoso

influjo en unas entidades pasando desapercibidos en otras (v. esquema 5.2). He aquí una breve descripción de su contenido.

ESQUEMA 5.2: Síndromes del impacto social



1. Complemento del *Welfare State*. El sector no lucrativo es entendido y vivido por no pocas organizaciones como una extensión civil en pro de la sociedad del bienestar, que complementa y colabora con la tarea de la Administración Pública en sus propósitos de fomentar el estado del bienestar. Mezcla de iniciativa personal, de responsabilidad colectiva, de solidaridad y mediación social, el sector es vivido como una plataforma de actuación, como un proyecto de colaboración y como respuesta formalizada de solidaridad social.
2. Legitimidad social. El segundo síndrome refleja la conciencia del sector de pertenecer a, y de promocionar, una sociedad solidaria, de sentirse reconocido y legitimado por la sociedad como promotor y autor de su desarrollo. La experiencia de sentirse aprobado socialmente, de sentirse apoyado en una tarea ardua y no remunerada económicamente es el segundo elemento en importancia para los directivos del sector no lucrativo.

3. Profesionalidad. El tercer síndrome es el reconocimiento de la profesionalidad y del rigor en la gestión cotidiana, como criterio y condición de conducta por parte de estas organizaciones. Las organizaciones no lucrativas participan del ideal democrático de la sociedad del bienestar impulsado por las Administraciones Públicas y lo hacen con el mismo nivel de profesionalidad y eficacia que éstas.
4. Solidaridad. El cuarto síndrome es vivido como una experiencia personal de auténtica filantropía solidaria. A diferencia de la colaboración con el proyecto *welfare*, este tercer síndrome responde a un sentimiento personal de fraternidad y de participación en la marginalidad de los otros y de un talante de compartir los males, no sólo los bienes, con los ciudadanos de la sociedad afluyente y opulenta. La figura central de este síndrome es la presencia, motivada y participativa, del voluntariado en las actividades de las organizaciones no lucrativas.
5. Adhesión social. El quinto síndrome alude a la eficacia de las organizaciones en sus actividades, representada por el volumen de socios que se adhieren a sus programas y actividades.

Tanto este síndrome de la adhesión social captado, a través del volumen de socios, como indicador de eficiencia como el de la filantropía, indicador de la solidaridad, poseen una relevancia menor frente a los tres primeros. La funcionalidad del sector se ve corroborada principalmente por la legitimación social que le confiere la sociedad por la profesionalidad con la que presta y gestiona su aportación colectiva y corporativa a la democracia de la sociedad del bienestar social.⁶

5.4. Cotejo internacional

Concluimos este intento de evaluación del impacto social del sector no lucrativo español con un cotejo internacional del mismo con los sectores de 34 países. El cotejo permite determinar con mayor precisión su estado de vitalidad y desarrollo.

⁶ Estas reflexiones se deducen del análisis factorial efectuado sobre los 14 indicadores de funcionalidad ya mencionados. El resultado de este análisis condensa la varianza total del conjunto de indicadores en cinco factores (síndromes) que explican el 50% de ésta.

Este cotejo ha sido realizado en el marco del estudio internacional dirigido por Salamon et al. (2001), en el estudio comparativo llevado a cabo simultáneamente en 22 países con referencia a los datos del tercer sector en 1995. Este estudio puso de relieve la posición que el asociacionismo no lucrativo español ocupaba en relación con el de otros países, situando en el contexto internacional los resultados de la investigación dirigida por Ruiz Olabuenaga. Las conclusiones de este último destacaban la similitud, en cuanto a desarrollo organizacional y peso económico y social, del asociacionismo español y el de otros países de nuestro entorno. Escribía su autor:

El hallazgo tal vez más relevante de este trabajo, se relaciona con la destrucción de no pocos estereotipos que, sin un suficiente soporte estadístico, venían refiriéndose respecto a la escasa presencia del asociacionismo español, a la limitada presencia de voluntarios en este tipo de organizaciones y a la novedad de un fenómeno hasta hace poco inexistente en España (Ruiz Olabuenaga 2003, 259).

Con la publicación de la segunda parte del estudio sobre las dimensiones del sector no lucrativo en el plano internacional (Salamon et al. 2004), los autores han concentrado su información en torno al análisis del impacto social del tercer sector en términos comparativos, aplicado en este caso a 34 países, lo que permite examinar con un mayor detalle el caso español.

Para ello, han construido un índice general (Global Civil Society Index, GCSI) diseñado para facilitar aún más la comparación internacional. El índice pretende medir el nivel de desarrollo en los diferentes países, a lo largo de tres dimensiones básicas: la capacidad (nivel de esfuerzo o de actividad que moviliza el sector), la *sostenibilidad* (habilidad de la sociedad civil para sobrevivir a lo largo del tiempo) y el *impacto* (contribución que la sociedad civil efectúa a la vida social, económica y política).

Para la medida del nivel de capacidad, se utilizan cuatro indicadores:

- nivel de empleo remunerado;
- nivel de empleo voluntario;

- cantidad de contribuciones de caridad; y
- grado de diversificación del sector sociedad civil.

Para la medida del nivel de la *sostenibilidad*, se utilizan otros cuatro:

- nivel de ingresos autogenerados;
- apoyo gubernamental;
- apoyo popular (número de voluntarios); y
- marco legal.

Para la medida del nivel de *impacto*, se utilizan cinco indicadores:

- contribución económica (valor añadido);
- contribución al subsector de servicios (porcentaje de empleo en este sector);
- contribución al subsector de expresión y defensa comunitaria;
- adhesión popular (volumen de socios); y
- cumplimiento de papeles clave.

Varios datos merecen especial atención entre otros muchos que podrían traerse a colación. Uno es el relativo a la puntuación media de todo el conjunto de países que, oscilando entre un máximo de 74 puntos y un mínimo de 19, presenta un valor medio de 40 puntos. Precisamente esa puntuación global es la que alcanza exactamente el caso español, que se sitúa en el puesto número 13 del *ranking* elaborado para los 34 países estudiados (cuadro 5.8).

Por otro lado, es interesante constatar que ningún país alcanza la máxima cota posible de 100 puntos en ninguna de las dimensiones, y que tampoco ninguno obtiene el primer puesto simultáneamente en las tres. España tiene su mejor puntuación en capacidad, donde llega a 54 puntos (9 por encima de la media, que es de 45 puntos para este indicador) y se sitúa en décimo lugar, por delante de países como Australia, Finlandia o Alemania; alcanza 37 puntos en *sostenibilidad* (2 por debajo de la media, que en este caso es de 39 puntos), donde ocupa el lugar decimotercero del *ranking*, y obtiene sólo 30 puntos en el indicador de impacto, a 6 de la puntuación media, que en este caso es de 36 puntos.

CUADRO 5.8: Los 15 países con mayor puntuación en el Índice GCSI

Pais	Índice de capacidad	Índice de sostenibilidad	Índice de impacto	Puntuación global
Holanda	79	54	89	74
Noruega	55	82	59	65
Estados Unidos	76	54	54	61
Suecia	58	56	67	60
Reino Unido	66	60	50	58
Israel	70	42	50	54
Bélgica	65	45	60	57
Irlanda	64	45	52	54
Australia	51	46	49	49
Francia	56	46	44	49
Finlandia	48	42	50	47
Alemania	47	45	47	46
España	54	37	30	40
Argentina	48	35	36	40
Tanzania	45	32	38	39
Media de los 34 países estudiados	45	39	36	40
Máximo	79	82	89	74
Mínimo	23	19	12	19

Fuente: Salamon et al. 2004.

5.5. Reflexiones finales

Las entidades no lucrativas, como cualquier otra organización, nacen siempre como una respuesta a una necesidad que se desea aliviar o una aspiración que se desea colmar y, como tal, implican un impacto (funcional o disfuncional) para la sociedad. Calibrar este impacto siempre es difícil y pretender evaluarlo, para un colectivo tan complejo como el tercer sector, es algo menos que imposible. La evaluación de tal impacto presenta tres grandes desafíos (el relativo al enfoque metodológico, a la calidad y limitación de los datos y a la heterogeneidad de su temática).

El intento aquí efectuado ha tenido presente el conjunto de *inputs* y *outputs* puestos en movimiento por el conjunto del sector y ha comprobado su alcance social en múltiples dimensiones. No es difícil constatar que las organizaciones no lucrativas, en general, represen-

tan los mejores valores de nuestra sociedad, pero no están exentas de problemas semejantes a los de otros sectores. En principio, ofrecen independencia de acción civil frente al monolitismo del Estado, pero también fomentan el control y el clientelismo. El precio del apoyo institucional puede ser muy alto, pero la financiación privada tampoco ofrece independencia y puede desembocar en la entrega de las políticas de acción social a las grandes corporaciones y a los mecenas.

Nuestras organizaciones proliferan en número y en diversidad de formas, pero adolecen de una debilidad infraestructural que cercena el vigor que podrían recibir estas organizaciones de parte de la sociedad civil.

Es por este motivo por el que una de las tareas fundamentales que acucian a todo el sector es la que exige remediar el olvido con el que hemos tratado el problema de la infraestructura del mismo, que continúa todavía siendo endeble, desequilibrada, incompleta y poco capitalizada, dando lugar a la existencia de fundaciones y asociaciones extremadamente vulnerables. Empeora la situación, el hecho de que nuestros mismos fundamentos son inestables, puesto que carecemos todavía de un modo coherente de entender nuestro propio sector, sus papeles y su responsabilidad.

Carecemos de un conjunto de instituciones que creen las condiciones que el sector reclama para que pueda desarrollarse una organización ciudadana que pueda presumir de eficaz y eficiente a favor del público (condiciones habilitadoras, se les llama).

Bonbright (2004) reduce a cinco estas condiciones habilitadoras que deberían ser desarrolladas si se pretende que el impacto social que indudablemente ejerce el sector español lo ejecute en unas condiciones de autonomía, control y garantía de supervivencia. Debería contar para ello con un marco legal y normativo que habilite a la sociedad civil de cuatro maneras: protegiendo el asociacionismo libre, permitiendo igualmente la formalización legal de las organizaciones, creando legitimidad mediante un marco de garantías y proporcionando privilegios de organización y formalización legal.

Un marco de fomento más que una plataforma de control y manipulación. Numerosos investigadores reconocen la tendencia actual de muchos gobiernos a facilitar estas condiciones habilitadoras de fortalecimiento del sector, pero éstas aún no son definitivas ni están garantizadas en su continuidad.

Debería disponer, asimismo, de una base suficiente y sostenible de recursos que casi no existe de forma generalizada, dado que subsiste todavía una gran dependencia del exterior o del propio Gobierno. Se producen amagos por parte del Gobierno, pero la verdadera base debe provenir de la propia sociedad civil. Se echa en falta una mejor información y conocimiento acerca de la sociedad civil. No existe aún una información sistemática, generalizada y compartida sobre el sector. De hecho la sociedad civil continúa siendo invisible entre nosotros.

El sector español no puede ofrecer una garantía operativa suficiente porque carece de la garantía de una infraestructura que la capacite. Tenemos que reconocer que la infraestructura de la sociedad civil no ha crecido al ritmo de ésta, porque no ha sabido crear redes de apoyo, sistemas garantizados de apoyo financiero ni marcos legales decididamente protectores.

Las organizaciones no lucrativas, como agentes de la sociedad civil, forman parte de la democracia directa, pero también dejan la gestión de bienes públicos en manos de personas, que como mucho, sólo responden al control del consejo directivo de la entidad. Son la extensión de la protección social, pero también de su reducción. Su impacto es tanto económico como político y sus disfunciones, aunque reales, no destruyen la legitimidad (reconocimiento y apoyo) social de la que disfruta en la opinión pública española. La verdadera función social del sector no lucrativo afecta no sólo a sus clientes beneficiarios, sino a sus socios sustentadores y promotores porque, en el fondo, su funcionalidad básica consiste, más que en su utilidad crematística, en el don solidario y en la igualdad democrática que defienden y promocionan sus socios y voluntarios. A juzgar por el número de nuevas organizaciones aparecidas en la última década, el sector goza de magnífica salud, pero su innegable aportación al fomento de una sociedad democrática del bienestar no es todo lo eficiente que de él cabría esperar.

Bibliografía

- BLAU, P., y W. SCOTT. *Formal organizations*. Londres: Roudledge, 1970.
 BONBRIGHT, D. *Program Strengthening bridging organizations*. Nueva York: Instituto Synergos, 2004.
 FUNES, M. J. *La ilusión solidaria*. Madrid: UNED, 1995.

- KENDALL, J. y M. KNAPP. «Modernización del tercer sector y del Estado de Bienestar: Aportaciones, actividades y rendimiento comparativo». En S. Muñoz Machado, et al. *Las estructuras del bienestar en Europa*. Madrid: Civitas/Escuela libre editorial, 2000b: 809-826.
- NIRENBERG, O., J. BRAWERMAN, y V. RUIZ. *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes por la racionalidad y la transparencia*. Barcelona: Paidós, 2003.
- SALAMON et al. *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2001.
- . *Global Civil Society, Volume Two. Dimensions of the Nonprofit Sector*. Bloomfield, CT (EE. UU.): Kumarian Press, 2004.
- SALVADOR, J. «L'ultimaté sociale de l'activité Associative face á la professionnalisation et á la "marchandisation"». *SODT* 02, 1999: 195-207.

Conclusiones

José Ignacio Ruiz Olabuenaga
Universidad de Deusto

A medida que proliferan los análisis del sector no lucrativo español, se perciben con mayor nitidez dos convicciones generales, de las cuales nuestro estudio participa por completo.

La primera expresa la coincidencia de todos los investigadores en presentar este sector como un fenómeno sólido y asentado con firmeza en la sociedad española, al mismo tiempo que estructurado dentro de unos parámetros semejantes a los de las sociedades desarrolladas modernas. El tercer sector español es visto como un fenómeno que ha dejado de ser embrionario e intersticial y se ha convertido en una fuerza *societal* a la que hay que reconocer y con la que hay que contar. El conocimiento de la dimensión cuantitativa de su tamaño y estructura está cada vez más garantizado y preciso, lo que invita a atribuir más importancia que al recuento estadístico, a estudios mejor diseñados y pormenorizados sobre otros aspectos relacionados con la dinámica de su funcionamiento corporativo.

La segunda alude a la encrucijada en la que el sector español, al igual que el de otras sociedades, se ve inmerso, en parte, como resultado de su propio éxito y desarrollo y, en parte, arrastrado por la corriente de la evolución de la sociedad en general. Más cerca y más lejos del Estado y del mercado, más fuertes y menos seguras de sí mismas, más influyentes y más desorientadas en su comportamiento colectivo, las organizaciones no lucrativas provocan una inquietud generalizada que se convierte en un eco progresivamente más perceptible y se pregunta sobre qué ruta debe seguir el sector en este cruce de caminos y qué decisiones debe adoptar para lograr acertar con la mejor alternativa de las que compone esta encrucijada.

En los cinco análisis llevados a cabo, correspondientes a otras tantas dimensiones de la encrucijada que afronta el sector no lucrativo se confirman procesos de cambio que afectan tanto a éste como a los dos restante sectores, el de la Administración y el comercial.

Los riesgos a los que se ven expuestas las organizaciones que forman el sector no son menores que las alternativas que se les abren para una oportunidad mayor; de ahí que las amenazas que se cierren sobre ellas compitan con los retos que, una vez superados, garantizarían presencias sociales más decisivas e influyentes. Su éxito social ha colocado al conjunto del voluntarismo no lucrativo español en una encrucijada que le obliga a acertar en la gestión de la rentabilidad del capital social que ha sabido generar, al mismo tiempo que a asumir las acomodaciones y adaptaciones necesarias para dar cabida a las exigencias que su nuevo estatus impone.

El sector se encuentra en un nivel de madurez tal que su impacto social en la oferta de servicios a la sociedad, su contribución en la mediación de conflictos, su papel en la promoción de líderes sociales, su creciente trascendencia como yacimiento de empleo, la relevancia de su peso económico en el marco del Producto Interior Bruto, su instrumentalidad como plataforma para el ejercicio de la participación democrática, así como su oferta de acción política, han despertado, no sólo el interés de las Administraciones Públicas por controlarlo, sino el interés de los científicos por precisar, describir, interpretar y explicar su pujanza y su dinamismo progresivo. Interés que va paralelo a la responsabilidad que impone a las Administraciones el deber de contar con la asesoría y la participación de los líderes del sector para una más acertada gestión de la vida social.

El sector, además de un vivero de soluciones terapéuticas para la sociedad, constituye una fragua de promoción social. En ello precisamente radica gran parte de su éxito social y las consecuencias que de él se derivan, tan amenazadoras para unos como prometedoras para otros. Porque este sector se enfrenta a una serie de retos que amenazan su futuro desarrollo al mismo tiempo que lo impulsan a ejercer un impacto cada vez más profundo en la sociedad moderna. Su desarrollo provoca reacciones contradictorias tanto de la sociedad general, como de los órganos de gobierno de la Administración Pública, como de amplios sectores de su propia base social.

Por un lado está expuesto a la transformación de una sociedad industrial hacia una posindustrial y por otro está afectado por el desarrollo de un Estado nacional tradicional hacia planteamientos y políticas transnacionales. Al mismo tiempo que ve acrecentarse su relevancia económica, se siente foco de un escrutinio político más estricto. Es cierto que la existencia de un sector no lucrativo económicamente relevante depende de una colaboración estatal, pero no es menos cierto que posibilita la aparición de estructuras interdependientes en la provisión de servicios y, sobre todo, en la promoción y defensa de nuevos valores e ideales. Es con esta dinámica de interdependencia como se entiende mejor la situación actual del sector no lucrativo español en cinco dimensiones centrales: la de su heterogeneidad corporativa e institucional, la de su *gobernanza* gerencial, la de su relación con el sector público, la de su autonomía y vulnerabilidad financieras y la de su impacto social.

Podemos formular cinco grandes conclusiones estableciéndolas como tesis de estrategia futura en cada una de las cinco dimensiones seleccionadas que, en consecuencia, nos aporten una visión más completa y depurada del sector no lucrativo español que la que hasta ahora dominaba la comprensión, así como la gestión del sector no lucrativo español.

- la primera tesis guarda relación con la heterogeneidad creciente del sector y pone de relieve dos facetas del mismo proceso institucional de las organizaciones no lucrativas. Por un lado la fortaleza del sector, cada día más asentado institucionalmente, pero, al mismo tiempo, cada vez más complejo y heterogéneo, estructurado en un conglomerado cada vez más mosaico, más entrelazado corporativamente y suministrando nuevos modelos de acción, al mismo tiempo que recibiendo e incorporando nuevas formas de colaboración y cooptación competitiva con los sectores comercial y de la Administración Pública. El sector no lucrativo se asemeja más a un mosaico en proceso creciente de diversificación por influjo tanto de factores internos como por el de influjos externos provocados por el cambio de la Administración Pública y por el sector comercial;
- la segunda tesis enfatiza la conveniencia de reconocer la *gobernanza* como un proceso doble, de corporativización y de

institucionalización que, además de obedecer a dinámicas y ritmos distintos, opera en niveles y colectivos diferentes. No puede confundirse el proceso de crecimiento corporativo con el de su institucionalización sectorial, ni equipararse el gobierno como participación interna democrática al gobierno como transparencia y legitimidad social. Es el no reconocimiento suficientemente explícito de estas diferencias el responsable de que se acepte indiscriminadamente el estatismo de fomento corporativo del sector por parte de la Administración como un proceso de institucionalización y de autonomía del mismo en la sociedad española. En esta misma línea, la no distinción de la *gobernanza* interna de la externa provoca que el desarrollo de la profesionalización se confunda con el de misión y el olvido de los aspectos de participación democrática;

- esta misma distinción se revela como crucial para la formulación de la tercera tesis que explicita el entendimiento y la valoración de las relaciones del sector no lucrativo con la Administración Pública, tanto en la tendencia actual como en la de su desarrollo histórico. La constatación de que ambos sectores, público y no lucrativo, difieren en su estructuración interna (institucional y organizativa en cada uno de los ámbitos político-administrativos del Estado en el público y carente de estructuración correlativa en el no lucrativo) y en la división del trabajo (por funciones técnicas en el primero y por conjuntos de personas en el segundo) explica muchas de las dificultades para una cooperación satisfactoria entre ambos sectores, y dificulta los intentos de creación por parte de la organizaciones no lucrativas de un órgano representativo que les confiera poder político y negociador que el tamaño conjunto de su cuerpo social reclama. La afirmación de que la Administración favorece la promoción del sector no lucrativo es válida en lo referente a su corporativización, pero no lo es tanto en su institucionalización, y en ambos casos ha estado sometida, y sigue estándolo, a la evolución de la definición de la relación entre Estado y sociedad civil;
- la cuarta aporta una importante información sobre la diferencia operativa que se advierte en el interior del sector no lucra-

tivo y no sólo entre éste y los otros dos sectores. La relación existente entre financiación y misión impide que se hable del sector no lucrativo como un todo indiferenciado y monolítico en sus aspectos fundamentales de *sostenibilidad* financiera, autonomía corporativa y vulnerabilidad institucional.

la dicotomía existente de organizaciones promotoras de servicios y organizaciones promotoras de valores e ideales, aun no siendo estanca y exclusiva, obliga a reconocer más bien, en el tema fundamental de la financiación del sector, dos comportamientos corporativos dispares que de un único homogéneo. La evolución comprobada; *a*) en el sector no lucrativo el recurso a diferentes fuentes de financiación; *b*) en la propensión de la Administración a ofrecer soporte financiero mayor o menor; *c*) en las estrategias seguidas para la obtención de la fidelización de los donantes-fuente de ingresos; y *d*) en la competitividad entre sector comercial y no lucrativo por conseguir los recursos de la Administración, está forzando un cambio substancial de la política y de la actitud competitiva de las organizaciones no lucrativas frente a las empresas comerciales.

La tesis del doble modelo en la dinámica financiera revela la importancia que adquieren tres dimensiones básicas de su comportamiento, que se convierten en riesgos para la *sostenibilidad* del sector no lucrativo: la competitividad, la vulnerabilidad y la autonomía financiera;

- finalmente la quinta tesis sitúa el sector no lucrativo español en el contexto internacional al evaluar su peso y su estructura en el marco de una treintena de países, unos más desarrollados y otros menos que la sociedad española.

La primera cuestión que se plantea en el marco de la actual encrucijada en la que se encuentra el sector es si éste es capaz de diseñar un modelo de gestión eficaz y adaptado a sus desafíos y potencialidades actuales. Sobre todo sometido como está a la tensión de dos cambios ocurridos simultáneamente en el mismo: el proceso, por un lado, de *crecimiento económico y organizativo* (desarrollo de nuevas actividades, profesionalización intensiva, gestión de recursos) y, por otro, de *desarrollo social* (impulso de participación cívica, reivindicación de dere-

chos sociales, defensa de grupos marginados). Esta tensión obliga al sector a hacer frente, al mismo tiempo, a retos cuya conciliación es compleja, además de que está sometida a presiones directas e indirectas del mercado y del propio sector involucrado con frecuencia en servicios de responsabilidad del Estado.

La gestión del sector parece que debe garantizar, como fundamentales, cuatro elementos:

- a) lograr una mayor *autonomía económica y política* (reforzando la capacidad institucional);
- b) *mejorar su credibilidad social* (defendiéndose de las críticas inmisericordes a las que con frecuencia se ve sometido y que reclaman del sector una mayor transparencia interna, rendición de resultados, código deontológico de buena conducta...);
- c) *reforzar la participación cívica interna* (superando la debilidad de la voz y del protagonismo de los socios y de los voluntarios que aparecen como agentes sociales subordinados); y
- d) *ampliar los espacios fáciles de representación y colaboración entre las propias organizaciones no lucrativas* (mediante la creación y ampliación de redes de interacción y colaboración que, aunque existen y siguen desarrollándose positivamente, aún no satisfacen las exigencias de la dinámica expansiva del sector).

En sus relaciones con la Administración Pública, el sector se caracteriza por su integración institucional y organizativa en cada uno de los ámbitos político-administrativos del Estado. Pero, contrastada en dos rasgos principales: carece de integración institucional y orgánica correlativa a la estructura del Estado y divide su trabajo predominantemente en función, directa o indirecta, de conjuntos o clases de personas.

A partir de la transición a la democracia se manifestó una ideología *estatista* en la que el sector voluntario ocupaba una posición marginal y subordinada. Posición que paulatinamente ha ido evolucionando y dando paso a una actitud proteccionista hacia el voluntario. Simultáneamente los poderes públicos vienen recurriendo a la creación de órganos colegiados para instrumentar la participación social estable, y esta participación se realiza principalmente mediante representantes de entidades voluntarias, sobre todo de carácter asociativo. En relación con ello, escasean los órganos colegia-

dos en los que puedan participar de modo autónomo las entidades voluntarias concernidas en cada caso. Se tiende, por el contrario, a crear estructuras de relación entre representantes de determinado colectivo y el sector público, lo que, en definitiva, no parece favorecer la interacción social global y se inclinan más por favorecer una nueva clase de corporativismo.

Mientras tanto, se vislumbra la existencia de dos grandes modelos de organizaciones no lucrativas de acuerdo con la misión que realizan en la sociedad: organizaciones gestoras de ideas y gestoras de servicios. Las primeras, asociadas más con un tipo organizativo voluntarista y, las segundas, con otro más profesional. Una doble orientación que refleja una diferente política de captación de recursos relacionada con la misión de las organizaciones, evidenciando que las entidades gestoras de ideas responden a una política basada en las cuotas de los socios y los donantes bastante independientes, en términos generales de los ingresos de la Administración Pública.

Por su parte, las organizaciones gestoras de servicios reflejan una política financiera basada en los ingresos obtenidos por prestación de servicio y por una elevada dependencia de los ingresos de la Administración Pública. Estos últimos destacan, sobre todo, cuando las organizaciones no lucrativas se convierten en las gestoras de los servicios de la Administración. Las organizaciones de estructura del tipo voluntarista son las que, en cambio, tienen mayor garantía de preservar una mayor independencia ideológica. Aunque parezca paradójico, las organizaciones gestoras de ideas con estructura organizativa de tipo voluntarista suelen tener una vulnerabilidad económica menor que las gestoras de servicios.

Respecto del tercer sector español puede sostenerse la tesis de que éste, como protagonista de la sociedad del bienestar y como corresponsable del bienestar de esta sociedad, conforma un ejército social disciplinado y, en su tanto, entrenado y profesionalmente capacitado, más que una tribu corporativa, desparramada, agreste o localista. El éxito social de las organizaciones no lucrativas, corroborado por el aumento incesante de su presencia social, ha alimentado, en la conciencia colectiva de sus directivos, un sentimiento de satisfacción por su misión cumplida. De entre las tres dimensiones centrales arriba mencionadas (participación, intervención e innovación), el rol institucional de la oferta de servicios es el que con más

frecuencia es equiparado por los directivos del sector, como prestado con igual, si no mayor calidad, mayor equidad, menor ratio costo/beneficio y con más especialización y eficiencia que las que lo efectúan en el mercado o la Administración Pública. Las organizaciones presumen de ser excelentes prestadoras de servicios, no en cambio de ser vivaces innovadoras.

La disfunción más importante es, al parecer, la insuperable escasez de recursos que da lugar a dos fenómenos: el corporativismo agresivo con el que se enfrentan unas a otras y que crea un clima de tensión y de desconfianza entre ellas y un cierto clientelismo, unas veces ideológico, otras simplemente operativo, que obliga a ceder para complacer a los suministradores de recursos. Las diferencias institucionales de las entidades (fecha de creación, estatus jurídico, entorno urbano o actividad corporativa) conllevan escasa diferencia en la intensidad y la naturaleza del impacto social que originan. La diferencia en la misión, sin embargo, resulta crucial como hemos podido comprobar.

El sector no lucrativo se estructura jurídicamente bajo dos formas principales, la asociación y la fundación. Al cotejar ambos tipos de entidades, las diferencias entre las asociaciones y las fundaciones son escasas y sólo en contadas ocasiones significativas.

Nuestras organizaciones proliferan en número y en diversidad de formas, pero padecen una debilidad infraestructural que cercena el vigor que podrían recibir las organizaciones no lucrativas de parte de la sociedad civil. Es por este motivo por el que una de las tareas fundamentales que acucian a todo el sector es la que exige remediar el olvido con el que se ha tratado el problema de la infraestructura del mismo, que continúa todavía siendo endeble, desequilibrada, incompleta y poco capitalizada, dando lugar a la existencia de fundaciones y asociaciones extremadamente vulnerables. Empeora la situación, el hecho de que nuestros mismos fundamentos son inestables, puesto que carecemos todavía de un modo coherente de entender nuestro propio sector, sus papeles y su responsabilidad.

Carecemos de un conjunto de instituciones que creen las condiciones que el sector reclama para que pueda desarrollarse una organización ciudadana que pueda presumir de eficaz y eficiente a favor del público (condiciones habilitadoras, se las llama).

Un marco de fomento más que una plataforma de control y manipulación. Numerosos investigadores reconocen la tendencia ac-

tual de muchos gobiernos a facilitar estas condiciones habilitadoras de fortalecimiento del sector, pero aún no son definitivas ni están garantizadas en su continuidad.

Éste debería disponer, asimismo, de una base suficiente y sostenible de recursos que casi no existe de forma generalizada, dado que subsiste todavía una gran dependencia del exterior o del propio gobierno. Se dan amagos por parte del gobierno, pero la verdadera base debe provenir de la propia sociedad civil. Se echa en falta una mejor información y conocimiento acerca de la sociedad civil.

No existe aún una información sistemática, generalizada y compartida sobre el sector. De hecho, la sociedad civil continúa siendo invisible entre nosotros.

El sector español no puede ofrecer una garantía operativa suficiente porque carece de la garantía de una infraestructura que la capacite. Tenemos que reconocer que la infraestructura de la sociedad civil no ha crecido al ritmo de ésta porque no ha sabido crear redes de apoyo, sistemas garantizados de apoyo financiero ni marcos legales decididamente protectores.

Las organizaciones no lucrativas, como agentes de la sociedad civil, forman parte de la democracia directa, pero también dejan la gestión de bienes públicos en manos de personas que, como mucho, sólo responden al control del consejo directivo de la entidad. Son la extensión de la protección social, pero también de su reducción. Su impacto es tanto económico como político y sus disfunciones, aunque reales, no destruyen la legitimidad (reconocimiento y apoyo) social de la que disfrutaban en la opinión pública española. La verdadera función social del sector no lucrativo afecta no sólo a sus clientes beneficiarios, sino a sus socios sustentadores y promotores. A juzgar por el número de nuevas organizaciones aparecidas en la última década, el sector goza de magnífica salud, pero su innegable aportación al fomento de una sociedad democrática del bienestar no es todo lo eficiente que de ella cabría esperar. Iniciativas como las de la creación de la red Conecta, la fundación del Consejo Asesor de la Fundación Esplai, la Guía de la Transparencia de la Fundación Lealtad y muchas otras representan los esfuerzos hacia la profesionalización y modernización del sector no lucrativo y demuestran que, además de constituir una estrategia altamente positiva, refuerzan su legitimidad y potencian la eficacia de su misión.

Índice de cuadros y esquemas

CUADRO 1:	Sedes centrales de INGO por país y densidad organizacional	21
CUADRO 1.1:	Número de organizaciones del sector no lucrativo, por tipo (1995 y 2002)	29
CUADRO 1.2:	Número de organizaciones del sector no lucrativo, por tipo y sector de actividad INCPO (1995 y 2002)	30
CUADRO 1.3:	Voluntarios en sentido amplio y en sentido estricto por sector de actividad INCPO (1995 y 2002)	32
CUADRO 1.4:	Empleo equivalente total (remunerado y voluntario) del sector no lucrativo, por sector de actividad INCPO (1995 y 2002)	33
CUADRO 1.5:	Gasto total del sector no lucrativo, por sector de actividad INCPO (1995 y 2002) en millones de euros corrientes	34
CUADRO 1.6:	Entidades asociativas inscritas en el Registro Nacional de Asociaciones y en los Registros de Asociaciones de las comunidades autónomas	37
CUADRO 1.7:	Entidades asociativas en activo	38
CUADRO 1.8:	Entidades asociativas de utilidad pública en activo	39
CUADRO 1.9:	Pertenencia actual o pasada a asociaciones y organizaciones no lucrativas. España	42
CUADRO 1.10:	Evolución del gasto de las entidades singulares (1992-2000)	45
CUADRO 1.11:	Evolución de los recursos destinados a Obra Social de las Cajas de Ahorros (1985-2002)	46
CUADRO 1.12:	Evolución según destino de los recursos destinados a Obra Social de las Cajas de Ahorros (1999-2002)	46
CUADRO 2.1:	Características definitorias de los tipos de <i>gobernanza</i> en España	104

CUADRO 2.2:	Intensidad del compromiso de los voluntarios con los objetivos que guían las organizaciones no lucrativas	106
CUADRO 2.3:	Principales motivaciones de los voluntarios para participar en las organizaciones según el tamaño de la organización	107
CUADRO 2.4:	Problemas existentes en la relación de los socios con las organizaciones en relación con algunos campos de actividad	111
CUADRO 2.5:	Socios que colaboran regularmente con la entidad	113
CUADRO 2.6:	Definición estratégica de la entidad y sus relaciones institucionales	114
CUADRO 2.7:	Definición de la estrategia de la entidad (asociaciones) en función del tamaño de la organización	116
CUADRO 2.8:	Análisis de la contabilidad de la entidad, papel de las juntas directivas	116
CUADRO 2.9:	Las organizaciones se dejan influir por instituciones externas para poder recibir subvenciones	119
CUADRO 3.1:	Distribución de las entidades por los niveles territoriales de sus federaciones	128
CUADRO 3.2:	Orientación de las entidades voluntarias en sus relaciones con los poderes públicos	129
CUADRO 3.3:	Inspiradores de la orientación y las relaciones institucionales de las entidades	130
CUADRO 4.1:	Las organizaciones en función de la misión	180
CUADRO 4.2:	Tamaño de los presupuestos de las organizaciones no lucrativas	183
CUADRO 4.3:	Estructura de personal de las asociaciones según el tamaño presupuestario	184
CUADRO 4.4:	Estructura de personal de las fundaciones según el tamaño presupuestario	184
CUADRO 4.5:	Estructura de los ingresos de las asociaciones	187
CUADRO 4.6:	Estructura de los ingresos de las fundaciones	186
CUADRO 4.7:	Estructura de los ingresos públicos de las organizaciones no lucrativas	189
CUADRO 4.8:	Dependencia de las organizaciones no lucrativas de los ingresos públicos	189

CUADRO 4.9:	Estructura de los donativos de las organizaciones no lucrativas	190
CUADRO 4.10:	Peso de los donativos	191
CUADRO 4.11:	Estructura de los ingresos por prestación de servicios/ventas de las organizaciones no lucrativas	192
CUADRO 4.12:	Peso de ingresos por servicios/ventas	192
CUADRO 4.13:	Peso de las cuotas de socios	193
CUADRO 4.14:	Peso de los rendimientos patrimoniales y otros	194
CUADRO 5.1:	Empleo total equivalente (2002)	216
CUADRO 5.2:	Voluntarios (s. L y ss.) por sector de actividad, (1995 y 2003)	217
CUADRO 5.3:	Empleo equivalente total (remunerado y voluntario) por sector de actividad INCPO (1995 2003)	218
CUADRO 5.4:	Porcentaje de directivos que reconocen a las organizaciones no lucrativas.....	219
CUADRO 5.5:	Autoevaluación de las organizaciones no lucrativas	222
CUADRO 5.6:	Metas y destinatarios del sector según los directivos	225
CUADRO 5.7:	Relación de las organizaciones no lucrativas con la Administración Pública	226
CUADRO 5.8:	Los 15 países con mayor puntuación en el Índice GCSI ..	243
ESQUEMA 5.1:	Doble parámetro de impacto social	238
ESQUEMA 5.2:	Síndromes del impacto social	239

Índice alfabético

- acción benéfica, 137
 - colectiva, 106, 122
 - cotidiana, 85
 - estatal, 89
 - gubernativa, 133
 - política, 14, 92, 143, 248
 - pública, 85, 151, 170
 - reivindicativa, 158, 170
 - social, 24, 35, 46, 47, 49, 51, 52, 55, 55*n*, 56, 67, 94, 108, 117, 118, 122, 146, 158, 205, 215, 216, 219, 244
 - transnacional, 19
 - voluntaria, 91, 109, 129, 130, 133, 141, 148, 170
- ADENLE (Asociación de Directivos de Entidades no Lucrativas Españolas), 138, 139
- Administración Educativa, 160
 - Pública, 53, 54, 56, 72, 80, 89, 117, 157, 159, 174, 180*c*, 187*c*, 187, 188, 190, 191*c*, 192, 192*c*, 193, 194, 195, 196, 198, 200, 202, 204, 205, 207, 210, 211, 213, 220, 226, 226*c*, 227, 235, 236, 239, 248, 249, 250, 252, 253, 254
 - General del Estado, 153, 156, 160, 163, 164
- AECI (Asociación Española de Cooperación Internacional), 59
- AMEI (Asociación Madrileña de Entidades y Empresas de Inserción), 70, 72
- Amnistía Internacional, 19, 20
- AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo), 61, 61*n*, 65
- asociación, 40, 41, 43, 48, 50, 51, 53, 54, 59, 63, 67, 71, 97, 110, 114, 116, 131, 132, 133, 136, 139, 168, 176, 181, 190, 193, 232, 254
- Asociación Española de Normalización y Certificación, 157
- atomización, 47, 49, 55, 65, 66, 77

- balance económico, 108
 - financiero, 23
- barómetro del CIS, 42*c*, 43

- beneficios capitalistas, 137
 - consabidos, 145
 - fiscales, 38, 59, 151
 - institucionales, 144, 149
 - positivos, 208
- BERD (Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo), 61*n*
- BM (Banco Mundial), 61*n*, 81, 82

- CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo), 61*n*
- capacidad de creación, 56
 - de decisión, 67
 - diferencial, 228
 - económica, 198
 - expansiva, 27, 215
 - innovadora, 210, 221, 235
 - institucional, 123, 252
 - de legitimación, 87
 - de liderazgo, 213
 - de movilización, 60
 - operativa, 13, 223
 - de representación, 121
- Cáritas, 44, 45*c*, 45, 49, 50, 51, 52, 53, 58, 70, 118, 128, 138, 141, 141*n*, 215
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), 42, 42*c*, 43, 44
- Comisión de Reformas Sociales, 158
- Commonwealth, 19
- complemento del *Welfare State*, 239
- conciencia global, 208
- CONGDE (Coordinadora de ONGD españolas), 59*n*, 60*n*
- cooperación descentralizada, 58, 58*n*, 64
 - española, 63
 - funcional, 109
 - humanitaria, 44
 - internacional, 48, 57, 58, 62, 64, 65, 153, 154
 - no gubernamental, 65

- Coordinadora Catalana de Fundaciones, 40
- corporativización, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 99, 101, 112, 120, 121, 124, 249, 250
- cotejo internacional, 240
- crecimiento de plurifuncionalidad, 21
- Cruz Roja, 19, 44, 45*c*, 45, 49, 50, 51, 52, 53, 60*n*, 118, 141, 142, 142*n*, 143, 144, 146, 149, 151, 153, 156, 163, 215
- derecho de asociación, 131, 132, 135, 136, 139, 150, 168, 169
- constitucional, 133, 146, 147, 168
- a la educación, 160
- privado, 57
- propio, 213
- público, 140, 144, 145
- derechos cívicos, 90
- civiles, 30*c*, 32*c*, 33*c*, 34*c*, 217*c*
- fundamentales, 132
- humanos, 41, 42, 42*c*, 43, 44, 48, 50, 63, 64*n*, 150, 210, 233
- individuales, 211
- de niños, 48
- sociales, 57, 90, 101, 102, 103, 122
- desarrollo organizativo, 29, 86, 87, 88, 92, 96, 101, 104
- descentralización, 94, 125
- disfuncionalidad, 231
- donante, 61*n*
- donativos, 52, 54, 74, 151, 178, 180*c*, 186, 187*c*, 187, 190, 190*c*, 191, 194, 195, 202, 204
- EI (empresas de inserción), 27, 48, 56, 67, 68, 69, 70, 70*n*, 71, 72, 209
- empleo asalariado, 71
- equivalente total, 32, 33, 33*c*, 218*c*
- remunerado, 31, 32, 33*c*, 35, 217, 218*c*, 241
- voluntario, 31, 33*c*, 35, 217, 218*c*, 241
- entidades asociativas, 36, 37*c*, 37, 38*c*, 39, 39*c*, 132, 134, 136, 137, 141, 162, 165
- generales, 51
- internacionales, 19
- no lucrativas, 18, 22, 46, 207, 209, 210, 223, 228, 231, 243
- singulares, 44, 45*c*, 45, 51, 52, 53, 118, 141*n*
- voluntarias, 45*c*, 117, 127, 128, 129, 133, 146, 148, 149, 154, 155, 157, 158, 160, 162, 163, 170, 252, 253
- entorno urbano, 24, 229, 233, 254
- espacio cívico, 90, 92
- mercantil, 94
- social, 93, 95, 96, 97, 98, 100, 102
- espacios de gobierno, 101
- estado de bienestar, 13, 55, 134, 213, 219*c*, 220, 222, 236
- FEDEEI (Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción), 70, 71
- fidelización de donantes, 195
- FMI (Fondo Monetario Internacional), 61*n*, 82
- fundaciones, 24, 27, 29*c*, 30*c*, 34, 35, 39, 40, 40*n*, 49, 50, 51, 53, 54, 59, 60, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 98, 102, 106, 114, 114*c*, 115, 116, 116*c*, 117, 118, 119*c*, 120, 128*c*, 129*c*, 130, 130*c*, 136, 137, 138, 139, 140, 146, 149, 150, 151, 163, 169, 174, 182, 183*c*, 184*c*, 184, 185, 186, 187*c*, 187, 188, 189, 189*c*, 190, 191, 191*c*, 192*c*, 193, 193*c*, 194*c*, 194, 200, 202, 215, 229, 231, 232, 244, 254
- asistenciales, 77
- culturales, 77
- docentes e investigación, 77
- gerenciales, 51
- multinacionales, 79
- GCSI (Global Civil Society Index), 241, 243*c*
- gestión de ideas, 176, 183, 185, 186, 188, 194, 195, 196, 201, 203
- de servicios, 48, 96, 123, 176, 183, 186, 194, 195, 196, 199, 203
- gestoras de ideas, 183, 190, 201, 202, 203, 253
- de servicios, 183, 190, 191, 192, 194, 201, 202, 203, 253
- gobernanza* asociativa, 99
- comunitaria, 102
- corporativa, 98, 99, 101, 102
- democrática, 95, 98, 100, 101, 102, 104, 123, 124
- externa, 117, 121, 125
- grupalista, 102, 103
- interna, 95, 105, 108, 125, 250
- patrimonial, 98, 102
- grupalismo*, 104
- impacto potencial, 55, 234
- social, 13, 14, 21, 23, 66, 80, 200, 207, 208, 209, 213, 214, 214*n*, 216, 218, 223, 225, 228, 229,

- 230, 232, 238*e*, 239*e*, 240, 241, 244, 248, 249, 254
- IMSERSO (Instituto de Mayores y Servicios Sociales), 154, 157
- INGO (Organizaciones no Gubernamentales Internacionales), 19, 20, 21*c*
- inputs*, 214, 215, 229, 243
- IPC (Índice de Precios de Consumo), 36, 44, 52
- legitimidad social, 16, 213, 219, 231, 239*c*, 239, 250
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 57, 64
- MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), 51, 52, 117, 163
- Media Luna, 19
- microorganizaciones*, 181, 186
- mosaico no lucrativo, 21, 27
- multiplicidad asociativa, 109
- neopatrimonialización*, 103
- OJE (Organización Juvenil Española), 132
- ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles), 31, 44, 45, 45*c*, 49, 50, 51, 52, 53, 70, 70*n*, 128, 140, 141, 144, 145, 146, 149, 151, 163, 215
- ONG (Organización no gubernamental), 42*c*, 43, 58, 59, 60, 62*n*, 64, 64*n*, 66, 69, 92, 153, 164, 166, 208, 212, 227*n*
- ONGD (Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo), 27, 150
- ONL (Organizaciones no lucrativas), 13, 17, 23, 27, 28, 29, 31, 42*c*, 69, 80, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106*c*, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 130*n*, 173, 174, 175, 176, 179, 180, 182, 183*c*, 184, 186, 188, 189*c*, 189, 190, 190*c*, 191, 192*c*, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 209, 212, 213, 215, 216, 218, 219, 220, 222*c*, 224, 226*c*, 229, 233, 234, 240, 243, 245, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255
- ONLAS (Organizaciones no lucrativas de acción social), 27, 46
- organizaciones corporativas, 101
- culturales, 43
- empresariales, 34, 36*n*, 167
- organizaciones impulsoras, 220
- innovadoras, 220, 228
- internacionales, 19, 119
- sociales, 63, 64, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 104, 106, 110, 117, 121, 125
- voluntarias, 35, 51, 52, 88, 90, 91, 122, 170
- órganos colegiados, 156, 157, 158, 161, 164, 165, 170, 252
- de dirección, 157
- de gobierno, 76, 183, 248
- de representación, 36*n*, 38
- outputs*, 214, 215, 243
- Pacto de Solidaridad, 61*n*
- participación de los ciudadanos, 40, 40*n*, 41
- cívica, 57, 90, 122, 124, 251, 252
- social, 18, 68, 92, 94, 95, 100, 103, 105, 108, 109, 110, 121, 157, 170, 209, 252
- de los voluntarios, 106, 107, 108
- patrimonio, 45, 46*c*, 51, 54, 72, 73, 74, 77, 138, 152, 187*c*, 194, 200
- perímetro *comuautonómico*, 127
- *subprovincial*, 128
- PIB (producto interior bruto), 14, 18, 28, 32, 33, 35, 51, 52, 61*n*, 78, 248
- PNB (producto nacional bruto), 61, 61*n*
- profetas precipitadores*, 222
- pseudofuncionariado*, 221
- PSOE (Partido Socialista Obrero Español), 133, 139, 140, 143, 147, 163
- público cautivo, 197
- recursos económicos, 65, 91, 92, 113
- externos, 191
- financieros, 47, 88, 99, 205, 215, 226
- humanos, 23, 47, 49, 92, 110, 122, 180, 183, 184, 215, 234, 237
- públicos, 65, 94, 102, 118, 121, 122
- técnicos, 66
- sector privado, 94
- público, 17, 52, 53, 54, 61*n*, 96, 97, 118, 121, 127, 129, 141, 146, 148, 155, 156, 157, 161, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 249, 253
- sensu lato*, 216, 217*c*
- sensu stricto*, 216, 217*c*
- servicios sociales, 24, 30*c*, 32*c*, 33*c*, 34*c*, 46, 56, 100, 115, 118, 134, 142, 143, 144, 146, 154,

155, 182, 188, 189, 189*c*, 190, 191, 191*c*, 192, 192*c*, 193, 197, 198, 199, 200, 203, 204, 209, 217*c*, 228, 233

síndromes de impacto, 238

socio, 67, 73, 116*c*, 195

sondeo Cindes, 22*n*, 28, 43*n*, 96, 97, 98, 104, 106*c*, 107*c*, 109, 110, 117, 124, 129, 130*n*, 154, 156, 175, 218*n*

sostenibilidad, 241, 242, 243*c*, 251

subvenciones, 36, 38, 52, 58*n*, 66, 66*n*, 103, 118, 119*c*, 143, 144, 149, 151, 152, 154, 155, 156, 169, 170, 186, 194, 195, 196, 205, 226*c*, 227, 228, 230

teoría de la confianza, 173

— de la heterogeneidad, 173

vasallaje, 223, 224, 226, 227, 231, 232

voluntariado, 32, 48, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 100, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 121, 122, 124, 139, 146, 147, 153, 154, 164, 174, 183, 186, 202, 204, 207, 217, 221, 240

voluntario, 28, 31, 32, 33, 33*c*, 34*c*, 35, 56, 107, 108, 109, 110, 118, 127, 128, 130, 133, 137, 143, 145, 146, 147, 149, 150, 152, 154, 155, 156, 157, 159, 164, 167, 168, 169, 170, 186, 212, 217, 218*c*, 233, 241, 252

Nota sobre los autores

EQUIPO INVESTIGADOR

Dirección:

José Ignacio Ruiz Olabuenaga

Investigadores:

Teresa Burgui Jurío

Luis María López Aranguren

Demetrio Casado Pérez

Julia Montserrat Codorniú

Javier Erro Sala

Gregorio Rodríguez Cabrero

Antonio Jiménez Lara

TERESA BURGUI JURÍO, responsable de la delegación en Álava de la Fundación Paz y Tercer Mundo, trabajó durante nueve años en la Coordinadora Estatal de ONGD como responsable de la política de comunicación y como directora de la Secretaría Técnica, colaborando en varias investigaciones sobre el sector, la última de ellas «Comunicación y sensibilización en la cooperación para el desarrollo: diagnóstico y propuestas de un marco de actuación en Navarra (1998-2004)», llevada a cabo por la Universidad Pública de Navarra (UPNA). Su trabajo ha tenido reflejo en la publicación de artículos en revistas como *Documentación Social*, y monografías: *A vueltas con la dimensión política de las ONGD* y *Palabras para cambiar el mundo* (2004).

DEMETRIO CASADO PÉREZ es sociólogo. En la actualidad, ocupa el cargo de secretario ejecutivo del Real Patronato sobre Discapacidad, colaborando durante años en diversas actividades programadas por el Instituto Universitario de Integración en la Comunidad (INICO). Su campo de investigación se centra especialmente en el voluntariado, tema sobre el que ha publicado diversas obras, en calidad de autor o coautor, entre las que cabe mencionar: *Manual de servicios sociales* (2003); *Respuestas a la dependencia: la situación en España. Propuestas de protección social y prevención* (2004); *Imagen y realidad de la acción voluntaria* (2003) o *Avances en el bienestar basados en el conocimiento* (2005).

JAVIER ERRO SALA, profesor del Máster/experto en Ayuda Humanitaria de la Universidad de Deusto (Bilbao), actualmente ocupa el cargo de coordinador de la Fundación Paz y Tercer Mundo en Navarra. Su ámbito de estudio le ha llevado a participar en investigaciones como: «Análisis ejecutivo y tendencial de las actuaciones de la administración foral en materia de acción y promoción social comunitaria (1982-2002)» y «Comunicación y sensibilización en la cooperación para el desarrollo: diagnóstico y propuestas de un marco de actuación en Navarra (1998-2002)». De sus numerosas publicaciones cabe destacar *El estallido de las fronteras entre la solidaridad y la cooperación al desarrollo: ¿amenaza o nueva oportunidad para las ONGD?*; *Palabras para cambiar el mundo*; *La Red es de todos. Cuando los movimientos sociales se apropian de la Red* (obra de la que es coautor, 2004), entre otras.

ANTONIO JIMÉNEZ LARA, licenciado en Sociología por la Universidad de Salamanca. Director del Gabinete del Secretario General del Consejo Económico y Social, actualmente se dedica a la consultoría social, colaborando con instituciones tales como el Real Patronato sobre Discapacidad, la Fundación ONCE, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), etc. Su campo de actuación se centra especialmente en el análisis de necesidades sociales, concretamente en la discapacidad y la dependencia, así como el tercer sector. Todo ello ha quedado reflejado en las publicaciones *El sector no lucrativo en España* (2000), en el que está presente en calidad de coautor, o *La discapacidad en España* (2003).

LUIS MARÍA LÓPEZ ARANGUREN, doctor en Pedagogía y técnico de Cáritas, es desde el año 1998 director del departamento de Formación y Empleo de la Fundación Tomillo, entidad destinada a la realización de actividades de carácter social relacionadas con la educación, la formación y el empleo. Desde los años setenta se ocupa de la educación en contextos de marginalización, y en formación y empleo de colectivos en riesgo. Su ámbito de trabajo le ha llevado a la publicación de obras tales como *Ciudades para un futuro más sostenible*.

JULIA MONTSERRAT CODORNIÚ, doctora en Ciencias Económicas, es auditora de cuentas. En su quehacer profesional combina la actividad docente en la Universidad Ramon Llull y la investigación relacionada con la política social y el tercer sector. Su trayectoria profesional le ha llevado a formar parte del Comité de expertos de la Ley de Servicios Sociales de Cataluña y ha participado en el *Libro Blanco de la Dependencia*. Asimismo, ha publicado diversos libros y artículos, entre los que destacan: *Las fuentes de financiación de las organizaciones no lucrativas*

vas de acción social, La fiscalidad de las Fundaciones y Asociaciones, El balance económico consolidado de las organizaciones voluntarias de acción social, entre otros.

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO, doctor en Ciencias Económicas y licenciado en Derecho, es catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá (Madrid). Su ámbito de actuación profesional se centra en el estudio del tercer sector y las organizaciones de acción social. Director, hoy día, de *Revista Española del Tercer Sector*; ha publicado diversos trabajos, ya sea como autor, coautor o coordinador, entre los que cabe mencionar: *El sector no lucrativo en España* (2000), *Los retos del tercer sector en España en el espacio social europeo*, *Las entidades voluntarias en España* (1996) y *Las entidades voluntarias de acción social en España* (2003), entre otros.

JOSÉ IGNACIO RUIZ OLABUENAGA, PhD de Sociología en Fordham University (Nueva York), doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad del País Vasco y catedrático emérito de Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto (Bilbao), es actualmente director de CINDES (Centro de Infraestructuras para el Desarrollo). A lo largo de su trayectoria profesional ha ocupado diversos cargos de responsabilidad, como la presidencia de la Asociación de Sociólogos Vascos y la dirección del Gabinete de Prospección del Gobierno Vasco. Su ámbito de actuación le ha llevado a la realización de investigaciones relacionadas con el tercer sector y a la publicación de monografías tales como *Sociología de las organizaciones* (1995), *Metodología de la investigación cualitativa* (1996), *El sector no lucrativo en España* (2000), *Técnicas de triangulación y control de calidad en la investigación socioeducativa* (2004), entre otras, así como buen número de artículos en revistas como *Revista Española del Tercer Sector*.

