

**LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS
DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA**

LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Gregorio Rodríguez Cabrero (Coordinador)

y

**Concha Carrasco Carpio, Demetrio Casado Pérez,
Vicente Marbán Gallego, Julia Montserrat Codorniu,
Begoña Pérez Eransus, Gregorio Rodríguez Cabrero y
Ángel Zurdo Alaguero**



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

MADRID, 2003

Concha Carrasco Carpio, *Universidad de Alcalá.*
Demetrio Casado Pérez, *Vicepresidente de Fundación Foessa.*
Vicente Marbán Gallego, *Universidad de Alcalá.*
Julia Monserrat Codorniu, *Universidad Ramón Llull.*
Begoña Pérez Eransus, *Universidad Pública de Navarra.*
Gregorio Rodríguez Cabrero, *Universidad de Alcalá.*
Ángel Zurdo Alaguero, *Universidad de Alcalá.*

© FUNDACIÓN FOESSA
Edita: FUNDACIÓN FOESSA
San Bernardo, 99 bis, 7.º
28015 Madrid

I.S.B.N.: 84-8440-298-3
Depósito Legal: M. 14.623-2003

Portada: *Jesús Martín Calderón*

Imprime: Gráficas Don Bosco, S.L.
Cabo Tortosa, 13-15 - ARGANDA DEL REY
Impreso en España - Printed in Spain

ÍNDICE

	Págs.
PREÁMBULO	13
PRESENTACIÓN	17

1 PARTE

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y MARCO INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE ACCIÓN SOCIAL

1. <i>APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL TERCER SECTOR DE OBJETO SOCIAL: MARCO GENERAL, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA</i>	19
1.1. El marco histórico-institucional de la reconstitución del Tercer Sector, con especial referencia al de Acción Social	21
1.2. Objetivos y metodologías de la investigación sobre el sector voluntario de objeto social en España	34
2. <i>GLOBALIZACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y TERCER SECTOR</i>	41
2.1. Introducción	43
2.2. Transformaciones sociales y económicas en el Estado de Bienestar	44
2.3. Debates teórico-ideológicos en política social	55
2.4. Nuevas pautas institucionales en política social	65
2.5. Conclusión	71
3. <i>TENDENCIAS DE DESARROLLO DEL SECTOR VOLUNTARIO EN LA UE</i>	75
3.1. Tradiciones y modelos básicos de Tercer Sector Social	77
3.2. Hacia el espacio europeo de la acción voluntaria. Nuevos retos	85

II PARTE

ESTRUCTURA, DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA, DESARROLLO DEL VOLUNTARIADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

4. <i>DELIMITACIÓN DEL SECTOR VOLUNTARIO DE OBJETO SOCIAL EN ESPAÑA</i>	99
4.1. Antecedentes y opciones conceptuales	101
4.2. Diversidad interna.....	107
4.3. La construcción del "tercer sector de ámbito social en España"	111
4.4. Complementariedad y suplencia	121
5. <i>UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR DE ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS DE ACCIÓN SOCIAL</i>	125
5.1. Introducción	127
5.2. Factores de incidencia sobre el tamaño del Tercer Sector.	128
5.3. Dimensión económica y organizativa del Tercer Sector: análisis comparados	130
5.4. Las entidades voluntarias del 0.52 como muestra de la acción social (1992-97) y encuesta postal 1998	142
6. <i>BALANCE ECONÓMICO CONSOLIDADO DE LA ACCIÓN SOCIAL</i>	153
6.1. La metodología de medición de la dimensión económica de las organizaciones voluntarias: principales problemas	155
6.2. Una estimación de la dimensión económica de las organizaciones no lucrativas de acción social "activas": caso de Catalunya	166
6.3. Una estimación de la dimensión económico-financiera de las organizaciones voluntarias de acción social en el ámbito estatal	172
6.4. Las fuentes de financiación de las organizaciones voluntarias de acción social	182
6.5. La acción social de las empresas.....	188
6.6. El balance consolidado de la acción social	205
6.7. Conclusiones.....	209
7. <i>VOLUNTARIADO Y ESTRUCTURA SOCIAL. FUNCIONES SOCIALES Y LÍMITES</i>	213
7.1. Introducción.....	215
7.2. Análisis conceptual del voluntariado: implicaciones sociales.	217
7.3. La estructura motivacional del "nuevo voluntariado".....	226
7.4. Mercado de trabajo y voluntariado: Dinámicas y condicionamientos recíprocos	243
7.5. Voluntariado y Estado: las funciones ambivalentes del voluntariado.....	258
7.6. Perspectivas de futuro en torno al voluntariado y la participación social.....	272
7.7. Anexo Metodológico.....	281

8. <i>POLÍTICAS PÚBLICAS Y SECTOR VOLUNTARIO EN ESPAÑA</i>	287
8.1. Restricciones y franquicias	289
8.2. Subordinación y ayuda	293
8.3. Reconocimiento de complementariedad y articulación consultiva	303
8.4 Participación ejecutiva y contratación	308

III PARTE

OPINIÓN PÚBLICA, MOTIVACIONES E IMÁGENES SOCIALES DEL SECTOR VOLUNTARIO DE ACCIÓN SOCIAL

9. <i>ACTITUDES Y VALORES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESPAÑA Y EUROPA. LA PARTICIPACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES SOCIOVOLUNTARIAS</i>	321
9.1. Introducción.....	323
9.2. Pautas de participación y niveles de práctica asociativa	325
9.3. Actitudes y valores explicativos de los niveles participativos de la sociedad civil española y europea	335
9.4. Conclusiones.....	347
10. <i>LA ESTRUCTURA MOTIVACIONAL EN LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE ACCIÓN SOCIAL</i>	351
10.1. Aproximación a la comprensión de las motivaciones y valores en el sector voluntario de acción social	353
10.2. Supuestos teóricos de partida.....	355
10.3. Desarrollo social y estructura motivacional del sector voluntario: evolución y factores básicos	361
10.4. La estructura interna y la cultura organizativa en las ONGs. Profesionales y voluntario	374
10.5. El entorno de las entidades sociales: de la colaboración con el Estado a la competencia de las empresas. Relaciones, conflictos y dependencias.....	385
10. 6. El proyecto social: funciones sociales y redes organizativas ..	393
11. <i>LA DIVERSIDAD DE IMÁGENES SOCIALES: LA SOCIEDAD, LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, LOS GESTORES SOCIALES Y LOS NO VOLUNTARIOS</i>	401
11.1. La imagen de las ONGs en la sociedad	404
11.2. La imagen de lo social en la sociedad de la imagen. Los medios de comunicación	407
11.3. Los gestores sociales ante los medios de comunicación.....	410
11.4. Las imágenes de los jóvenes no voluntarios	413
11.5. Conclusiones.....	419

IV PARTE

EL IMPACTO SOCIAL DE LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS. ESTUDIO DE CASOS

12. <i>LAS ENTIDADES SOCIALES EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN.</i>	425
12.1. La importancia de la iniciativa social en la lucha contra la exclusión.....	427
12.2. La presencia de las entidades sociales en los servicios sociales dirigidos a la población excluida.....	430
12.3. Potencialidades de las entidades sociales en la lucha contra la exclusión social.....	436
12.4. La relación entre la iniciativa social y los servicios sociales públicos	445
12.5. Conclusiones	448
13. <i>LAS ENTIDADES SOCIALES Y LAS ENFERMEDADES MENTALES</i>	453
13.1. El contexto histórico de FEAFES	456
13.2. El modelo sanitario-social de FEAFES	460
13.3. Breve historia del proceso asociativo	461
13.4. Evaluación de impacto en la creación de salud y bienestar ..	464
14. <i>LAS ENTIDADES SOCIALES EN LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES ECONÓMICOS</i>	471
14.1. La circunstancia fundacional y la opción estratégica adoptada.	473
14.2. El modelo de integración social del extranjero y los soportes necesarios analizado desde las entidades voluntarias.....	480
14.3. La evaluación del impacto en la integración social	483
14.4. Conclusiones	490

V PARTE

TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS

15. <i>LAS ONGS EN LA ERA DE INFORMACIÓN.</i>	
<i>LAS ENTIDADES SOCIALES TRABAJANDO EN RED</i>	495
15.1. Las ONG y la globalización económica	497
15.2. Las ONGs trabajando en red.....	500
Anexo I: Clasificación funcional de algunos enlaces WEB de interés para el Tercer Sector.....	510
16. <i>TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIOVOLUNTARIAS: INERCIAS, RETOS, Y EJES DE CAMBIO</i>	527
I Parte: Contexto y desarrollo del tercer Sector de Acción Social. Una visión de conjunto.....	531
16.1. Delimitación, naturaleza social y contexto del Tercer Sector de Acción Social	531
16.2. La dimensión económica del Sector a partir de la experiencia internacional comparada.....	539

16.3. Políticas públicas y voluntariado.	544
16.4. La opinión pública ante la participación social y las motivaciones de los directivos y líderes de las organizaciones voluntarias.	548
16.5. El impacto social de las organizaciones sociovoluntarias. Trabajando en red.....	552
II Parte: Tendencias de desarrollo del Tercer Sector de Acción Social	556
16.6. Inercias históricas en el desarrollo del sector voluntario.	557
16.7. Retos del sector voluntario en relación con el Estado y el sector mercantil	562
16.8. Construyendo el futuro al servicio del desarrollo social. Los grandes ejes de cambio en las entidades sociales	566
16.9. El valor añadido de las organizaciones voluntarias. Una visión global.....	575
Apuestas e incertidumbres de las organizaciones voluntarias	578
<i>BIBLIOGRAFÍA.</i>	581

PREÁMBULO

La Fundación FOESSA se honra en presentar este trabajo de investigación sobre el voluntariado y las organizaciones sociovoluntarias, realizado en colaboración con la Universidad de Alcalá, y dirigido por el catedrático Gregorio Rodríguez Cabrero, uno de los sociólogos españoles de más sólida y merecida reputación. La utilidad y oportunidad de este estudio es evidente, dada la importancia que reviste en los últimos años el fenómeno de la irrupción y acelerado desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social.

Como afirma Polanyi, la historia económica y social de los siglos XIX y XX puede ser considerada como el resultado de un doble movimiento. De un lado, la afirmación progresiva de un mercado auto-regulado; de otro, la marcha hacia la legitimación de una intervención pública en términos de distribución de recursos. Y hay un momento, en la primera mitad del siglo XX, en que se extiende la convicción optimista de que la combinación entre los medios y las instituciones del mercado y la redistribución estatal serán la mejor solución al originario problema de la pobreza.

Pero esta sinergia entre Mercado y Estado, que debería solucionar en principio todos los problemas sociales, atraviesa hoy una profunda crisis, ante la evidencia de que la posibilidad de solucionar los problemas que afronta encuentra límites crecientes, por la internacionalización de los problemas sociales, la exigencia generalizada de una humanización de las condiciones de vida, la demanda creciente de nuevos derechos sociales y la interdependencia en el sistema capitalista neoliberal entre Estado y Mercado en perjuicio de la sociedad, con supeditación frecuente del Estado al Mercado.

A consecuencia del fracaso de la dualidad Estado-Mercado o, si se quiere, Mercado-Estado, han ido surgiendo en el seno de las sociedades movimientos de la ciudadanía que intentan dar respuesta a los problemas sociales a partir de códigos de actuación diversos de los que guían las acciones del Estado y del Mercado, códigos basados en principios ajenos a las lógicas del dinero y la explotación. Estos

movimientos sociales espontáneos y altruistas son muestra de una cultura que empuja a los individuos y grupos a relacionarse solidariamente, con exclusión de motivaciones económicas. Este Tercer Sector emergente rechaza, tanto la mentalidad de quien confía ciegamente en mecanismos institucionales, muchas veces corruptos o manejados por poderes económicos insolidarios, como la de quien espera contra toda esperanza en la inexistente generosidad de la mano invisible y cada vez más poderosa del mercado.

Hoy la sociedad aparece como reorganizándose en torno a cuatro polos:

- El mercado, constituido por empresas cuyo objetivo específico es el beneficio;
- El Estado, que garantiza el Derecho y favorece la redistribución;
- Las redes primarias: familia, vecinos, grupos de autoayuda, etc.;
- El Tercer Sector propiamente dicho, la sociedad civil indiferenciada, donde se integran organizaciones autónomas no de beneficio, que utilizan primordialmente medios pro-sociales como la solidaridad, el don altruista, la redistribución de bienes materiales e inmateriales -formación, capacitación, etc.- a escala no sólo nacional sino universal.

La aparición con fuerza creciente en la escena económico social del Tercer Sector supone, así, una filosofía de intervención nueva a través de sinergias entre el sistema público y las organizaciones de Tercer Sector, que se presentan como una de las formas más claras para la superación de los límites del Estado de Bienestar.

Este tercer sector se ha basado en la aparición y desarrollo del Voluntariado. Característico de nuestro tiempo es el florecimiento imparable de un Voluntariado de distintas raíces, religiosas o no, cuyo crecimiento obedece especialmente a dos circunstancias:

1ª- la toma de conciencia creciente por parte de los ciudadanos de su indefensión ante Poderes Públicos que a menudo carecen de los instrumentos necesarios y, a veces, hasta de la voluntad política para resolver totalmente los problemas sociales;

2ª- la convicción generalizada del derecho y de la responsabilidad de la sociedad civil, de los particulares, en la solución de esos problemas, mediante el ejercicio a gran escala de la solidaridad.

El voluntariado, al organizarse y agruparse, da nacimiento a las ONGs. El boom de las organizaciones no gubernamentales supone el hecho positivo del generalizado reconocimiento público del papel de la sociedad civil organizada y del valor de sus iniciativas.

Pero también hay que señalar el riesgo que para el mantenimiento de la especificidad y de la filosofía altruista propia del Tercer Sector supone la circunstancia,

ante la urgencia y dimensión de los problemas sociales, de la entrada en las organizaciones del Tercer Sector de criterios economicistas propios de las empresas de mercado. Por otra parte, la debilidad de muchas organizaciones altruistas puede llevarlas a actitudes de supeditación a los criterios del Estado en materia social, por encima de sus propias convicciones. Hay, pues, un riesgo evidente y serio, de colonización por parte de un actor social (Estado o Mercado) sobre el Tercer Sector.

De aquí el interés de abordar con rigor científico el estudio de las diferentes clases de entidades voluntarias, de su importancia intrínseca, su estructura, sus motivaciones, sus tendencias, su impacto social y sus relaciones con las políticas sociales.

FOESSA agradece profundamente al profesor Rodríguez Cabrero y a cuantos con él han colaborado el trabajo que presentamos y espera que esta obra sea de gran utilidad para el conocimiento y la comprensión de organizaciones que tanto pueden influir positivamente en la solución de los problemas sociales de nuestro tiempo.

José Sánchez Faba
Presidente de Foessa.

PRESENTACIÓN

La investigación que el lector tiene en sus manos es fruto de un convenio entre la Fundación FOEESA y la Universidad de Alcalá desarrollada a lo largo de algo más de un año.

Su objetivo ha sido contribuir al conocimiento de la situación actual del sector voluntario de acción social de nuestro país, promover el debate sobre sus debilidades y potencialidades sociales y organizativas y, sobre todo, tratar de vislumbrar cuáles son las vías o caminos en las que este complejo y diferenciado mundo de organizaciones sociales puede contribuir al desarrollo de los derechos sociales de los ciudadanos, sobre todo los de aquellos que están excluidos, y al desarrollo social en general entendido este último como aquel ideal utópico en el que pueda ser posible el desarrollo económico, la participación cívica y la satisfacción de las necesidades sociales o humanas.

Para ello la investigación ha abordado, desde diferentes enfoques metodológicos, cualitativos y cuantitativos, el fenómeno de la acción social voluntaria, tanto en su desarrollo pasado y actual como en su devenir futuro. Así, se han analizado su estructura institucional, la dimensión económica – tanto la de carácter comparado como la dimensión consolidada del sector en España –, el papel del voluntariado, el impacto de la acción social de las entidades sociales y algunas de las tendencias de futuro del sector.

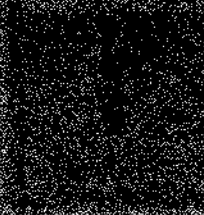
La investigación se enmarca, sin duda alguna, en el esfuerzo colectivo investigador en nuestro país que durante los últimos años ha desarrollado un elenco notable de estudiosos con el apoyo de diferentes instituciones públicas y privadas, a los que hacemos referencia en el capítulo primero, y que nos va a permitir conocer con mayor detalle la situación actual y posibilidades de acción del mundo de las organizaciones sociovoluntarias. Si comparamos lo que sabemos actualmente con lo que sabíamos hace sólo veinte años no hay duda que los frutos del esfuerzo colectivo investigador ya han empezado a dar resultado y ello se tendrá que traducir inevitablemente una mayor capacidad de las entidades sociovoluntarias en

su objetivo fundamental que es la promoción del desarrollo humano solidario. Precisamente este objetivo es el que de manera explícita hemos tenido como guía los autores de esta investigación.

Me resta agradecer la confianza de FOESSA en la labor de coordinación y desarrollo de este trabajo tanto de su Presidente, José Sánchez Faba, como de su Director, Silverio Agea. Del mismo modo no puedo olvidar agradecer vivamente el apoyo entusiasta a lo largo de todo el trabajo de los servicios técnicos de FOESSA, en concreto, de Víctor Renes y Andrés Aganzo cuyos comentarios y críticas han sido de gran utilidad en la mejora del trabajo junto a la realizada por evaluadores externos: los profesores Alfonso Ortí y Manuel Pérez Yruela.

En Madrid, 21 de Diciembre de 2002.

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO



THE STATE OF CALIFORNIA
COUNTY OF LOS ANGELES
ADULT COUNTY CLERK

1
PARTE

NOTARIAL PUBLIC
COMMISSION EXPIRES
ON 01/01/2010



**APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DEL
TERCER SECTOR DE OBJETO
SOCIAL: MARCO GENERAL,
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.**

Gregorio Rodríguez Cabrero

1.1 EL MARCO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA RECONSTITUCIÓN DEL TERCER SECTOR CON ESPECIAL REFERENCIA AL DE ACCIÓN SOCIAL.

Durante los últimos 25 años el sector no lucrativo español ha sufrido importantes cambios que se han desarrollado de manera paralela a la consolidación y reestructuración del Estado de Bienestar y a las profundas mutaciones en la estructura del mercado. Se ha configurado un nuevo espacio de economía mixta, que no es sino un nuevo espacio de relaciones sociales, no radicalmente distinto del existente en las dos décadas precedentes pero sí con elementos suficientemente novedosos (mercados internos, voluntariado, regionalización del Estado, entre otros) como para constituirse en un nuevo entramado institucional y organizativo a través del cual se despliegan las políticas sociales.

En la nueva economía política mixta el Tercer Sector ha renacido con un empuje tal, a veces sobredimensionado en los discursos sociales y mediáticos, que llega a parecer en ocasiones como si se tratara de un fenómeno social nuevo cuando se trata de una realidad histórica en gran parte ocluida entre el despliegue de la acción estatal a lo largo de los últimos cien años y la expansión mercantil de la actividad económica. De ahí que el contexto de nuestro trabajo – que se centra en el desarrollo reciente y perspectivas de futuro del sector voluntario de la acción social España y cuyos objetivos precisaremos más abajo – exige una primera clarificación del marco en que centramos el análisis de forma que sea comprensible su desarrollo socio-histórico, su naturaleza institucional y organizativa, su dimensión, funciones e impactos y, como consecuencia, puedan delimitarse tentativamente las posibilidades de desarrollo futuro del sector social en su contribución al bienestar colectivo y a la materialización de los derechos sociales.

a) **El contexto de la investigación social del Tercer Sector con especial referencia al Sector Voluntario de la Acción Social.**

En los últimos tres lustros, al menos, la investigación social sobre el Tercer Sector, sobre todo el sector de acción social, ha sido particularmente intensa como consecuencia del crecimiento del propio sector, su mayor visibilidad social y mediática y su creciente importancia tanto en el discurso científico y político, también en el social, como en la definición de los programas de política social. Los trabajos de **Álvarez, Martín y Martínez (1998), Ariño y otros (1998, 2001) Barea y Monzón (1992, 2001), Cabra de Luna (1998), Carpio (1999), Casado (1992, 1999), Documentación Social (1996), Cortés, Hernán y López (1997), Martínez, González y González de la Fundación Tomillo (2000), Giner y Sarasa (1997) Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniz (1996, 2000), V. Pérez Díaz (1987) Ruiz de Olabuénaga (2000), Sajardo (1998), Salinas (2001), J. Subirats (1999)**, entre otros, así lo atestiguan. La acumulación del conocimiento en este campo es una realidad así como los avances en metodologías y resultados al mismo tiempo que los enfoques interdisciplinarios se abren paso como la mejor vía para captar la complejidad de este sector.

Estos y otros trabajos, a los que haremos referencia a lo largo de esta investigación, vienen a coincidir en la importancia actual del análisis y comprensión del Tercer Sector y de su rama socio-voluntaria para el desarrollo de las políticas públicas con sus matices específicos según el campo disciplinar desde el que se aborda el fenómeno.

Así, desde el campo de la **ciencia política (J. Subirats, 1999)** se enfatiza en que el auge del Tercer Sector forma parte de la reciente reconstitución de la sociedad civil que contribuye a recrear un espacio público, que se valora como frágil, mediante un asociacionismo activo como principal elemento constitutivo de la sociedad civil con capacidad para impulsar la **democracia deliberativa** que no solo es fundamental para generar una sólida cultura política sino también para fortalecer el Estado.

Desde la **sociología** los diferentes enfoques abordan el fenómeno como una ampliación del ámbito de las relaciones sociales tanto en su perspectiva sistémica (creación de organizaciones intermedias que crean flexibilidad social) como cohesiva (expansión de nuevas formas de relación social) en sociedades que están transitando hacia nuevas formas de organización en la satisfacción de necesidades y de integración social. Las entidades sociales en este sentido desarrollarían múltiples objetivos: creación de zonas sociales de autonomía respecto del Estado y el mercado, detección de nuevas necesidades sociales y, en su caso, de organización autónoma de la satisfacción de necesidades sociales, desarrollo de nuevos mecanismos de integración social frente a la fragmentación social que están suponiendo las nuevas formas de estructuración productiva y de consumo. Es decir, las entidades sociales, desde el enfoque sociológico, son nuevos mecanismos de organización social y de creación de vínculos sociales.

Finalmente desde la **perspectiva económica** se ha enfatizado en la creciente importancia del Tercer Sector como ámbito de economía social cuya función es producir bienes públicos (**Weisbrod, 1988**) ante la demanda de bienes heterogéneos o aquellos cuya producción el Estado prefiere subsidiar; o cuando su producción es mas eficiente y eficaz allí donde existen fallos de contratos (**Hansmann, 1986, 1996**); o en la producción de servicios sociales personales o en ciertos mercados especializados de la acción social (**Kendall y Knapp, 2000**).

El enfoque de este trabajo será necesariamente **interdisciplinar** ya que la variedad y complejidad social del tercer sector así lo exige. En muchos sentidos se trata de un trabajo de economía política del sector social en el que tratamos de conjugar la perspectiva socio-histórica con la económica e indirectamente con la politológica.

Aunque volveremos mas adelante con mayor detalle es preciso ahora definir el **contexto general** de este trabajo que no es otro que la reconstitución del tercer sector. Tal contexto viene dado por los cambios que han tenido lugar en el Estado de Bienestar y en la economía de mercado, es decir, por la crisis y reestructuración del Estado de Bienestar y por la profunda fragmentación que ha sufrido el mercado. Puede afirmarse que estamos ante la construcción de una nueva configuración institucional en la producción y distribución del bienestar en la que sus esferas constitutivas básicas – estado, mercado, tercer sector y el nivel informal, están redefiniendo sus funciones y, en consecuencia, su peso social y económico.

Las esferas sociales mencionadas, sobre todo las tres primeras a las que nos referiremos de manera sistemática, han estado siempre interrelacionadas si bien su relación no puede calificarse como ambigua tal como señala **Donati (1998)** al mismo tiempo que resulta cuanto menos dudoso de que en los años venideros el “cemento ético común” de dichas esferas surgirá del mundo vital de la familia. Más que de una relación ambigua se trata de una relación histórica cambiante y que en cada período histórico ha adoptado una forma concreta.

La crisis del Estado de Bienestar, a la que luego nos referiremos en el capítulo 2 como contexto general del reciente auge del Tercer Sector, es el punto de partida del análisis social sobre un ámbito económico y espacio social diferenciado del mercado y del Estado. Basten por ahora dos aclaraciones de tipo **histórico-terminológico y de carácter institucional** (que serán objeto de análisis pormenorizado en el Capítulo 4 de en cuanto a tipología del sector voluntario o social y en el Capítulo 8 en lo referente al entorno de las entidades sociales de acción social, ambos de **Demetrio Casado**).

En primer lugar, es bien conocido que las distintas denominaciones nos remiten a las *variadas tradiciones* que amplían o restringen el campo del denominado Tercer Sector. Así, por ejemplo, la tradición francesa de la economía social debe enmarcarse en la doble tradición de la economía fisiocrática (en cuanto economía política social) y la tradición filosófica de la solidaridad nacional o cohesión social que a finales del siglo XIX desarrollará Durkheim como respuesta a la cuestión

social, pero objeto de preocupación en las ciencias sociales desde la crisis de 1830. Tal es el sentido en el que ha de interpretarse el trabajo de **Defourny y Mozón** (1992). La economía social es, sobre todo, mutualidad o solidaridad interna. En este sentido las organizaciones de la economía social son de tipo no lucrativo aunque puedan desarrollar actividades de tipo lucrativo.

Por el contrario la otra gran tradición, la anglosajona, de naturaleza liberal, concibe la economía social más que como mutualismo como solidaridad externa o actividades generadas por la sociedad civil ante los fallos del Estado para satisfacer determinadas necesidades sociales.

En cierto sentido se podría decir que, en el caso de la economía social, se trata de una respuesta a los fallos del mercado o, mejor, a los fallos del capitalismo, en la solución de los problemas del empleo y el bienestar. Las cooperativas y mutuas, núcleo esencial de la economía social, son una respuesta social a los límites del capitalismo en cuanto a su capacidad de generar igualdad. Por contra, el sector no lucrativo, en la tradición anglosajona, es una respuesta a los fallos del gobierno, a la incapacidad "natural" de este para solventar los problemas de la solidaridad. En un caso se trata de lograr la solidaridad a través de la democracia económica, en el otro se trata de lograr la solidaridad a través de la compasión social. El Estado nunca es ajeno a la economía social (puede haber complementariedad). Para el sector no lucrativo, en su versión anglosajona, el Estado sí es ajeno al sector. En ambos casos, la economía social y el sector no lucrativo, se presentan como espacios autónomos frente al Estado y al mercado.

Las tradiciones cooperativista y civilista que subyacen a ambas corrientes permiten comprender tanto la denominación conceptual como su naturaleza social profunda. Ambas tradiciones, la francesa y la anglosajona, tienen un aspecto histórico originario en común como es el desarrollo cooperativo durante el primer capitalismo en cuanto primera forma de ensayo de democracia social y de democracia económica guiada por los principios de la solidaridad grupal y la libertad constitutiva. Evidentemente hoy el desarrollo económico y social concreto ha hecho que en cierto modo tiendan a una cierta convergencia sin menoscabo de sus raíces históricas.

La imprecisión terminológica de lo que se denomina como tercer sector, economía social, sector no lucrativo, entre otros puede interpretarse bien como una dificultad o bien como una posibilidad. Así, entre nosotros, **Ruiz de Olabuénaga (2000)** considera una dificultad la imprecisión terminológica y de contenido del Tercer Sector y afirma que es urgente encontrar una definición operativa que intente un mejoramiento de las definiciones hasta ahora aplicadas. En este sentido el mencionado autor asume la definición dada por **Salomón y Anheier**, de la **Johns Hopkins University**, que basa en cinco criterios su delimitación: constitución formal de las organizaciones, ser organizaciones de tipo privado, voluntariedad, autocontrol institucional y el no reparto de beneficios entre los gestores de las entidades. Para otros, como es el caso de **Herrera Gómez (1998)**, y basándose en Donati,

sostiene que las variadas denominaciones son formas distintas de observar un mismo fenómeno, se trata de sistemas de observación más que competitivos, complementarios. En este sentido el mencionado autor se interesa más por relacionar economía social y Tercer sector que en tratar de discriminar conceptos de muy difícil diferenciación. Así, uno de los rasgos que diferenciaría al Tercer Sector, en cuyo ámbito se inscribe la economía social, es el de la democracia interna (factor político) junto al de la solidaridad (factor social) favoreciendo una amplia diversidad organizativa: cooperativas, mutualidades y asociaciones algunas de las cuales desarrollan actividades lucrativas orientadas a la solidaridad grupal como es el caso de una mutua de previsión.

Desde el punto de vista conceptual **Barea y Monzón (1992, 2001)** en diferentes trabajos han definido el campo de la economía social de una manera extensiva, llegando casi a identificar Economía Social y Tercer Sector de forma que este último estaría constituido por cooperativas, mutuas y asociaciones u organizaciones sin fin de lucro, siguiendo a Defourny, caracterizadas por la democracia interna, la autonomía de gestión y la primacía de las personas y el trabajo sobre el capital. Según esto la economía social abarcaría desde empresas no financieras (SAL, cooperativas) instituciones de crédito (Cajas de Ahorro) empresas de seguros (Mutuas de Previsión) e instituciones sin fin de lucro (asociaciones y fundaciones). En este mismo sentido **García Roca (2001)** diferencia tres tipos organizativos básicos del Tercer Sector: a) Las asociaciones prestadoras de servicios útiles a la sociedad y orientados al ejercicio de la ciudadanía; b) el cooperativismo social que, en base al ejercicio de la libertad de empresa presta servicios a la colectividad; c) organizaciones de voluntariado o de capital humano que trabajan en beneficio de los demás.

En una primera aproximación este magma social que es el Tercer Sector puede ser comprendido desde su naturaleza social mas profunda. Una lectura del capítulo 14 de la obra clásica de **Polanyi**, "La gran transformación" (1997), nos permite comprender la génesis histórica contemporánea de la economía social. El desarrollo del capitalismo supuso una ruptura sin precedentes en las sociedades europeas después de las guerras napoleónicas. El hombre quedó solo ante el mercado, sin la protección de los gremios y antiguos mecanismos de solidaridad disueltos por el orden liberal para favorecer el libre desarrollo del mercado. El Estado liberal se limitó a resolver los problemas de la libertad de tráfico mercantil pero en modo alguno los que se referían a la equidad y la redistribución de la riqueza. Por ello, como señala el citado autor, "resultaba inevitable desde el principio la necesidad de proteger al hombre del mercado". El owenismo fue un movimiento para "sortear el capitalismo" mediante la fórmula de la cooperación y la unión – el hombre debe ser su propio patrón – no enfrentándolo directamente. De ahí la calificación de socialismo utópico que recibió tempranamente por parte de Marx ya que pretendía hacer una revolución industrial por medios pacíficos.

En cuanto movimiento utópico, con profundas raíces religiosas (caso del saint-simonismo) el cooperativismo fue la primera reacción que trató de evadir el impac-

to del mercado creando un espacio propio, pero sin negar la existencia del mercado y del industrialismo. Esta contradicción fue resuelta con su derrota histórica como movimiento alternativo ya que, además de su inmadurez material, las fuerzas del mercado fueron lo suficientemente poderosas como para impedirlo. Ello no significó su desaparición sino su adaptación, subordinada eso sí, a la economía de mercado, generando un ámbito selectivo de economía solidaria en el consumo y la producción.

El mercado, sobre todo desde los primeros años del pasado siglo, muy pronto demostró sus límites económicos y sociales produciendo fallos y quiebras en el orden de la satisfacción de las necesidades y del desarrollo de la solidaridad. Pero el fracaso del mercado en el tránsito de la primera a la segunda revolución industrial, visible en la gravedad de las crisis económicas y políticas de las primeras décadas del siglo XX, no pudo ser afrontado por la economía social y el Tercer Sector en general cuyo papel fue subordinado y casi siempre residual. El Estado de Bienestar fue la alternativa a los fallos del mercado. El desarrollo del mercado no se verá frenado pero contará con los poderosos mecanismos institucionales y económicos del Estado para satisfacer necesidades sociales, garantizar la demanda efectiva y socializar los necesarios costes de inversión social de una economía compleja. La transformación del mercado exigió un poderoso aparato institucional de protección social (solidaridad) y de legitimación política (democracia) en el orden redistributivo de la sociedad. La producción siguió siendo esencialmente mercantil, en menor medida social, la desigualdad en las relaciones laborales de la empresa privada quedó paliada en parte por la posibilidad del consumo para grandes mayorías. En un contexto de crecimiento sostenido y de pleno empleo la empresa privada y el Estado del Bienestar lograron crear un clima de seguridad económica y de estabilidad política relativas durante casi tres décadas. La economía social siguió existiendo e incluso creciendo pero su papel "político" como Tercer Sector solo tendrá lugar con la crisis de los años setenta cuando se agote el modelo de relativa estabilidad social y económica que supuso el keynesianismo fordista. Es en los años setenta del siglo XX cuando nuevamente reemergerá con fuerza el Tercer Sector como espacio con identidad propia si bien lejos de postularse globalmente como alternativa al mercado y al Estado. Cómo se produce este cambio y por qué es el objetivo del siguiente apartado.

– En segundo lugar, podemos afirmar que el auge del Tercer Sector, del que es manifestación la economía social y el desarrollo del sector voluntario, tiene lugar como respuesta a dos problemas sociales, si no nuevos, si recurrentes, como son la inseguridad que genera el mercado en la actual fase de mutación tecnológica e institucional (con sus consecuencias sobre el empleo, los ingresos, la estabilidad laboral y las crecientes dificultades para desarrollar un proyecto laboral de largo plazo en la empresa) y la incapacidad estatal para dar respuesta adecuada a las nuevas demandas ciudadanas en el orden de la participación política y en la satisfacción de expectativas de los nuevos grupos sociales que se expresan según el género, la edad y las distintas formas de vida. Si el empleo y la participación social y política son el núcleo de las aspiraciones ciudadanas parece claro que tanto el

mercado como el Estado manifiestan límites a los que el Tercer Sector pudiera dar respuesta parcial complementaria pero con autonomía propia. De ahí su reconstitución actual, desigual en cuanto a su desarrollo dada su amplia diversidad (cooperativas, asociaciones y fundaciones) y sus condicionamientos financieros en algunas de sus ramas (como la de acción social) y de crecimiento debido a la presencia del mercado en determinadas actividades. Esto nos exige, en consecuencia, comprender el entorno en que tiene lugar tal reconstitución limitada (por el Estado) y competida (por el mercado) así como la variedad de modelos existentes como paso previo a la especificación de los límites de proyección del Tercer Sector.

Entendemos que el desarrollo extensivo e intensivo del Tercer Sector forma parte de un proceso de ampliación del espacio civil y mercantil junto a otro de contención y freno del espacio estatal en las dos últimas décadas en las sociedades más desarrolladas. Mas en concreto, estamos ante un proceso de reestructuración del Estado de Bienestar al que nos referiremos con detalle en el capítulo siguiente. Entendemos que el auge del tercer Sector, y de la economía social en general, debe ser enmarcado dentro de un amplio proceso histórico no concluido en el que coinciden, sobre la base de una profunda mutación económica y tecnológica, **tres procesos** de cambio que alteran el diseño institucional previo y que pueden ser denominados como **reestructuración del Estado de Bienestar, remercantilización de las relaciones sociales y económicas y reconstitución de la sociedad civil**. Se trata de tres procesos de cambio mutuamente interrelacionados que redefinen la llamada economía mixta en favor de un esquema en el que lo público estatal retrocede a favor de lo privado mercantil, de lo privado social y de lo público social. La génesis de este cambio no es otra que el agotamiento institucional del modelo fordista-keynesiano en cuanto a su eficiencia económica, capacidad reproductiva y legitimación política.

Las consecuencias de este cambio en profundidad implican que el Estado de Bienestar no puede dar respuesta a todas las demandas económicas y sociales de las sociedades avanzadas si no es afrontando una crisis fiscal que no solo es una crisis económica de las finanzas públicas sino también una crisis institucional o incapacidad para asumir las demandas sociales y políticas. Ello hacía inevitable la reestructuración del Estado de Bienestar lo cual significaba afrontar varias operaciones de cambio a la vez: “adelgazar” el Estado en su vertiente de provisión de servicios canalizándolos hacia el sector privado, mercantil y sin lucro, la creación de mercados internos en los servicios públicos, la introducción del principio de libertad de elección de servicios asumiendo la lógica del consumidor en el Estado y conteniendo el gasto social mediante la reducción de la intensidad protectora y la apertura al mercado privado y a las entidades y empresas sociales. Además, el Estado de Bienestar se descargaba de demandas políticas y reducía su contribución a la creación empleo.

Este proceso de cambio, complejo e inacabado, supone reducir el protagonismo del Estado y la ampliación de la actividad de otros espacios sociales. Por una parte hacia el mercado que, una vez concluido el proceso de reestruc-

turación industrial en la primera mitad de la década de los años ochenta, amplía su campo al ámbito de los servicios (entre ellos los del Estado) y reestablece una disciplina fabril o flexibilidad que se traduce en una mayor mercantilización de las relaciones laborales. La lógica mercantil se amplía lo cual supone un aumento de la inseguridad social. Si a ello añadimos los límites en la creación de empleo bajo una constante reestructuración productiva podremos comprender que el clima de estabilidad social y laboral de las décadas precedentes se torna en otro en el que colectivos importantes de ciudadanos pasan de la experiencia de la estabilidad social a diferentes grados de inseguridad sociolaboral y económica. Aparecen, así, nuevos escenarios de fragmentación laboral y exclusión social. El empleo, pieza estratégica sustentadora de la constitución de la ciudadanía social, se modifica en su naturaleza social y en su estructura económica y con ello los mecanismos de inserción social y el propio sistema de protección social.

Paradójicamente el desarrollo actual del Tercer Sector tiene lugar en un entorno en el que la cuestión social, como señala García Roca, emerge bajo la centralidad de la exclusión social. El trabajo garantiza ingresos, consumo, derechos sociales e integración social. La ampliación de la precariedad y el desempleo debilita los derechos sociales y cuestiona la capacidad del empleo como mecanismo por excelencia de integración cuando su demanda es escasa. Todo ello junto a una relativa y creciente remercantilización de las relaciones laborales y de los derechos sociales empuja a muchos ciudadanos a lo serían algunas de las razones del nuevo protagonismo del Tercer Sector. Como **opción**, en la medida en que se reactiva un campo de experimentación en democracia industrial y social y en la generación de nuevas formas de solidaridad. En efecto, la remercantilización ha generado una resistencia defensiva que si bien supone una mayor asunción de los costes del mercado por parte de los individuos y las familias también ha dado pie a nuevas formas organizativas que combinan la creación de empleo, con la generación de solidaridad y nuevas formas de organizar el trabajo e incluso el consumo. El problema consiste en saber hasta que punto es más refugio que opción o viceversa. De lo que no cabe duda es que el Tercer Sector, a pesar de su amplísima diversidad organizativa y económica, constituye hoy una fuente de empleo, de expresión de nuevas necesidades sociales y de experimentación social como alternativa complementaria al mercado y el Estado y, en parte, como veremos, como alternativa competitiva respecto del mercado.

Este nuevo contexto hace emerger, por tanto, una **división mixta en la producción de bienestar** de nuevo tipo y que es, como decimos, la triple consecuencia de coincidentes cambios en el que el Estado de Bienestar conserva gran parte de su poder de regulación y financiación transfiriendo al mercado y al Tercer Sector la producción y gestión de servicios públicos y comunitarios. El mercado amplía su espacio material y refuerza su peso ideológico al extender la lógica mercantil en forma de cuasi-mercados en el Estado de Bienestar y en la propia esfera relacional. El Tercer Sector, por su parte, también amplía su espacio material a lo largo de una diversidad de relaciones de autonomía y/o dependencia con el sector público y de colaboración

y/o competencia con el mercado para la producción social de servicios de ayuda mutua, para el mercado y para colectivos sociales menos favorecidos o excluidos.

b) Algunas consecuencias de los cambios económicos y políticos en el Tercer Sector.

La reconstitución del Tercer Sector tiene implicaciones profundas en el ámbito económico, político e ideológico que no podemos soslayar y a las que nos referiremos a continuación analizando sus consecuencias en el campo de la economía mixta y de la socialización de la democracia.

– La economía mixta del bienestar.

Durante el largo período de predominio del modelo keynesiano-fordista el discurso económico justificativo de la intervención estatal en el marco de economías mixtas era el que enfatizaba en los fallos del mercado, principalmente en aquellos que obstaculizaban la creación de una demanda efectiva y aquellos otros que tenían que ver con la creación de sociedades más seguras. Ello se logró en gran medida de forma que la generalización del consumo y la protección social fueron los artífices básicos de la superación relativa de los fallos del mercado.

Sin embargo, a partir de finales de la década de los años setenta se produce un cambio del discurso económico en favor de los fallos del gobierno aduciendo argumentos que afectaban a la eficiencia económica en su triple vertiente de incentivos, financiación y redistribución de la renta. Se empezó a aducir, con cierto fundamento, que el Estado de Bienestar no tenía por qué producir necesariamente todos los bienes públicos que financiaba hasta el punto, como señala **David Anisi (1995)**, que “una buena parte del fracaso del pacto keynesiano se debió a la poca importancia que se concedió a esas organizaciones de intermediación. Sin ellas el mercado sólo atenderá a necesidades privadas respaldadas con dinero y lo público terminará confundido con lo funcional”.

En la medida en que la extensión del Estado restaba campo de maniobra al mercado (oportunidades de negocio) aquel se convertía en no funcional. La economía social formaba parte de este juego de poder pero de manera limitada. Sus oportunidades de actividad dependían en parte de tradiciones muy sólidas (la actividad de las Cajas de Ahorro) pero también de necesidades de autodefensa económica (cooperativas agrarias, cooperativas de consumo) o de nuevas necesidades que ni el mercado ni el Estado eran capaces de dar respuesta (como por ejemplo las que dan origen al movimiento de discapacitados psíquicos en los años sesenta en el caso de España). Ni en los Estados de Bienestar más desarrollados el Estado y el mercado han sido capaces de satisfacer la gran mayoría de las necesidades sociales. Las familias y la economía social han tenido que satisfacer regularmente necesidades de reproducción y de producción y distribución de servicios y bienes colectivos socialmente necesarios pero no rentables para el capital privado ni asumibles políticamente para el Estado

Desde el momento que coinciden la necesidad de adaptación competitiva del Estado de Bienestar al nuevo entorno de mundialización económica (con sus consecuencias de descentralización, adelgazamiento institucional y transferencia de servicios al sector privado) con las necesidades de expansión mercantil en el sector servicios (ampliación flexible) y las nuevas necesidades sociales no resueltas en diferentes grupos sociales, tiene lugar una ampliación de la economía mixta del bienestar. Esta se caracteriza básicamente por: la separación entre financiación y provisión de servicios; por el pluralismo entre compradores y vendedores; y por la relación entre compradores y vendedores junto a un énfasis en la importancia de la elección del consumidor entre los diferentes proveedores. Su traducción práctica ha sido el establecimiento de cuasi-mercados en el Estado de Bienestar supeditados siempre a la valoración política de los fallos del mercado en el Estado (que varía entre los diferentes regímenes de Estados de Bienestar ya que el fallo de mercado no es un problema solamente técnico sino institucional y, por tanto, sometido a la negociación entre los actores sociales). Sus diferentes modalidades (contratos, gestión delegada de servicios o simple monetización) se han desarrollado en los diferentes servicios dependiendo de los marcos institucionales y de las formas de control de la calidad ya que se trata de servicios públicos que en muchos casos se consideran bienes públicos de primer orden por parte de los ciudadanos como son la sanidad y la educación.

Pero el Estado no contribuye solo a facilitar la creación de cuasi-mercados bajo la presión del déficit y de las expectativas de negocio por parte del capital privado sino que también favorece la cooperación del sector no lucrativo como consecuencia de la necesidad de abaratamiento de costes y de los fallos coincidentes del Estado y del mercado en la satisfacción de necesidades sociales y de creación de empleo. En España el sector voluntario se expande justamente a partir de la crisis del Estado de Bienestar en forma de cooperación para la gestión de servicios públicos y sociales. Las entidades sociales parecían ser un instrumento adecuado dado su carácter no lucrativo y su orientación a la satisfacción de necesidades más que al simple crecimiento y rentabilidad. Primero bajo la forma de relación dependiente de la subvención, que generaba efectos perversos en la relación Estado y sector social; posteriormente bajo la forma de concertación u otras formas contractuales semejantes a las de la empresa privada y sobre bases de colaboración económica. Ello entrañó muy pronto la adopción de formas de gestión mercantil por parte de las ONLs e incluso la creación instrumental de empresas para hacer frente a los retos de la competencia de la empresa mercantil.

Es conocido que durante el primer período de reestructuración del Estado de Bienestar las ONLs tuvieron una cierta preferencia institucional indudable en la gestión de servicios de bienestar ya que, además de contribuir a descargar al Estado de la gestión de ciertos servicios y reducir el gasto burocrático, se canalizaban las demandas sociales y políticas a través de este tipo de entidades y se justificaba su presencia en base al carácter no lucrativo. Además, el Estado no tenía por qué asumir directamente las necesidades sociales originadas en el curso de la crisis (exclusión social, drogodependencias, parados de larga duración, pobreza,

etc). Las ONLs sobre todo las de objeto social u organizaciones voluntarias han permitido abaratar costes, desplazar demandas sociales y socializar responsabilidades ante los efectos sociales de la nueva cuestión social emergente.

Problema distinto plantean las ONLs de tipo productivo y económico (cooperativas y Cajas de Ahorro, por ejemplo) más cercanas al mercado y que para sobrevivir en un mundo de competencia creciente han tenido que reforzar sus mecanismos de gestión empresarial adoptando modos cuasi-mercantiles en la toma de decisiones tratando de hacer compatible la cuenta de resultados con la democracia interna con no escasas tensiones cuando se han planteado problemas de estructura y dimensión. Pero, incluso, en las organizaciones sociales de objeto social la empresarialización defensiva ha sido el modo de adaptación a la competencia en aquellas organizaciones con cierta viabilidad empresarial siendo el resto absorbidas o adoptando decisiones de fusión o coordinación efectiva para evitar la desaparición o un modo de actuar rayano en la economía no oficial.

En ambos casos las organizaciones sociales han tenido que afrontar la competencia de la empresa privada por dos vías: competencia e imitación. A través de la **competencia** las empresas privadas han desplazado o tratado de desplazar a las ONLs mediante ofertas y precios competitivos en la gestión de ciertos servicios objeto de contrato público ya que el objetivo para la empresa privada era y es ampliar el campo del negocio mediante la gestión de servicios públicos susceptibles de beneficio empresarial. El valor añadido de muchas entidades sociales (flexibilidad, calidad y capital humano profesional y voluntario) no siempre se impone a la competencia del precio y a la garantía financiera de una empresa privada, sobre todo si esta tiene un soporte financiero importante. Pero, también, el desplazamiento de las organizaciones sociales se ha producido vía **imitación**. Nos referimos a la generación por grandes grupos empresariales de fundaciones o a la utilización del marketing con causa que son, entre otros, instrumentos de valorización social de la imagen de marca de las empresas privadas, como organizaciones sensibles a la solidaridad con los nuevos problemas sociales y la pobreza en el Tercer Mundo, en coincidencia con la creciente sensibilización de los consumidores ante las actitudes y prácticas solidarias de grupos juveniles (ver en este sentido el capítulo 6 de **Julia Montserrat**).

Este doble desplazamiento, económico y simbólico, de las ONLs por la empresa privada, ha presionado en favor de una cierta empresarialización de este tipo de entidades de consecuencias imprevisibles pero que, sin duda, constriñen el espacio de la intermediación social en favor de la empresa privada cuando compiten por la gestión de aquellos servicios públicos que son rentables. La competencia mercantil está suponiendo que parcialmente el núcleo más sólido del sector social por su dimensión, facturación e influencia, se haya decantado por estilos y culturas organizativas muy próximos, casi imitativos, a los de la empresa privada. Es obvio que forjar una cultura organizativa solidaria, cuando arrecia la competencia mercantil y la dependencia financiera del Estado es elevada, es un condicionante, cuando no un determinante, de los estilos organizativos de las ONLs.

Una cultura organizativa solidaria en un contexto de cuasi-mercados se define y cristaliza como una cultura a la defensiva máxime cuando la empresa privada amplía su campo de gestión en los servicios públicos. Solamente donde las actividades de gestión no son rentables para la empresa privada o en actividades referentes a colectivos excluidos las organizaciones sociales disponen de una amplia autonomía desde la que pueden generar estilos de intervención social propios.

Las consideraciones anteriores han pretendido explicar el contexto en el que se produce el **valor añadido de las ONLs que consiste en su elevada flexibilidad para adaptarse a problemas nuevos, una importante capacidad de innovación y de captación de nuevas necesidades sociales, el interés por la calidad y el bienestar de los ciudadanos y una destacable participación de los profesionales en la toma de decisiones. De ellos daremos cuenta en el capítulo 10 de manera particular.**

- El desarrollo de la democracia participativa.

Siendo importante el lugar económico y social de las organizaciones sociales en la producción de bienestar, si bien limitado por la empresa privada y los cuasi-mercados en el Estado de Bienestar, mucho más lo es en lo que puede denominarse la socialización de la democracia. Podemos definir esta como aquel conjunto de prácticas sociales y políticas que contribuyen al desarrollo de la democracia interna en las organizaciones del Tercer sector y al desarrollo general de la democracia política en el sentido de extensión de la ciudadanía social. Ambos componentes se resumen en la expresión **democracia participativa**. Su instrumento principal son las asociaciones que, como señala acertadamente **Subirats (1999)** son el principal elemento constitutivo de una sociedad civil y su manifestación más visible.

Pues bien, los procesos de cambio antes mencionados, de reestructuración del Estado de Bienestar y de expansión del mercado privado, han alterado el esquema tradicional de la democracia representativa y los avances tentativos en la democracia industrial. Por una parte, la flexibilidad en las empresas y el desempleo han debilitado no solo la fuerza de la concertación social, que tiende a fragmentarse, sino también la solidez de los sistemas existentes de participación laboral. Las expectativas de participación en la empresa quedaron muy debilitadas a partir de la década de los ochenta ya que el objetivo era lograr y conservar el empleo. Por otra parte, la democracia representativa alcanzó sus límites de eficacia y legitimidad ante la aparición de movimientos sociales reivindicativos y expresivos que ensanchaban de hecho la base civil de la democracia bajo nuevas formas de democracia participativa.

Ambos procesos de cambio han tenido lugar de manera ambivalente en su desarrollo y en sus consecuencias. Ciertamente las ONLs son un espacio de democracia ya que su razón de ser social, es la promoción de la participación en el desarrollo organizativo de este tipo de entidades, además de la expresión de solidaridad hacia el conjunto de la sociedad. En este sentido el desarrollo de las organizaciones voluntarias ha permitido una expansión de la democracia interna pero sin

apenas influencia en la empresa privada en la que los cambios organizativos prioritarios han sido los de descentralización funcional, concentración decisional en los grupos profesionales de elevado nivel y el trabajo en red pero, en modo alguno, el desarrollo de la democracia interna que queda reservada en cierto sentido, como decimos, a las entidades de la economía social y organizaciones altruistas.

Al nivel de lo que hemos denominado como democracia participativa también los resultados son ambivalentes. La disolución o crisis de los movimientos sociales de tipo urbano, la fragmentación de los nuevos, su conversión en organizaciones y asociaciones como vía de estabilidad social y empleo y la canalización de las energías juveniles hacia el voluntariado, han supuesto una cierta canalización apolítica de las energías sociales solidarias. Es decir, se ha producido una cierta funcionalización de la solidaridad social. La reconstitución de la sociedad civil como discurso contrasta con la realidad más cruda de sociedades más fragmentadas y utilitaristas de suerte que debemos preguntarnos si estamos realmente reconstituyendo la sociedad civil o, por el contrario, estamos aumentando la responsabilidad de la sociedad en cuanto a los efectos sociales de la crisis pero sin que realmente se extienda y profundice la participación ciudadana. Sin duda, la expansión asociativa es una medida importante de la reciente reconstitución de la sociedad civil pero no es suficiente. El problema es la dimensión cualitativa de la misma, la capacidad para generar altruismo cívico (**Giner y Sarasa, 1995**).

En este último sentido aparecen claramente dos límites o condicionantes: a) El primero es de tipo **valorativo e ideológico** en el sentido de que (**Alonso Benito, 1999**) al actuar en un universo moral utilitarista la fuerza ideológica de las asociaciones, débiles económicamente en muchos casos, es de baja identidad aunque se exprese en fuertes discursos morales; con ello su fuerza e influencia tienden a ser de débil proyección social. b) El segundo condicionante es de tipo **organizativo-financiero** en cuanto que se producen inevitables presiones de colonización del sector social por parte del mercado y del Estado que concluyen en una cierta sateización de las entidades más débiles respecto de las formas de actuación (empresarialización) y financiación (dependencia).

Y es que, como observan **Giner y Sarasa**, el sector altruista en su contribución a la politeya afronta no pocas servidumbres. Así nos recuerdan algunas de estas como son la posible degeneración de las ONLs en organizaciones espontaneistas, la dependencia financiera del Estado que hace de las entidades sociales suplentes activos de obligaciones estatales, la presión de la corporatización profesional o el carácter coyuntural que puede tener su desarrollo debido a que la crisis del empleo las hace atractivas como vía de inserción. Factores todos ellos que invitan al realismo a la hora de valorar en su justa dimensión la contribución de las ONLs al desarrollo de la democracia social. De hecho está por evaluar en qué medida las ONLs, además de ser instrumentos de asunción de costes sociales y de protección de colectivos en riesgo, en lo que existe un importante acuerdo, están contribuyendo realmente al desarrollo de la politeya y no a una simple canalización apolítica de las demandas sociales.

En el caso de España el desarrollo del asociacionismo es una tarea primordial en la reconstitución de la sociedad civil no solo por el peso histórico de una cultura política anómica y particularista (expresiones ambas de la doble debilidad de la sociedad civil y el Estado) sino también porque el desarrollo de la sociedad civil supone la creación de un capital social o cívico necesario para el desarrollo humano.

1.2 OBJETIVOS Y METODOLOGÍAS DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL SECTOR VOLUNTARIO DE OBJETO SOCIAL EN ESPAÑA.

a) Sobre los objetivos de la investigación.

Las organizaciones no lucrativas del ámbito social se encuentran en España en una nueva encrucijada. Después de un largo período histórico cuyo desarrollo estuvo casi paralizado (1939-1965) y después de afrontar una muy lenta recuperación en la etapa final del franquismo y la transición política (1965-1980) iniciaron un rápido crecimiento, diversificación y protagonismo social - en nuestro caso subordinado en parte a las políticas públicas de soporte económico de muchas ONGs - en un nuevo contexto de auge de la sociedad civil y de reestructuración del Estado de Bienestar (1980-1995). A partir de la segunda mitad de la década pasada las ONGs afrontan nuevos retos en lo que sin duda es una crisis de crecimiento y transformación en un contexto en el que el mercado por una parte (competencia creciente en el campo de la gestión de servicios) y las propias AAPP por otra (nuevas formas de colaboración más allá de las formas tradicionales basadas en la subvención y en la concertación) a lo que hay que añadir el entorno de la UE, demandan una reflexión y análisis sobre los elementos nuevos de cambio en el papel y dinámica de las ONGs que afectarán a su desarrollo futuro.

En base a estas consideraciones previas el núcleo del estudio se centrará en definir los factores sociales que podrían afectar al desarrollo futuro de las ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE ACCIÓN SOCIAL en España a partir de la comprensión y análisis de su historia reciente. Ello no supone que prescindamos del presente. Todo lo contrario. El análisis de los problemas del presente de las ONGs es capital como base sobre la que indagar de manera prospectiva en el devenir de las entidades sociales.

Cuatro son las preguntas que consideramos fundamentales en el estudio que tratamos de responder con la máxima profundidad:

- a) Cuál es el contexto socioeconómico e ideológico del desarrollo de las organizaciones voluntarias. En qué consiste la actual crisis de crecimiento de este tipo de organizaciones y si estamos ante lo que podría ser su retroceso ante la competencia mercantil.
- b) Cuál es la imagen social de las organizaciones voluntarias y cómo es percibida por los ciudadanos. Cuál es la imagen que transmiten los medios de comunicación sobre estas tipo de entidades. En qué se ha traducido la

revalorización de la imagen social de las ONGs . Cuál es la estructura motivacional del voluntario y de los directivos y responsables de las entidades sociales.

- c) Cuáles son los principales impactos sociales en el bienestar y en la defensa de los derechos humanos y sociales y en la promoción del desarrollo social solidario. Y si están teniendo tales impactos efectos en las entidades sociales, por ejemplo, en nuevas formas de organización e intervención social.
- d) Cuáles son los retos de las organizaciones voluntarias en el futuro mediano, cuál es su espacio social y sus perspectivas de desarrollo.

Tales son las preguntas básicas que esta investigación se plantea con el objetivo no solo de conocer la realidad social del complejo mundo de las entidades sociales sino también de contribuir al debate social y científico sobre la función social de este tipo de organizaciones y su potencial en el desarrollo social y humano.

Un análisis en superficie de los problemas y retos de las ONGs en el espacio de la UE nos indica que los problemas son en parte comunes en lo que se refiere a las formas de organización y gestión, a los problemas que plantea la colaboración con las Administraciones Públicas, a las complejidad de las relaciones entre profesionales y voluntarios en las entidades sociales, también en lo que se refiere a la financiación y, últimamente, a las presiones de desplazamiento que estas sufren por parte de la empresa privada en la producción de servicios comunitarios que pueden ser rentables, como veremos en el capítulo 3.

No cabe duda que las dos últimas décadas han sido en España un período fecundo para el desarrollo de las ONGs tanto en cuanto a crecimiento como en lo referente a diversificación y presencia social. Esto es perfectamente constatable. Las ONGs no solo son una moda sino que forman parte del tejido visible de la sociedad. Pero también es cierto que tal crecimiento ha venido lastrado por las insuficiencias de una débil tradición asociativa que el período democrático solo limitadamente ha venido a paliar, un crecimiento limitado por la dependencia financiera del Estado de muchas entidades, un desarrollo pautado por la presión ideológica del mercado en cuanto a formas de gestión y , por último, la propia diversidad del sector hace del mismo un todo complejo que hace muy difícil sintetizar su desarrollo y sus problemas.

El conjunto del estudio, por tanto, pretende analizar los mencionados problemas proyectándonos hacia el futuro de las entidades voluntarias de acción social. Estudiaremos el presente pero con la pretensión de comprender el papel, identidad y funciones de las organizaciones voluntarias en el futuro mediano de la sociedad española. Este objetivo delimita tanto los pasos concretos u objetivos de la investigación como la metodología a aplicar.

- a) Desde el punto de vista de los objetivos concretos de la investigación nos centraremos en cuatro bloques de cuestiones básicas: la naturaleza del actual entorno de las ONGs y su marco institucional; en segundo lugar, los

problemas básicos que afectan a su dimensión económica, al desarrollo del voluntariado y su lugar en las políticas sociales; en tercer lugar, se analizan las actitudes y valores de la opinión pública ante el fenómeno asociativo, las motivaciones del personal directivo de las organizaciones voluntarias y las imágenes sociales del sector en los medios de comunicación.; en cuarto lugar, se analiza el impacto social en el bienestar de las entidades sociales a través de un estudio de casos: salud mental, exclusión social e inmigración; y, finalmente, se pretenden comprender las tendencias más importantes en el desarrollo organizativo de las entidades sociales.

- b) Desde el punto de vista de la metodología va de suyo que, de acuerdo con estos objetivos, será tanto cuantitativa como cualitativa e institucional, con un soporte latente en la historia social del sector voluntario. Ahora bien si lo que pretendemos es detectar los problemas básicos de las organizaciones voluntarias con perspectivas de futuro las herramientas deben ser preferentemente las prácticas cualitativas y el análisis institucional. Por lo cual nos dirigiremos a los dirigentes de las entidades, expertos y responsables públicos para tratar de captar y comprender el haz de problemas señalado y definir con la mayor relevancia posible los retos que afectan al futuro de las entidades sociales.

Dos precisiones adicionales importantes deben considerarse en el desarrollo de este proyecto relacionadas con la denominación y campo de acción de las entidades voluntarias de acción social:

Por una parte es preciso enfatizar en que **esta investigación tiene como campo de análisis y comprensión las organizaciones voluntarias de acción social, también denominadas ONGs de acción social o Tercer sector de acción social**. Con una mayor precisión se aborda este punto en el capítulo 4 en el que se analizan las opciones conceptuales, la construcción histórica del sector y sus ámbitos de actividad.

Aunque inevitablemente los autores de este trabajo utilizan las variadas denominaciones terminológicas al uso de los investigadores y expertos es preciso matizar que la concepción común que de las organizaciones voluntarias de acción social recorre este trabajo se caracteriza por cuatro rasgos básicos:

- Se trata del ámbito o campo de las organizaciones voluntarias de acción social.
- Cuya actividad no queda, sin embargo, reducida al estricto campo de los servicios sociales (en el sentido de los servicios sociales públicos) sino que también incluye directa o indirectamente otros tipos de acción en el ámbito de la sanidad, la educación, vivienda, etc. Es decir, son organizaciones de acción social polivalentes en sus objetivos y plurales en cuanto a las necesidades de los variados colectivos con los que trabajan este tipo de organizaciones. Se trata, por tanto, de estudiar las organizaciones voluntarias en un sentido relativamente amplio, cruzando la frontera de las entidades denominadas sociales y humanitarias – aunque estas últimas ocupen lugar preferente – ya que muchas entidades sociales realizan diferen-

tes actividades al mismo tiempo. Por ejemplo una ONG de discapacitados psíquicos oferta educación, formación profesional, trabajo y asistencia social al mismo tiempo, incluso asistencia sanitaria. O los casos Caritas Española y Cruz Roja son ejemplos paradigmáticos de multifuncionalidad y, por tanto, de difícil adscripción a un sector determinado

- Se trata de organizaciones de carácter tanto altruista (solidaridad universal) como mutualista (solidaridad particularista) si bien un número importante de organizaciones voluntarias son de carácter mixto.
- Finalmente, en este sector las formas de organización son muy variadas y van desde un ámbito organizativo-formal (asociaciones, fundaciones, corporaciones, entidades singulares) hasta un espacio organizativo-informal y grupalista como pueden ser las organizaciones de hecho y los movimientos sociales.

En suma la aproximación al fenómeno de las entidades sociales no se realizará tanto desde su tipología jurídico-institucional, aunque no puede obviarse, cuanto desde su dinámica concreta, su actividad institucional e impacto social.

Por otra parte, destacaremos, como un desarrollo particular la importancia del voluntariado ya que muchas entidades se apoyan en este colectivo y, sobre todo, porque el voluntariado es tanto un problema organizativo (las funciones ambivalentes del voluntario a las que luego nos referiremos) como un medio de desarrollo social (canal de participación de la sociedad civil en la "cosa pública"). Los discursos y prácticas sobre el voluntariado en las ONGs de profesionales y voluntarios serán objeto de investigación de manera directa en los capítulos 7 y 10 e indirectamente en los capítulos 4, 5, 6, 8, 9, 12, 13, 14, 15 y 16. Ello no obsta para que aclaremos que el hecho de que muchas entidades sociales no tengan voluntariado no implica que no puedan ser denominadas como organizaciones voluntarias ya que tal denominación se justifica en la libre voluntad organizativa de la sociedad civil.

b) Metodología del trabajo.

La metodología aplicada en esta investigación ha sido, como antes decíamos, tanto cuantitativa como cualitativa, con una permanente recurrencia al análisis institucional apoyada en la utilización de fuentes secundarias y tratamiento de algunas encuestas ya realizadas tal como puede verse en el CUADRO 1.

CUADRO 1
FUENTES Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN PARA EL ANÁLISIS Y
COMPRENSIÓN DEL SECTOR VOLUNTARIO DE ACCIÓN SOCIAL

	TÉCNICAS CUANTITATIVAS	PRÁCTICAS CUALITATIVAS	ANÁLISIS INSTITUCIONAL	TÉCNICAS MIXTAS
CAPÍTULOS	5, 6, 9 y 15	7 y 10	1, 2, 3, 4 y 8	11, 12, 13, 14 y 16
DESCRIPCIÓN	<p>Capítulo 5: Análisis y evaluación de fuentes secundarias sobre la dimensión económica del tercer sector social a nivel nacional e internacional. Análisis del sector voluntario del 0,52 del IRPF 1992-1997 y encuesta postal.</p> <p>Capítulo 6: Dimensión económica consolidad del gasto social de las organizaciones no lucrativas, incluye mecenazgo social de las empresas, en el año 2000, en base a distintas fuentes de información.</p> <p>Capítulo 9: Reanálisis de las encuestas del CIS 2105, 2107, 2221, 2301, 2302,, 2370 y 2419; Inglehart 2000 y Encuesta Europea de Valores 90-93 y 95-97.</p> <p>Capítulo 15: Análisis y valoración de redes de trabajo de ONG, elaboración de indicadores y clasificación funcional de enlaces de WEBS.</p>	<p>Capítulo 7: Estructura motivacional del voluntariado en base a 19 entrevistas en profundidad a voluntarios y ex voluntarios, 11 entrevistas a gestores de entidades y técnicos de la Administración y 5 Grupos de Discusión con jóvenes voluntarios y no voluntarios.</p> <p>Capítulo 10: Estructura motivacional e ideológica de los directivos y profesionales de las entidades voluntarias de acción social en base a 10 Grupos de Discusión.</p>	<p>Capítulo 1: Marco histórico-institucional del tercer sector con especial referencia al tercer sector social.</p> <p>Capítulo 2: Análisis de la reestructuración del Estado de Bienestar y de las nuevas pautas institucionales en política social con especial referencia al Tercer Sector.</p> <p>Capítulo 3: Tendencias del tercer sector en la UE.</p> <p>Capítulo 4: Estructura institucional del sector voluntario en España.</p> <p>Capítulo 8: Evaluación de las políticas públicas sobre entidades voluntarias: legislación, recursos, técnicas de soporte y sistemas de consulta y participación.</p>	<p>Capítulo 11: Imágenes sociales del sector voluntario en base a explotación de encuestas, prensa diaria (1998-2001) y grupos de discusión.</p> <p>Capítulo 12: Análisis documental e informantes cualificados del ámbito de la salud mental.</p> <p>Capítulo 13: Encuesta a población excluida en la C. Foral de Navarra y evaluación de la acción de la Red de Lucha contra la pobreza.</p> <p>Capítulo 14: Análisis documental a informantes cualificados de Caritas Murcia y Murcia Acoge.</p> <p>Capítulo 16: Entrevistas en profundidad a directivos, expertos y responsables de la admón. , y análisis de fuentes secundarias y primarias de los distintos capítulos de la investigación.</p>

RESUMEN DEL CAPÍTULO 1

Esta investigación tiene como objetivo analizar el contexto social e institucional de las Entidades Voluntarias de Acción Social o Tercer Sector de Acción Social, su estructura, dimensión económica, las imágenes sociales y motivaciones de los directivos sociales y del voluntariado.

También analiza el impacto social de la actividad de las entidades sociales a través de varios estudios de caso.

Finalmente se abordan los retos y tendencias de las organizaciones voluntarias en el marco de las nuevas políticas sociales en la era de la globalización.

La interdisciplinariedad y la utilización conjunta de métodos cuantitativos y prácticas cualitativas de investigación, además del análisis institucional, son las vías de aproximación al análisis del desarrollo de este tipo de organizaciones.

2

GLOBALIZACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y TERCER SECTOR

Gregorio Rodríguez Cabrero

2.1 INTRODUCCIÓN.

El objetivo de este capítulo es contextualizar el desarrollo del Tercer Sector en general y Social en particular en base al análisis de los cambios en el entorno económico y político y, de manera concreta, los que se refieren al Estado de Bienestar y al mercado en cuanto instituciones que interactúan y condicionan el curso histórico de las organizaciones sociovoluntarias.

El pulso o tensión histórica que ha tenido lugar entre el Estado de Bienestar y los intereses del capitalismo corporativo en ascenso durante la década de los ochenta – en los que el Estado de Bienestar frenó su crecimiento e influencia política ante el desconcierto de buena parte de sus defensores – devino en la década de los noventa, sobre todo a partir de la segunda mitad, en una articulación ambivalente y desigual entre universalismo protector, formas crecientes de particularismo social y creciente mercantilización de la política social.

Con esta nueva articulación político-institucional hemos entrado en el siglo XXI y a su constitución han contribuido cambios internos en los Estados de Bienestar (básicamente el agotamiento del modelo fordista de producción y consumo en que se sustentaba) y externos (resumidos en el proceso de globalización o mundialización).

No cabe duda que en los actuales complejos cambios institucionales en el Estado de Bienestar han jugado y juegan un papel crucial los debates ideológicos y políticos tanto o más que los cambios económicos y tecnológicos. Pues bien, esta contribución tiene como objetivo explicar tentativamente las profundas mutaciones sociales y económicas acaecidas en los Estados de Bienestar que están dando paso a nuevas configuraciones institucionales y nuevas constelaciones ideológicas. La maduración de las mismas abocará a una nueva fase de la reforma social que lentamente se está abriendo paso y cuya forma definitiva será la consecuencia de estos cambios y de conflictos sociales inevitables.

Comprender la naturaleza social de este proceso de transición es, como decimos, el objetivo de este trabajo. Después de veinticinco años de debates sobre la crisis del Estado de Bienestar el reto para las ciencias sociales y, de manera concreta, el reto para la política social consiste en saber si, además de constatar esa "crisis permanente", podemos definir algunas de las claves del proceso más general del que forma parte aquel. Nuevos problemas sociales como el envejecimiento de la población, los procesos de exclusión social y la nueva dinámica migratoria, junto a la modificación de las formas tradicionales de reproducción social primaria, subyacen a este proceso de cambio que no puede reducirse a su sola dimensión económica - el de la viabilidad financiera del Estado de Bienestar, con ser crucial- ni tampoco al de su dimensión política - las posibilidades de cristalización de nuevos consensos entre las fuerzas políticas sobre los objetivos generales de las políticas sociales. Se trata, por el contrario, de procesos que afectan a la naturaleza profunda de nuestras sociedades y a los nuevos modos emergentes de producción, consumo e integración sociopolítica, a la estructuración en suma de la sociedad y de las instituciones sociopolíticas.

Obviamente, dado el carácter tentativo de este trabajo el discurso explicativo discurrirá por vías generalistas, a veces muy tentativas, pero que pretenden trazar los nuevos marcos del debate teórico-ideológico en política social.

En este marco general sobre los procesos de transformación del Estado de Bienestar el orden del trabajo será el siguiente. Primero, describiremos las principales transformaciones sociales y económicas que han tenido lugar en el seno y entorno del Estado de Bienestar. En segundo lugar, abordaremos los principales debates teórico-ideológicos que subyacen y explican tales cambios. Tercero, trataremos de explicar el por qué de las pautas institucionales emergentes en el desarrollo práctico de las políticas sociales. Finalmente, señalaremos algunas de las tendencias e incertidumbres en el desarrollo de la nueva reforma social.

2.2 TRANSFORMACIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS EN EL ESTADO DE BIENESTAR.

En un contexto general tan complejo, como el anteriormente esquematizado, hablar de transformaciones en el Estado del Bienestar y en sus políticas sociales es, sin duda alguna, un ejercicio reduccionista teniendo en cuenta la diversidad de modelos de Estado de Bienestar existentes en el mundo y, de manera particular, en los países de capitalismo avanzado. Pero apoyándonos en la relativa convergencia de estos modelos en los países centrales abusaremos de un cierto reduccionismo metodológico en aras del objetivo final de este trabajo que es desentrañar tentativamente algunas de las claves teóricas en el desarrollo futuro de las políticas sociales más allá de la compleja diversidad de modelos.

El modelo dominante de Estado de Bienestar puede definirse – más allá de la forma histórica concreta que adopta en cada país – como aquel conjunto de insti-

tuciones estatales que garantizan una serie de derechos sociales ejercitables por la inmensa mayoría de los ciudadanos – universalismo protector – desarrollados a través de políticas y programas de carácter redistributivo en base a la solidaridad intergeneracional y apoyados en la idea básica de “ciudadano trabajador” que es sujeto de derechos sociales y residualmente como “ciudadano necesitado”. El Estado de Bienestar es la gran agencia institucional de reproducción social y laboral tanto en lo que se refiere a la producción de servicios y prestaciones sociales cuanto en lo referente a la mediación en los conflictos sociales, laborales y políticos en las sociedades complejas de capitalismo corporativo.

Este modelo se apoyaba, y se apoya aún, en un cuádruple componente económico (generalización del pleno empleo) institucional (oferta generalista de servicios y prestaciones económicas) social (la subordinación de la mujer en el proceso de producción y reproducción) y político (el papel secundario de los ciudadanos y de la sociedad civil en general en la definición de las necesidades sociales a satisfacer y en su modo concreto de materialización).

Por otra parte, este modelo, fruto de un acuerdo implícito entre la clase obrera industrial organizada y las clases medias funcionales urbanas, no solo generó un sólido espacio social de seguridad económica y dio contenido real a los derechos políticos en forma de democracia social o economía social de mercado (según el enfoque ideológico adoptado) sino que facilitó y estimuló los consumos privados que encontraron en los consumos públicos su base de apoyo y reproducción (Rodríguez Cabrero, 2002).

Pues bien, el Estado de Bienestar se ha visto progresivamente sometido a importantes mutaciones institucionales y económicas a partir de principios de la década de los ochenta cuando se empiezan a aplicar políticas de racionalización, privatización y contención del gasto social como desarrollo de políticas monetaristas.

El análisis del contexto general del desarrollo de las políticas sociales a partir de este período nos permite disponer del mapa social general en el que poder analizar y comprender los cambios sociales y políticos en el Estado de Bienestar - su contención, retrocesos y, sobre todo, transformaciones. En efecto, el contexto general histórico-ideológico del período de crecimiento del Estado de Bienestar (básicamente el período 1950-1980) es el de la modernización que se corresponde con el crecimiento y consolidación del Estado de Bienestar: modelo de crecimiento económico aparentemente ilimitado en base al fordismo industrial y el consumo de masas que permitió transformar parte de la productividad en oferta pública de servicios y en renta adicional para el consumo privado. Hoy, por el contrario, sobre todo desde los primeros años noventa, el nuevo marco es el de la globalización que se corresponde con un proceso de mutación de las fuerzas productivas a nivel mundial que ha modificado el modelo anterior a dos niveles: congelando la oferta de consumos públicos (lo que denominaremos Estado de Bienestar aunque ello nos exigirá posteriores matizaciones) y segmentando los consumos privados en base a mayores dispersiones en la distribución de la renta en la que el Estado juega un

papel más pasivo. El nuevo contexto, el de la globalización, no es más que un ámbito general donde se producen las nuevas relaciones de carácter desigual entre política económica y política social mediadas por los nuevos roles del Estado (descentralizado internamente y más frágil externamente) del mercado (en proceso de ampliación de las relaciones y prácticas mercantiles en el ámbito social y en el propio Estado de Bienestar) y de la sociedad civil (como renovado espacio de socialización de necesidades adaptado a los requerimientos de la extensión mercantil o economización de las actividades no lucrativas).

Dada la naturaleza profundamente ideológica del vocablo globalización (ver **Ángel González Martínez-Tablas, 2000; Yates, 2001**) es comprensible que no exista acuerdo sobre su naturaleza social y económica. Es un jeroglífico social a desentrañar. Para unos es una simple continuidad o una fase mas del proceso histórico general de industrialización iniciado a finales del siglo XVIII que supone una constante revolución de las fuerzas productivas; para otros (**Castells, 1997**) se trata de un proceso de convergencia mundial bajo la fuerza dominante del capitalismo en la era de la información. Desde la perspectiva del poder y autonomía del Estado existen igualmente dos tendencias básicas: para unos el Estado nacional sufre una pérdida radical de autonomía en el nuevo contexto globalizador (**Gummet, 1996**) mientras que para otros el Estado nacional lejos de perder autonomía está sometido a un proceso de adaptación activa a la nueva dinámica competitiva mundial y a la informatización de los procesos económicos y de las decisiones financieras (**Hirst y Thompson, 1995 y 1996**).

Finalmente, y desde el punto de vista de los impactos sociales y económicos, los analistas de la política social vienen a coincidir, en que se producen efectos notables, tanto positivos como negativos, en la generación del empleo y en la protección social (**Rodrik, 1997**). En todo caso los Estados de Bienestar, vienen a coincidir la mayoría de los expertos en política social, han adoptado estrategias de doble adecuación institucional y económica al nuevo contexto de la globalización ya que la efectividad de las políticas keynesianas tradicionales se ve condicionada por el nuevo contexto económico mundial (**Muñoz del Bustillo, 2000**) . En este sentido , por ejemplo, cabe mencionar desde autores globalescépticos (**Vicens Navarro, 2000**) a autores globaldefensivos (**Ramesh Mishra, 1999**) pasando por otros que podríamos denominar globalactivos (**Gough, 1996**) para quienes la estrategia del Estado del Bienestar es la de transformarse en Estados “competitivos” que combinan políticas redistributivas clásicas con políticas activas en educación, formación profesional e I+D que, contribuyendo al incremento de la productividad y a la moderación de costes en economías muy abiertas, puedan hacer compatibles Estados de Bienestar extensos y relativamente estables con sistemas de producción capitalista altamente productivos. Se trataría de una **estrategia de consenso adaptativo** del Estado de Bienestar cuya naturaleza será objeto de posterior consideración.

A otro nivel cabe diferenciar entre globalización “fuerte” – como visión determinista que subordina el poder político de los Estados nacionales al sistema económico mundial (despolitizando la reforma social que ahora se convierte en obstáculo) (**Strange, 96; Hout, 1996**) – de la globalización “flexible” (**Yates, 2002; Keil,**

1998; Petrella, 1996) según la cual si la globalización modifica el campo de acción de los Estados limitando su poder también estos influyen en las circunstancias bajo las que opera el proceso globalizador facilitando su desarrollo y modulando su impacto a través de la trama institucional de redistribución e integración social y mediante el concurso de organizaciones voluntarias y movimientos sociales.

Nuestra tesis tentativa es que la globalización no es un “deus ex maquina” que determina las relaciones sociales y de producción así como las instituciones políticas. La globalización opera en marcos institucionales e históricos concretos que condicionan y modulan las formas y los impactos de la globalización. La globalización también se adapta modificando a los Estados de Bienestar que a su vez crean las condiciones específicas en que aquella tiene lugar (**Holton, 1998**). Dicho de otro modo, la creciente integración económica internacional, acelerada por las tecnologías de la información, altera el marco institucional de los Estados nacionales pero sería irreal y mixtificador deducir de ello que los Estados nacionales desaparecerán o quedarán reducidos a Estados mínimos completamente desregulados tal como plantea la contrautopía neoliberal en su ensoñación en pro de un retorno al capitalismo liberal patrimonial (ver la interesante interpretación sociohistórica de **Ortí Benlloch, A, 2002**). Más bien existen ejemplos de todo lo contrario. Así, por ejemplo, por señalar casos significativos, la mayoría de los Estados de Bienestar nórdicos están muy globalizados y sus Estados son tan extensos como activos en cuanto a intervencionismo económico. Si la dimensión institucional de la protección social del Estado de Bienestar ha sufrido un cierto retroceso o contención no ha sucedido lo mismo con la dimensión económica que los ha transformado en Estados activos, competitivos o shumpeterianos (**B. Jessop, 2000 , Gough, 1996**).

Los nuevos Estados “competitivos” han ido estableciendo en los últimos lustros una lógica relacional entre política económica y política social que algunos han llegado a calificar, de manera bastante discutible, como de “business- friendly social policy” (**D-M Shin, 2000**). Exagerada porque al final se trata de una relación “amistosa” que implica una subordinación de la política social a la política económica tanto por los cambios en la estructura de la financiación del Estado (desplazamiento de la carga fiscal desde el capital al trabajo aumentando las cotizaciones de los trabajadores y la base impositiva fiscal indirecta del Estado) como por la vía de los programas de gasto (tendencia general a la contención de los programas universales en prestaciones y servicios por la vía de la reducción de la intensidad protectora y endureciendo los requisitos de acceso a las prestaciones (desempleo en particular, además de la incapacidad laboral transitoria y permanente) e introduciendo la flexibilidad y la desregulación del trabajo (**Prieto, 1999**) junto a políticas activas de empleo donde sí se produce en parte esa colaboración “amistosa” de carácter instrumental de que habla Shin.

Pues bien, este modelo de mutación del Estado de Bienestar en el entorno de la globalización, esquemáticamente descrito, se concreta en una serie de cambios específicos que son expresión del mismo y contribuyen a la reestructuración del Estado de Bienestar pues, tal como hemos señalado en otros trabajos (**Rodríguez**

Cabrero, 1994) no se ha producido un desmantelamiento del Estado de Bienestar pero sí una profunda reestructuración, no finalizada, que afecta tanto a los objetivos del Estado de Bienestar como a los modos de su gestión institucional. Pasaremos a continuación a desarrollar ambos tipos de cambios.

A) La reorientación de los objetivos del Estado de Bienestar: universalismo/privatización.

En lo que se refiere a los objetivos y contenidos básicos del Estado de Bienestar podemos señalar tres cambios cruciales que se están produciendo en el mismo que reorientan ideológicamente su trayectoria histórica y sustentan las nuevas argumentaciones en favor de un papel descomprometido o, al menos, menos comprometido de la política social del Estado.

a) **Universalismo contenido.**

El universalismo del Estado de Bienestar basado en el status de ciudadano ocupado o trabajador entra en crisis relativa una vez que tiene lugar la quiebra del pleno empleo. Trabajar era y es equivalente al acceso a la materialización de los derechos sociales de manera plena. Incluso el acceso a los derechos sociales de tipo asistencial para aquellos que tienen cargas familiares es porque se ha trabajado y se demuestra, además, la disponibilidad a buscar empleo o aceptar los empleos ofertados. La protección social va unida indisolublemente a la disciplina fabril. El grupo de los que perciben prestaciones asistenciales por razones de enfermedad permanente o incapacidad de origen es, precisamente, porque “no pueden trabajar”.

Con el fin del pleno empleo, el desplazamiento de determinadas producciones a países con fuerza de trabajo más barata, más disciplinada y con escasos derechos sociales, se forma un amplio grupo social: los excluidos del empleo y, por tanto, de los derechos sociales plenos, como mucho un acceso precario y de baja intensidad protectora a los derechos sociales. No cabe duda que el volumen creciente de este colectivo (**Rodríguez Cabrero, 1998**) - aunque semiintegrado en base a políticas protectoras de baja intensidad necesarias para mantener la paz social - ha tenido efectos disciplinarios en las demandas de las clases trabajadoras. Las nuevas generaciones de trabajadores empiezan a vivir como “natural” la temporalidad en el empleo, la decreciente intensidad protectora y la creencia de que la incorporación laboral exige largos períodos de espera antes de lograr la estabilidad en el empleo. El coste social de esta precariedad o inestabilidad “natural” será asumido en los países del sur de Europa (Italia y España son casos arquetípicos) por la familia y el sistema educativo que permiten diferir en el tiempo, socializando el coste, el proceso de incorporación social o de consolidación del estatuto de ciudadanía social. Por su parte, las jubilaciones anticipadas, fruto de las permanentes reconversiones empresariales, supondrán la puesta en marcha de programas asistenciales que enlacen despido con jubilación que, además, permitirán la reducción del coste de las pensiones a largo plazo.

Los análisis empíricos disponibles nos confirman una doble realidad: los gobiernos no han reducido en extensión los programas de protección social ya que el cuestionamiento abierto del universalismo protector sería, hoy por hoy (a ello nos referiremos en el epígrafe cuarto) abrir una vía de conflictos sociales y políticos de incierto e incalculable impacto. Es por ello que el Estado de Bienestar ha devenido progresivamente en Estado Asistencial en cuanto a prestaciones sociales.

El empleo sigue siendo en nuestras sociedades el fundamento social del ejercicio pleno de la ciudadanía. Los gobiernos han desarrollado de forma paralela los discursos y prácticas de la disciplina del mercado laboral (“evitar gorriones en el Estado de Bienestar” combatiendo el fraude en la concesión de determinadas prestaciones económicas) con programas selectivos de inserción laboral (las llamadas políticas activas). La creencia colectiva de que el empleo será un bien escaso – o determinados tipos de empleo en función de las expectativas creadas en el sistema educativo – ha promovido un debate inconcluso, al que luego volveremos, en torno a dos concepciones básicas sobre el principio de ciudadanía social:

Por una parte, lo que podríamos denominar como “universalismo segmentado” que sostiene que el Estado de Bienestar debe ajustarse a la realidad del mercado y, por tanto, el sistema de protección social debe expresar la segmentación del mismo. Ello quiere decir que el Estado de Bienestar debe tener tres niveles protectores: uno de tipo básico o asistencial para todos aquellos que no puedan trabajar bajo prueba de falta de recursos y que sería financiado mediante impuestos. Un segundo nivel de carácter profesional (el más importante) financiado con cuotas de trabajadores y empresarios o en base a modalidades que desarrollen el principio de capitalización individual. Ello se complementaría con un tercer nivel de protección, de carácter voluntario, basado en el ahorro y en la creciente capacidad patrimonial de las clases medias funcionales para complementar la pensión u optar por alternativas asistenciales privadas en el campo de la sanidad y de los servicios sociales.

Por otra parte, tenemos el “universalismo ciudadano” que postula que el Estado de Bienestar no debe tener como fundamento el empleo ni su lógica protectora adaptarse de manera rigurosa al mercado de trabajo. Por contra, se trata de que el principio de ciudadanía social se funde en la satisfacción de necesidades sociales básicas sin que estén necesariamente respaldadas por el trabajo mercantil. Este enfoque es objeto de importantes polémicas en las que ahora no podemos entrar aquí en detalle excepto unas breves referencias para remitirnos a las recientes investigaciones en este campo. Baste destacar que (**Van Parijs, 1992; Atkinson, 1996; J.A.Noguera, 2000**) se trata de establecer una renta incondicional para todos los ciudadanos justificada no solo en criterios morales de libertad y justicia sino también en criterios de eficiencia tanto en sentido negativo (eliminar el fraude en el cobro de prestaciones) como en sentido positivo (generar incentivos laborales al eliminar la trampa de la pobreza. Resta mencionar como aspecto conflictivo el problema de la financiación de ese tipo de renta incondicional. De ahí que las soluciones que se planteen en el medio plazo sean de tipo intermedio (**Ayala, 2000; Moreno, 2000**) en el sentido de mantener los sistemas básicos de carácter contributivo y universalizar las rentas mínimas de inserción en el ámbito local de forma que la renta mínima esté vinculada doblemente a la inser-

ción sociolaboral y al desarrollo local. Las rentas mínimas de inserción frente a las de tipo asistencial tradicional no abandonarían del todo su carácter disciplinario pero incorporarían elementos nuevos como son los de derecho a un mínimo social y la inserción laboral. Son rentas condicionadas de “transición” hacia nuevas posibilidades de renta ciudadana cuya posible materialización solo puede fundarse en un nuevo pacto social dadas sus implicaciones financieras y políticas.

Ahora bien es el universalismo segmentado el que de manera progresiva se está consolidando en las sociedades avanzadas lo que supone, sin duda, un cierto vaciamiento selectivo de los derechos sociales que se traduce en un aumento de las desigualdades sociales de renta y consumo y, también, de oportunidades lo cual amplía la diferencia en capacidades sociales tal como afirma Sen (Sen, 1992). Ello es compatible con el desarrollo progresivo, pero desigual, de rentas mínimas de inserción que junto a la solidaridad familiar conforman la compleja trama de seguridad social en buena parte de los países con Estados de Bienestar.

b) Particularismo social.

El segundo ámbito que afecta en profundidad a los objetivos y contenidos del Estado de Bienestar es lo que podríamos denominar como ascenso del “particularismo social”. Podemos definir este como aquel tipo de estrategias y prácticas grupales que pugnan por establecer diferentes modos de satisfacción de las necesidades sociales en el seno del Estado de Bienestar. Ahora bien aquí cabe distinguir dos estrategias muy diferentes.

Por una parte, aquella que propugna el reconocimiento de la igualdad de género y la especificidad de grupos de riesgo que precisan de una satisfacción diferencial de sus necesidades como, por ejemplo, personas dependientes o enfermos mentales. Se trata, en suma, de incorporar tanto la igualdad de género en el Estado de Bienestar como impulsar la satisfacción diferenciada de las necesidades sociales en su seno. El particularismo social apuesta por un Estado más diferenciado y descentralizado, más cercano al ciudadano y al ejercicio de la igualdad de género. A ello volveremos posteriormente si bien hay que recordar que en la construcción del particularismo social han jugado un papel crucial los movimientos sociales y las organizaciones en que muchos de ellos se han transformado (las llamadas ONGs) como nuevas formas de desarrollo de la participación social, de la diferenciación de necesidades y, también, de colaboración instrumental con el Estado de Bienestar. Los grupos de presión e influencia en el Estado de Bienestar se traducen en formas de colusión de lo público con lo privado y de vaciamiento de lo público en favor de formas pseudopúblicas o privadas de gestión de las políticas sociales.

Por otra parte, este particularismo social es diferente de las estrategias del particularismo individualista (Ellison, 1999), ajeno a los objetivos del Estado de Bienestar, y que se traduce en la colusión de intereses privados con los públicos y distintas formas de clientelismo sociopolítico que hacen de aquel simple instrumento al servicio de intereses espúreos.

Es obvio que las políticas sociales de orientación grupal o categorial han ido ganando fuerza en el diseño de las políticas sociales. Las políticas para la mujer, juventud, tercera edad, etc. forman parte hoy del desarrollo de las políticas sociales y expresan necesidades sociales diferenciales. Ahora bien su existencia y su desarrollo tienen consecuencias ambivalentes ya que si, por un lado, enriquecen el campo de la igualdad, por otra parte, contribuyen a la segmentación de las políticas sociales en función de la distinta capacidad de movilización y presión de los grupos sociales y sus organizaciones. Sabemos, por ejemplo, que las organizaciones de personas mayores y discapacitados en España y en la mayoría de los países de la UE tienen un diferencial de poder político superior a otros grupos menos organizados como pueden ser los enfermos mentales o los pobres severos. Con ello constatamos que la grupalidad social amplía el campo de desarrollo de las políticas sociales pero también se producen colisiones de intereses y una cierta jerarquía de poder a la hora de expresar, defender y negociar la satisfacción de las necesidades específicas.

c) **Remercantilización de los derechos sociales.**

Siguiendo el trabajo seminal de Esping-Andersen (**Esping-Andersen, 1990**) entendemos por remercantilización el proceso de debilitamiento de los derechos sociales o, si se prefiere, el aumento de las exigencias para acceder y materializar los derechos sociales.

Esto supone dos consecuencias. En el plano ideológico la difusión de la idea de que los derechos sociales dependen exclusivamente de la participación en el mercado de trabajo, la idea de que los sistemas públicos afrontan el riesgo de un colapso financiero y, por tanto la necesidad de asumir la reducción de las prestaciones en cantidad o calidad y, por último la idea de que cada individuo debe ser responsable de su bienestar por encima del bienestar colectivo. Se trata de un cambio ideológico sutil pero efectivo a largo plazo que puede modificar las bases ideológicas tradicionales del Estado de Bienestar que se sustenta en el principio de solidaridad intergeneracional.

En el plano material la remercantilización opera ya desde hace lustros en la materialización de las políticas sociales en forma de reducción de la intensidad protectora, en la extensión de la asistencialización en el Estado de Bienestar y en el recurso al sector privado por parte de los ciudadanos ante la calidad, muchas veces declinante, de ciertos servicios públicos. En todo caso la lenta pero imparable conversión de las clases medias funcionales en clase medias funcional-patrimoniales tiende a minar los fundamentos materiales e ideológicos del Estado de Bienestar en pro de un Estado de Bienestar liberal-patrimonial crecientemente diferenciado y fragmentado.

Por decirlo de manera más precisa la remercantilización suele adoptar varias modalidades. Una de tipo financiero que es el recorte de las prestaciones o reducción de la intensidad protectora. Otra es de tipo jurídico-social que consiste en el endurecimiento de las condiciones de acceso al disfrute de determinados derechos

sociales como pueden ser la exigencia de más tiempo de cotización para percibir una prestación por desempleo o el recorte de los meses de disfrute de la misma una vez causada la situación de paro. Una última modalidad es la institucional como puede ser el trasvase de la gestión de determinadas prestaciones al sector privado como la baja laboral por enfermedad y diferentes modalidades de invalidez laboral. La primera no es la más importante siempre, depende de las tradiciones y modelos de protección social de los distintos países; su aplicación es lenta dados los efectos que ello tiene en el voto político. Por el contrario las otras – racionalización y reestructuración – son más efectivas a largo plazo ya que contribuyen a socavar la confianza en el Estado de Bienestar y a la progresiva sustitución de las instituciones públicas por agencias privadas de gestión de las políticas sociales.

B) La reorganización de la gestión del Estado de Bienestar.

En lo referente a las formas de gestión son tres los procesos que podemos mencionar que han alterado los modos tradicionales de intervención del Estado de Bienestar: la descentralización del Estado, el auge del tercer sector en general y de acción social en concreto y la privatización selectiva del Estado de Bienestar. En muchos sentidos los cambios en sus objetivos y contenidos básicos se manifiestan, si bien de forma no mecánica, en los nuevos modos de gestión emergentes que articulan sistemas complejos (**J. Adelantado, 2000**). Los dos primeros procesos suponen una “extensión del Estado” o nuevas formas de intervención estatal diluyendo la implicación directa del Estado Central en la gestión de los servicios y prestaciones. El tercer proceso, el de la privatización selectiva, supone una “reducción” del Estado al transferir parte de su responsabilidad a la acción mercantil. Si bien es discutible si ciertas intervenciones de las ONGs no son formas específicas de privatización encubierta.

En primer lugar, el Estado de Bienestar en casi todos los países con este modelo se ha **descentralizado** transfiriendo parte de su responsabilidad a regiones y entes locales. Este proceso, como la mayoría de los que han tenido lugar en el largo y complejo proceso de reestructuración del Estado de Bienestar, tiene varias interpretaciones posibles. La descentralización es, por una parte, una respuesta a la crítica ciudadana a los efectos negativos de la centralización sobre la participación social, en la definición de los contenidos de las políticas sociales y en el control de sus efectos pero, también, es una salida a las demandas de los nuevos poderes territoriales que tratan de dar contenido a las políticas de tipo local, los llamados mesogobiernos. Este doble proceso, sin mencionar otros referidos a la eficiencia en la gestión en los que aquí no podemos entrar, tiene una doble consecuencia: las políticas y los servicios se “acercan” al ciudadano pero, al mismo tiempo le “diferencian” en la materialización de sus derechos ya que si, por un lado, los derechos ciudadanos se cualifican mediante nuevas formas de control de la acción pública y de la calidad de los servicios, por otra parte, la materialización de los derechos sociales genera no pocos problemas de desigualdad en los contenidos de los derechos y de coordinación institucional en el proceso de solidaridad interterritorial.

También, y no es menos cierto, el Estado de Bienestar se transforma en parte en Estado “competitivo” lo que supone un peso cada vez mayor de las políticas económicas de inserción/adaptación de las economías nacionales a los procesos de internacionalización financiera y productiva (**Gough, 1996**). Dicho de otra manera, parece estar dándose una cierta especialización o división del trabajo entre el Estado central (gestor de las políticas activas y de la inserción en la globalización) y los gobiernos territoriales (gestores de las políticas de servicios sociales y prestaciones asistenciales).

En segundo lugar, el crecimiento del privatismo social tiene su traducción material no solo en la **extensión del tercer sector**, y dentro de este de las llamadas ONGs, sino que estos forman parte de las nuevas dinámicas de extensión de la responsabilidad estatal a la sociedad civil en la materialización de los derechos sociales. Aunque no podemos entrar aquí en el análisis detallado de su naturaleza (**Montserrat Codorniu y Rodríguez Cabrero, 2000; Turner, 2001**) podemos destacar que su presente auge – ya que sus raíces históricas vienen de muy lejos – es fruto de fuerzas sociales en parte contrapuestas: por una parte, las ONGs (las de acción social, educativa, sanitaria, cultural, principalmente) son mecanismos de participación social que van más allá de la participación política tradicional. Es decir, forman parte de la democracia asociativa-participativa. Por otra parte, son una nueva respuesta a las nuevas necesidades y desigualdades, nacionales e internacionales, a las que los Estados responden o con lentitud e ineficacia o con programado distanciamiento, a las que tratan de dar respuesta desde el ámbito local y bajo nuevos supuestos de innovación organizativa.

Ahora bien, la otra cara de la argumentación es que la potenciación de las ONGs y el apoyo al desarrollo del voluntariado forman parte de las nuevas políticas sociales de austeridad: abaratar costes de los programas sociales trasladando a la sociedad la responsabilidad de la gestión de parte de los mismos mediante una cooperación necesaria basada en el principio de responsabilidad social (**Madrid, 2001**.) que exige una solidaridad de “todos” ante los problemas sociales. Los procesos de exclusión social no serían responsabilidad única del Estado sino de todos, de forma que las políticas sociales serían una responsabilidad compartida entre las administraciones públicas y la sociedad civil.

Es por ello que los Estados han institucionalizado la cooperación voluntaria en forma de estructuras y plataformas de entidades colaboradoras de la acción estatal que gestionan recursos públicos y, al mismo tiempo, legitiman las políticas de asistencia social a los grupos menos favorecidos de la sociedad en los que de manera especial centran su actividad social las ONGs.

Esta faceta de entidades colaboradoras conlleva – como se puede ver en los capítulos 6, 7, 8 y 10 de esta investigación – en muchos casos una elevada dependencia financiera del Estado por parte de las ONGs así como la adopción inevitable de modos de actuación competitivos por los recursos entre las propias ONGs y estrategias cuasi-empresariales de gestión con su correlato de mercados internos

y jerarquías entre profesionales y voluntarios. Al mismo tiempo las ONGs se ven obligadas a competir con las empresas privadas cuya intervención es creciente en la gestión de los programas sociales.

Más allá de la colaboración instrumental con el Estado (Sarasa, 1997) diferentes teóricos del tercer sector han planteado tesis alternativas al Estado de Bienestar: unas de carácter estrictamente liberal en la medida en que se cuestionan todos los supuestos tradicionales del Estado de Bienestar (satisfacción de las necesidades básicas, a través de un sistema de redistribución de la renta y de la imposición y provisión estatal de la mayoría de las necesidades) y otras de naturaleza "radical" (Hirst, 1994), dentro de la amplia gama de teorías pluralistas, que postulan lo que viene a denominarse como "asociacionismo del bienestar" o visión de la producción de bienestar en la que no se niegan ni los objetivos de satisfacción de necesidades universales ni la centralidad de la financiación estatal pero sí el papel central del Estado en la provisión de servicios que sería sustituido de manera radical por las asociaciones, mutuas, cooperativas y otros tipos de entidades sin fin de lucro de forma que se combinaría la satisfacción de necesidades y la participación social, el bienestar y el control democrático. La alternativa asociacionista del bienestar, distinta de la tesis de la sociedad del bienestar (que incluye entidades voluntarias junto a la empresa privada en la provisión de servicios de bienestar en una supuesta sociedad en la que el Estado tiene un papel residual) no cuestiona la producción colectiva de bienestar sino los modos predominantes de provisión a través del Estado. Aunque no podemos entrar aquí en un análisis detallado del debate sí cabe señalar que la expansión del tercer sector, así como la del mercado, plantea un problema radical para la política social: si la producción mixta de bienestar garantiza el objetivo de igualdad de los ciudadanos a la hora de materializar sus derechos sociales (Stears, 1999).

Finalmente, el proceso de reestructuración del Estado de Bienestar y de debilitamiento relativo de los derechos sociales ha dado paso a un **creciente rol del mercado** en las políticas sociales bien como gestor de servicios públicos mediante contratos, cesiones y conciertos – en competencia creciente con las ONGs como antes decíamos – bien mediante la constitución de una oferta propia de servicios que se presenta de manera complementaria y/o sustitutiva de los servicios estatales para los grupos sociales de mayores ingresos.

Mediante la primera estrategia el Estado (la empresa privada como gestora de recursos públicos) contribuye a reducir costes de estructura en la Administración Pública y diluye su responsabilidad en lo tocante a los efectos de las políticas sociales. Mediante la segunda (constitución de una oferta propia) se da satisfacción a grupos sociales de elevados ingresos que buscan servicios diferenciados por los que están dispuestos a pagar su coste a cambio, obviamente, de la reducción de la factura fiscal. No en vano esa demanda social privada tiene como correlato implícito la reducción de la solidaridad fiscal. Servicios privados a cambio de menos impuestos, tal sería el *trade off*.

Pero la presencia del mercado en la producción de bienestar es aún contemplada con suspicacia por los ciudadanos, particularmente en los países del sur de Europa que no acaban de comprender la relación entre servicios de bienestar y negocio privado. De ahí que su intervención se recubra bajo el principio general de solidaridad del que participan muchas empresas a través del marketing social. Patrocinio, marketing con causa y otras fórmulas, cuyo análisis se hace en profundidad en el capítulo 6, forman parte de las llamadas nuevas empresas de servicios de “venta solidaria” que se adaptan a los nuevos parámetros del discurso supraclasista hiperformalista de la solidaridad con los necesitados de aquí (Primer Mundo) y allá (Tercer Mundo).

Estamos, en suma, ante un **privatismo selectivo** que supone la ampliación de la producción mercantil de servicios no solo en Estado de Bienestar sino en la propia sociedad civil. Las políticas de contención del gasto público se han traducido, entre otras cosas, en formas variadas de externalización de la producción y provisión de servicios en competencia creciente con el sector no lucrativo. La gestión de oficinas de empleo, la gestión también de la incapacidad laboral, el servicio de ayuda a domicilio, por mencionar ejemplos conocidos, forman parte de esta estrategia coincidente de contención de costes (Estado de Bienestar) y de ampliación de los espacios privados de rentabilidad empresarial (sector privado mercantil). Este privatismo se manifiesta a dos niveles: como búsqueda de rentabilidad en el Estado de Bienestar por parte del capital privado y como manifestación del auge de comportamientos del consumidor privado de elevados ingresos en el Estado de Bienestar y, por tanto, demandante de una mayor capacidad de elección entre servicios. Es decir, la concreción de las prácticas de consumo de bienestar de las antaño clases medias funcionales y que hoy crecientemente clases medias funcionales-patrimoniales favorecedoras del Estado “contenido” o “delgado”.

2.3 LOS DEBATES TEÓRICO-IDEOLÓGICOS EN POLÍTICA SOCIAL.

Los nuevos objetivos de la política social – universalismo asistencializante, particularismo social y remercantilización de los derechos sociales – con su correlato de nuevos sistemas de gestión basados en la descentralización, la cooperación institucionalizada de las ONGs en la política social y el papel creciente de las empresas privadas en la provisión de servicios sociales, conforman lo que desde hace tiempo se denomina como economía mixta del bienestar cuya naturaleza social profunda solo puede ser comprendida si analizamos las claves teórico-ideológicas que la sustentan. Entre esas claves podemos destacar tres que entendemos son las más importantes pero que en modo alguno cierran el campo de los debates teórico-ideológicos. Simplemente nos limitamos a enfatizar en aquellas que por su carácter más sustantivo nos permitan adentrarnos en la comprensión de los complejos procesos de reestructuración institucional del Estado de Bienestar. Dicho de otra manera, una vez analizados los principales aspectos de dicha reestructuración es una exigencia la explicación y comprensión de los cambios ideológicos que parecen estar legitimando dichos procesos. Estamos ante una reorientación ideoló-

gica profunda en el Estado de Bienestar pero que no va en una sola dirección ya que de manera sostenida se da un debate permanente entre tres tendencias: responsabilidad estatal, solidaridad social y rentabilidad privada. Los tres ejes del debate actúan en el mismo espacio y, por tanto, la resultante no puede ser sino una amalgama teórico-ideológica compleja de desentrañar dados los intereses económicos y sociales en juego existentes. Trataremos aquí de aproximarnos a esa complejidad analizando los cambios en la naturaleza de la ciudadanía social, el debate sobre la legitimidad social del Estado de Bienestar y la viabilidad social y financiera de los sistemas de protección social. Son, por tanto, tres líneas de reflexión - sociológica, política y económica - las que tentativamente pretendemos desarrollar aquí o, de otra manera, qué cambios se están produciendo en la naturaleza de los derechos sociales, en las actitudes ciudadanas ante el Estado de Bienestar y en la base sociodemográfica y financiera del mismo.

A) La naturaleza de la ciudadanía social.

La materialización de los derechos ciudadanos forma parte del largo y dramático proceso histórico de construcción de la Reforma Social a lo largo de la cual los ciudadanos y sus organizaciones sociales han logrado conquistar y consolidar derechos políticos y sociales - siguiendo la terminología de Marshall (**Marshall, 1950**) - que se han traducido en varios modos de participación política y representación social así como en sistemas complejos de protección social. También es verdad que el logro de esos derechos caminó de manera relativamente paralela a las necesidades de seguridad económica y estabilidad social que requería el sistema de consumo de masas que emerge a principios del siglo XX. Los Estados Liberal, Social y de Bienestar fueron los jalones históricos del largo curso histórico de institucionalización de los derechos sociales como expresión material de la reforma social. Hasta aquí lo que sería el esquema histórico-lineal del desarrollo de los derechos sociales en la mencionada línea marshalliana. Este esquema, válido como marco general de comprensión del proceso histórico en cuestión adolece, sin duda, de carencias importantes en lo que se refiere a las importantes diferencias nacionales en el desarrollo de los derechos sociales, en el papel del género en los modelos de Estado de Bienestar, en la concepción de la desigualdad y en el papel de los sistemas de protección social como mecanismo de crecimiento económico, control social y dominación política. Aspectos todos ellos que consideraremos a continuación.

a) La construcción de los derechos sociales ha sido un proceso desigual entre países con distintos modelos de protección social (**Turner, 2001**). Los distintos grados de desarrollo económico, las variadas culturas cívicas y valores sociales y religiosos, han configurado modelos diferenciados de ciudadanía (una síntesis rigurosa de los modelos de Estado de Bienestar y de ciudadanía se encuentra en **C. Ochando, 1999**). Al menos, de manera esquemática y formal, podemos diferenciar hasta cinco modelos, sin menoscabo de las tendencias de convergencia que se han dado en los últimos veinte años y en las que no podemos entrar ahora en profundidad excepto su simple y muy esquemática mención. Entre tales modelos tendríamos los siguientes:

La **ciudadanía social** típica de los países con Estados de Bienestar socialdemócrata. Este modelo es la resultante de una elevada movilización social y unas instituciones públicas que asumieron como responsabilidad estatal la satisfacción de los derechos sociales y políticos: participación democrática y seguridad colectiva en un contexto de amplio consenso histórico. La activa y amplia intervención del Estado no solo tiene lugar en el campo de los derechos sociales sino en el apoyo a la inserción económica internacional. Los derechos sociales universales se basan en la integración laboral, garantizada en parte por el pleno empleo, pero también y sobre todo en el amplio estatus de ciudadanía política.

La **ciudadanía utilitarista**, específica de países como los EEUU y en general de países de orientación política liberal (en buena medida el Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda). La satisfacción de los derechos sociales es responsabilidad primaria del individuo y de las asociaciones intermedias. Más que de derechos sociales solo cabe hablar de derechos civiles y políticos. Los derechos sociales son de naturaleza asistencial y residual. La población ocupada debe resolver sus propias necesidades de educación, salud y protección social. La asistencia social es residual y disciplinaria y a su gestión contribuyen activamente las entidades sociales regidas en gran medida por orientaciones religiosas.

La **ciudadanía solidaria** o cohesiva es típica del modelo francés de Estado de Bienestar y en parte de países como Bélgica y Holanda. El Estado de Bienestar es el conjunto de instituciones que garantizan la integración social y la cohesión entre los miembros de una nación. La cohesión social es la base de la fortaleza moral de la nación siendo la exclusión social un fracaso en el logro de dicha cohesión. Las rentas mínimas, la formación ocupacional y los programas de inclusión no son formas de *workfare*, como en el modelo individualista de protección social, sino formas activas de integración social y nacional.

La **ciudadanía subsidiaria**, de raíz católico-germánica, se basa en la idea de que los derechos sociales son el producto de la articulación entre la solidaridad de los grupos ocupacionales y la familia. Solo si fallan estos mecanismos naturales de la solidaridad el Estado debe actuar de manera subsidiaria si bien esta es activa y no abstencionista como en el modelo liberal individualista. Corporaciones profesionales, empresas e Iglesias tienen un elevado protagonismo apoyados activamente por el Estado subsidiario para quien la solidez de los vínculos orgánicos y familiares es crucial como expresión de integración social.

La **ciudadanía subordinada**, característica históricamente de los países del sur de Europa aunque con profundas diferencias internas, es el entrecruce del principio de subsidiariedad, el clientelismo político y el familismo protector. Obviamente entre los países del sur existen grandes diferencias. Así, por ejemplo, el caso español ha evolucionado progresivamente hacia formas próximas al modelo alemán (en el ámbito de la seguridad social) y al modelo francés (en lo referente a la cohesión social). Sin embargo y a pesar de esta evolución su naturaleza profunda es fruto, en el marco de una modernización histórica tardía y bajo una larga e intensa dictadura política, de la preeminencia corporativa (modelo profesional de Seguridad Social de orientación ale-

mana) apoyado tardíamente a partir de la transición política en instituciones estatales (cohesión social francesa) y con una relativa colusión entre instituciones estatales e intereses privados en la gestión de programas sociales (típico del clientelismo italiano).

Decíamos antes que se han dado procesos de evolución significativos en los últimos veinte años ya que las políticas sociales no son ajenas a los procesos de globalización general. De este modo son rasgos de esa convergencia el freno a la extensión de los compromisos del Estado, la menor intensidad protectora, la remercantilización diferencial de derechos sociales (sobre todo los más relacionados con el mercado de trabajo) y el recurso al sector privado en la provisión de servicios. Pero es cierto que las lógicas institucionales propias de cada país se han mantenido relativamente a salvaguarda de procesos de una mayor convergencia que supondría la creación de espacios sociales amplios como lo que supondría, por ejemplo, un espacio europeo de política social.

b) Por otra parte, **el género ha sido y es crucial en la dinámica del Estado de Bienestar**. En efecto, el desarrollo histórico de los derechos sociales se ha basado históricamente y hasta muy recientemente, en la exclusión de la mujer del mercado de trabajo y del Estado de Bienestar, en el que ocupaba una posición claramente subordinada a la preeminencia del hombre. Por ello ha podido ser calificado el Estado de Bienestar como Estado de tipo patriarcal. El hombre trabajador era el que materializaba los derechos sociales de los que vicariamente era usufructuaria la mujer ama de casa cuya función en este modelo era el cuidado del varón, de los hijos y de las personas dependientes que pudieran existir en la familia (ancianos e incapacitados de distinto tipo).

La incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la implicación que esto ha tenido en la reproducción de la familia – junto a otros factores de tipo cultural y asistencial en los que aquí no podemos entrar (**Iglesias de Ussel, 1993; Durán Heras, 1999**) han socavado la exclusión histórica de la mujer de la igualdad de disfrute de los derechos sociales con el hombre. El curso de los cambios actuales, aún por finalizar en lo que se refiere a la completa igualdad de género, conllevarán transformaciones profundas en la naturaleza del Estado de Bienestar y en las formas de reproducción social.

Quizás sea este, el aspecto del género, uno de los factores de cambio social más relevantes en el Estado de Bienestar y no suficientemente enfatizado. La importancia del mismo puede valorarse a varios niveles: ha contribuido a una universalización efectiva de los derechos sociales superando progresivamente la materialización vicaria de los mismos, ha reforzado las políticas específicas para el logro efectivo de la igualdad hombre-mujer en lo tocante al acceso a los diferentes puestos de trabajo y a la remuneración salarial y ha forzado un lento reparto de las actividades domésticas. Sin embargo, los procesos de igualación están lejos de concluir. Más aún nuevos problemas sociales (como el cuidado de la población anciana dependiente) presionan sobre la población femenina trabajadora-cuidadora.

c) Es un argumento tradicional importante en favor del Estado de Bienestar su contribución a la cohesión social y a la creación de vínculos comunitarios a través de la prestación de servicios universales (sanidad, educación) y prestaciones económicas. Esta intervención ha moderado, sin duda, las desigualdades sociales pero estas no han sufrido una reducción radical y ello por varias razones. En primer lugar, porque el objetivo del Estado de Bienestar, de los sistemas de protección social en general, no es la creación de una sociedad igualitaria regida por el principio de a cada cual según sus necesidades individuales, sino la gestión de dicha desigualdad haciéndola asumible políticamente (legitimación) y funcional económicamente. En segundo lugar, el acceso al Estado de Bienestar y la propia intensidad protectora que se logra varía en función de la posición ocupacional en que se encuentran los ciudadanos y de la solidez de las capacidades o capitales de partida de cada ciudadano (Sen, 1992). Tercero, el Estado de Bienestar discrimina y controla a los colectivos que no trabajan, a los grupos con menos capacidades sociales, es decir, aquellos que no están bajo la disciplina fabril por distintas razones. El Estado de Bienestar, incluye y excluye a la vez, estimula la participación ciudadana a la vez que la limita y la controla en función de la red de intereses grupales y estrategias institucionales de cada momento. Como señala Esping Andersen el Estado de Bienestar redistribuye pero también estratifica articulando la solidaridad social, las desigualdades de clase y los diferentes status (Esping Andersen, 1990). Finalmente, el Estado de Bienestar no solo es un sistema democrático, allí donde ha adoptado la forma de Estado Social de Derecho, sino también un sistema de dominación que pone de manifiesto la naturaleza ambivalente de este modelo de reproducción social y de legitimación política en el que pugnan dos grandes fuerzas sociales, cambiantes históricamente y moduladas nacionalmente, que son la fuerza de la ciudadanía en pro de la satisfacción democrática de necesidades sociales y la fuerza del capital en pro de su reproducción ampliada. Tales fuerzas, como ya hemos dicho antes, son una abstracción teórica ya que su existencia histórica concreta es variable y depende de complejos factores sociales, económicos, culturales e institucionales que desembocan en distintos regímenes de bienestar y que no son sino la plasmación histórica de esas grandes fuerzas mencionadas.

B) **¿Ha perdido legitimidad el Estado de Bienestar** a lo largo de los últimos veinte años de reestructuración institucional?. Si no ha perdido legitimidad, tal como aquí sostenemos, ¿no se ha producido una cierta reorientación ideológica en las distintas opiniones públicas marcadas por el predominio de los grandes medios de comunicación social?. La respuesta al primer interrogante es no; la respuesta al segundo es si. Pero ambas respuestas precisan de un adecuado desarrollo comprensivo que inevitablemente cualificarán las aparentes tajantes respuestas antes dadas.

Podemos afirmar que el apoyo ciudadano - tal como ha sido evaluado en diferentes países de la UE - nos lleva a plantear la tesis de que las actitudes ciudadanas sobre el Estado de Bienestar son relativamente estables en cuanto a fines – favorables hacia el Estado de Bienestar y sus principales programas, pero cambiantes y complejas en cuanto a las formas de financiación y a la jerarquía o prelación de programas

sociales y claramente críticos respecto de asuntos específicos como pueden ser la participación en las decisiones del Estado de Bienestar y la lucha contra la pobreza.

Aunque aquí no podemos entrar en la valoración metodológica de los instrumentos de medición de las actitudes ciudadanas sobre el Estado de Bienestar, es decir, posibilidades y límites de las encuestas de opinión sobre el particular (qué se analiza, cómo y por qué se consideran unas preguntas y no otras) de la problemática de no poder analizar la trama motivacional que subyace en toda encuesta pero que esta no puede recoger sin recurrir a prácticas cualitativas como son el grupo de discusión) vaya por delante, siguiendo a reputados analistas (**Gellisen, 2000; Taylor-Gooby, 2001; Svallfords y Taylor-Gooby, 1999**) que la valoración de las opiniones ciudadanas es compleja ya que, por una parte, las percepciones están condicionadas por la doble influencia interrelacionada de la posición social individual y de cada modelo específico de Estado de Bienestar y, por otra parte, las opiniones y actitudes han de valorar los objetivos, medios y resultados del Estado de Bienestar. Entre estos últimos se da una relación profunda y compleja ya que, por ejemplo, unos retóricos objetivos de universalización (caso de los servicios sociales municipales en España) sin los medios materiales y financieros adecuados y sin programas de contenidos amplios, devienen en resultados de baja efectividad social tanto en extensión como en intensidad (caso del programa de ayuda a domicilio en los servicios sociales).

- La valoración de los FINES del Estado de Bienestar, el nivel más general o necesidad de intervención activa del Estado genera una amplia adhesión ciudadana. Es un campo estable de actitudes que lleva a los ciudadanos europeos a considerar que el modelo de Estado de Bienestar es un factor estructural, necesario, de solidaridad social y bienestar colectivo.
- La valoración de los MEDIOS con los que actúa dicho Estado, en qué programas se debe materializar dicha solidaridad, como financiarlos y gestionarlos es, por el contrario, un campo inestable de actitudes influido por las resistencias a asumir mayores impuestos y por la influencia de los grandes medios de comunicación en la percepción ciudadana sobre las dificultades a largo plazo de sostenibilidad del Estado de Bienestar.

La evidencia empírica sobre las actitudes sociales ante el Estado de Bienestar en el caso de los países de la UE, puesta de manifiesto por el Eurobarómetro en 1992 (**Ferrera, 1993**) y por los mencionados Taylor-Gooby y Gellisen en los años posteriores en base a análisis más sofisticados estadísticamente, nos muestran que a principios de la década de los noventa las opiniones en favor del Estado de Bienestar – sobre el mantenimiento o reducción de sus objetivos de satisfacción institucional de necesidades – era muy elevada aunque matizada. Opiniones que apenas si han cambiado en los últimos años. Así, por ejemplo, los países con un desarrollo tardío del Estado de Bienestar tienen opiniones más entusiastas que los países con modelos maduros y que en cierto modo han tocado techo en cuanto a crecimiento (**Pierson, 2001**). Del mismo modo las posiciones ideológicas cumplen un papel importante más allá del autointerés de los ciudadanos y en ello juegan roles claves el sistema educativo así como las culturas y valores que hasta cierto

punto concilian las posiciones de clase con actitudes genéricas de solidaridad colectiva. Finalmente, los grupos perceptores de transferencias, que son claves para su consumo y nivel de vida diario, como son los pensionistas, parados, perceptores de prestaciones asistenciales, como cabría suponer, apoyan los sistemas de protección social con mayor entusiasmo que otros grupos no perceptores en la actualidad si bien el resultado general actitudinal de ese período es de una sólida legitimidad del Estado de Bienestar en cuanto a sus objetivos generales de intervención activa en la institucionalización de la solidaridad.

Decíamos antes que si el Estado de Bienestar seguía teniendo apoyo popular en cuanto a sus fines bien podría estar sucediendo que se estén modificando parcialmente las actitudes referentes a los medios y modos de intervención. Es decir, si la tesis, también por nosotros sostenida desde hace tiempo (**Rodríguez Cabrero, 1994**) es de que el Estado de Bienestar es universalista a costa de reducir su intensidad protectora y de una mayor segmentación de los ciudadanos en cuanto a la distribución de las prestaciones y transferencias, entonces cabe suponer que ese desarrollo tenga algún tipo de relación o concordancia con las opiniones ciudadanas que no solo reflejan tales cambios – asumiéndolos en parte – sino que, además, los refuerza en las nuevas representaciones sociales sobre la viabilidad futura del sistema de bienestar.

En este sentido, por ejemplo, lo expresa muy claramente Taylor–Gooby (**2001**): el Estado de Bienestar permanece, no se contrae de manera sustantiva pues sigue siendo una herramienta fructífera de cohesión social y de inversión en capital productivo (persistencia en la legitimación de fines) pero se reorienta material e ideológicamente en cuanto a las formas de intervención y financiación (aparición de la deslegitimación relativa de medios).

Ambos aspectos, sin duda, están relacionados en el sentido de que efectivamente constatamos una reducción de la intensidad protectora, se endurecen las condiciones de acceso a las prestaciones pero, al mismo tiempo, se estimula el ahorro previsor para financiar seguros complementarios sanitarios y de pensiones ante la incertidumbre en el futuro del Estado de Bienestar. Apoyar los objetivos generales del Estado de Bienestar pero resistirse a su financiación sostenida se traduce en mantener tales objetivos de manera contenida en cuanto a protección social institucional y dedicar recursos privados a la financiación de prestaciones hoy complementarias, mañana quizás alternativas. Con lo cual asistimos a una contención selectiva del gasto social y al estímulo fiscal del ahorro en prestaciones complementarias/sustitutivas (**Ferrera y Rhodes, 1998**). Al mismo tiempo se estimulan las políticas activas orientadas a la búsqueda de empleo y la formación y se proclama que los derechos sociales exigen una mayor responsabilidad individual y de la sociedad civil (a través de la colaboración institucional de las ONGs).

Abundando en este mismo argumento parece que los grandes programas sociales de tipo universal – sanidad por ejemplo – tienen un mayor apoyo que los programas de tipo categorial a pesar del fuerte ascenso del particularismo social en el

Estado de Bienestar. Ello es comprensible ya que los programas categoriales están siendo desplazados parcialmente desde Estado a las ONGs que los desarrollan de manera más barata y reduciendo la presión social sobre el Estado de Bienestar.

¿Podemos hablar de una cierta revuelta fiscal ante el Estado de Bienestar al que se dice apoyar en cuanto a sus fines y grandes programas?. De algún modo se está dando ideológicamente un intento baldío a largo plazo de lograr la cuadratura del círculo, es decir, mayor demanda de servicios pero menos impuestos. La cuadratura solo puede resolverse, así se está haciendo hasta ahora, a través de la contención del gasto y de la reducción de intensidad protectora y la calidad de las prestaciones. De hecho ante la preferencia por la reducción de la factura fiscal en el IRPF la idea de la contención parece implícitamente asumida por la opinión pública y, por tanto, la resistencia a financiar gastos sociales adicionales. Contención sobre todo, en menor medida reducción, aunque hay países que en los últimos años han reducido su gasto social en términos de PIB desde tasas muy elevadas. De modo que si la reducción estructural del Estado de Bienestar no es posible en la actualidad por las razones políticas e ideológicas antes señaladas, lo que parece más probable es el camino de la reducción de la intensidad protectora, el desplazamiento de la provisión hacia el sector mercantil o social, la creación de mercados internos en los grandes servicios públicos y los estímulos a la creación de oferta privada complementaria (sanidad, pensiones).

Cabe preguntarse en este sentido si el Estado de Bienestar Keynesiano, basado en el consenso "funcional" de amplias capas sociales medias y trabajadoras no se está transformando en un Estado de Bienestar Schumpeteriano basado en una progresiva repatrimonialización de las capas medias funcionales.

C) Sobre la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

El debate sobre la sostenibilidad del Estado de Bienestar se ha centrado tradicionalmente en su viabilidad financiera a pesar de ser un argumento claramente incompleto a la luz de la alta legitimidad del Estado de Bienestar, al menos en los países de la UE. Son precisamente el conjunto de condiciones antedichas, que reorientan las actitudes ciudadanas sobre el Estado de Bienestar, las que constituyen el punto de partida de este epígrafe.

La pregunta fundamental en relación con el futuro del Estado de Bienestar (Gough, 2000) es si es posible en la era de la globalización y de la tercera revolución industrial, seguir conciliando las necesidades sociales y los intereses del capital. La respuesta es que hasta ahora hemos asistido a un largo período histórico de conciliación asimétrica entre ambas fueras y bajo complejos procesos políticos y conflictos sociales. Sucede, sin embargo, que el contexto económico ha cambiado ya que estamos en el curso de una nueva mutación sociotécnica, también han cambiado los factores socioestructurales del modelo (la centralidad de la familia como institución

de cuidados, la estabilidad del empleo y el equilibrio de la pirámide demográfica) y, a todo ello, se ha unido la deriva ideológica en favor de los defensores del mercado frente al Estado como institución provisor de los programas sociales.

La sostenibilidad del Estado de Bienestar, no necesariamente en su presente configuración, requiere de distintas y complejas condiciones tanto de naturaleza institucional (consenso o compromiso sociopolítico) como económica (viabilidad financiera). Obviamente de nada sirve hablar de dichas condiciones si el punto de partida no es la aceptación del Estado de Bienestar como fuerza productiva y como instrumento de cohesión social.

El problema es qué tipo de Estado de Bienestar puede garantizar la ecuación crecimiento económico y bienestar social y si ello puede ser garantizado en el actual orden económico e institucional. Y obviamente ello depende no solo de su viabilidad financiera sino de factores políticos e institucionales tal como hemos visto. El Estado de Bienestar ha sido siempre y es hoy más que nunca si cabe una relación socioinstitucional profundamente ideológica precisamente porque en este complejo o entramado institucional se condensan los desarrollos y contradicciones entre crecimiento, bienestar e integración sociopolítica.

Pues bien, partiendo de que la sostenibilidad del Estado de Bienestar depende tanto de su legitimidad sociopolítica como de su viabilidad económica, vamos ahora a hacer referencia a algunos de los factores que condicionan esta última. Por el lado del gasto social los factores cruciales en el devenir del Estado de Bienestar son el envejecimiento y el desempleo, particularmente el primero que es al que nos vamos a referir a continuación de manera ilustrativa. El envejecimiento asociado a elevadas tasas de esperanza de vida incrementa el gasto en pensiones y sanidad a la vez que nuevas fuentes de gastos se plantean como consecuencia de nuevas necesidades sociales asociadas a la dependencia. Son las consecuencias del envejecimiento, junto al impacto de la globalización en los mercados de trabajo (desempleo, precariedad) los factores fundamentales en la viabilidad económica de los sistemas de protección social (Andersen, 2000). Las políticas sociales se han orientado bien hacia la corrección de sus efectos, bien a su modificación radical. En la elección de una u otra política los factores políticos (correlación de fuerzas sociales y políticas) han sido decisivos. Las políticas de corrección – típicas de los países del Sur de Europa y ciertos modelos continentales – son políticas de ajuste financiero de corto-medio plazo que afectan a la edad de jubilación, al período de cálculo de las pensiones, la base reguladora, entre otros. Van dirigidas a la reducción de la intensidad protectora a la vez que estimulan el ahorro privado y la capacidad patrimonial como estructura complementaria del sistema de pensiones, asegurando en todo caso un sistema no contributivo financiado con impuestos. Por contra, las políticas de cambio radical, se manifiestan en dos modelos orientados al reforzamiento o predominio de la capitalización y al cálculo de la pensión en base a toda la vida laboral y se pueden concretar en dos modelos básicos: los de tipo mixto, característicos de algunas reformas en países de la UE básicamente consensuadas (Alemania y Suecia) y los casi estrictamente privados fruto de una tradi-

ción histórica (EEUU) de contexto de dictadura (Chile, Argentina, entre otros) o emergencias económicas nacionales (algunos países de Europa del Este). Lo que importa destacar en el contexto general de este trabajo es que la reforma del sistema de pensiones condensa de manera extensa e intensa el conjunto de los problemas y contradicciones que afectan al Estado de Bienestar, donde las fuerzas del mercado y las instituciones democráticas tienen planteada su pugna más decisiva ya que no solo se trata de estricta viabilidad financiera sino de reparto de poder social.

Los cambios que han tenido lugar en el Estado de Bienestar han minado los mecanismos tradicionales de intervención estatal en favor de formas de gestión privada. De ahí que la cristalización de los nuevos sistemas de producción de bienestar se oriente en favor del mercado y de fórmulas en las que el esfuerzo individual sea la variable fundamental frente al retroceso del compromiso colectivo institucionalizado.

A ello hay que unir la creciente segmentación de la sociedad en la que no solo se amplía la base social laboral precaria – parte de ella al margen de los sistemas de protección social o con débiles vínculos con tales sistemas - sino un amplio conglomerado de clases medias a la defensiva que defienden y recelan a la vez del Estado de Bienestar, es decir, que se debaten entre la alianza funcional interclasi- ta en pro del Estado de Bienestar, aunque precise de profundas reformas para su viabilidad, y la regresión patrimonialista en pro de la defensa de los estrictos intereses de clase media.

Desde el lado de la financiación de los programas sociales hay que destacar que la superación de la crisis fiscal del Estado, objeto central del debate económico y político en los finales años setenta y primeros ochenta, ha sido una realidad relativa en la mayoría de los Estados con sistemas de protección social al menos en lo referente a la contención del déficit público. A ello ha contribuido la contención y ajuste del gasto social y el freno de las demandas sociales. El problema actual de la financiación de los programas sociales es la resistencia social (revuelta fiscal silenciosa también podría decirse) a la financiación del gasto por parte, sobre todo, de las clases medias urbanas que prefieren intercambiar altos impuestos por un mayor ahorro que eventualmente puede ser destinado a la compra de productos sanitarios y financieros, como los fondos de pensiones, además de un gasto adicional en objetos de consumo distintivo. Esta resistencia fiscal no ha sido consecuencia de movimientos activos de contribuyentes sino, sobre todo, de un cambio ideológico fruto, por una parte, de la relativa traslación de los comportamientos del consumidor privado al Estado de Bienestar (prácticas de consumo privado de fuerte orientación individualista que sustituyen relativamente las prácticas sociales de consumo colectivo) y, por otra parte, de la nueva correlación de fuerzas políticas así como de la asunción por partidos socialdemócratas de prácticas ideológicas de naturaleza privatista.

Es por ello, en síntesis, que la sostenibilidad del Estado de Bienestar no solo depende de factores financieros sino también de factores políticos e instituciona-

les en los que los actores sociales y movimientos culturales (**Castells, 1997**) pueden jugar un papel activo en la sustitución de una permanente reestructuración defensiva por una recomposición activa de las instituciones de bienestar en la confluencia de los espacios de poder territorial con los de tipo social (Tercer Sector).

2.4 NUEVAS PAUTAS INSTITUCIONALES EN POLÍTICA SOCIAL.

Señala con acierto Atkinson (**1999**), en la línea de nuestro razonamiento anterior, que la lectura simplemente económica del Estado de Bienestar olvida de manera injusta e inadecuada los factores de tipo político e institucional con los que se entrelazan de manera inseparable y compleja los factores de tipo económico.

Ya en el análisis sobre las transformaciones socioeconómicas en el seno del Estado de Bienestar y en su entorno hicimos referencias detalladas a los nuevos modos de articulación institucional del Estado de Bienestar. En este epígrafe pretendemos profundizar en dichos argumentos a la vez que plantear algunos de los problemas de tales modelos emergentes.

En los actuales modelos de Estado de Bienestar intervienen cuatro instituciones básicas: Estado, mercado, tercer sector y familia aunque aquí nos seguiremos refiriendo a las tres primeras. Durante el largo período de estabilidad relativa de la posguerra (período 1950-1979) la combinación entre las tres esferas estaba articulada – en la mayoría de Estados europeos – en torno a la centralidad del Estado o Administraciones Públicas bajo formas de intervencionismo estatal activo (modelos socialdemócratas nórdicos) o corporativo (modelos continentales) o incluso bajo los modelos que hemos denominado de ciudadanía subordinada (modelos latinos). El tercer sector, con tener presencia activa, era subsidiario excepto quizás en el caso irlandés cuyo protagonismo ha sido importante hasta casi recientemente. Solo en el caso norteamericano el mercado tuvo, hasta hoy, un liderazgo en el campo de la política social compartido en parte con el sector fundacional. La Gran Sociedad de Johnson fue un breve período de tiempo en el que intentaron ensayarse programas universales sin éxito debido al giro pro warfare que supuso la guerra de Vietnam.

Tal como hemos visto en el caso de los países europeos, sin entrar ahora detalladamente a diferenciar entre modelos, no se ha producido un retroceso radical ni han cambiado sustantivamente las actitudes ciudadanas de adhesión hacia los sistemas públicos aunque se ha instalado una cierta ambivalencia y contradicción en cuanto a las opiniones que se refieren a financiación y contenidos y, también, en cuanto a las prácticas sociales en el consumo de bienes colectivos y prestaciones sociales públicas.

Ello quiere decir que el edificio en su conjunto permanece en pie pero no por ello inalterable. A partir de la diversidad de regímenes de Estados de Bienestar se ha intensificado en los últimos lustros la naturaleza mixta del Estado de Bienestar

donde la tendencia general es una combinación de descentralización estatal, creciente presencia del mercado y cooperación activa del tercer sector o, si se prefiere, nuevas combinaciones entre derechos sociales, elección individual y solidaridad comunitaria cuya cristalización concreta depende de factores históricos, culturales y políticos.

El triunfo ideológico del mercado en su versión neoliberal a nivel mundial, bajo el auge de la supuesta inexorabilidad de la globalización, no ha supuesto el triunfo del capitalismo neoliberal en los países europeos ya que ello se habría traducido, sin duda, en un desmantelamiento de los Estados de Bienestar y en amplias privatizaciones de servicios y programas sociales sino, por el contrario, en modelos mixtos que como tendencia general parece que se orientan hacia lo que sería un modelo genérico de corporatismo competitivo de bienestar y podríamos caracterizar del modo siguiente: Como aquel modelo de interrelación entre capitalismo y Estado de Bienestar que se rige por la **lógica de la cohesión social, por el principio del pacto entre agentes sociales, por la relevancia de las jerarquías profesionales o corporativas y, finalmente, por la filosofía del principio de subsidiariedad.** En términos prácticos esto supone una mayor descentralización de la política social que se desplaza a las regiones y municipios lugar privilegiado de intervención de los agentes sociales (quedando el Estado con mayor responsabilidad frente a las exigencias de la política económica en un contexto de globalización), una estructura más jerarquizada del mercado laboral, la mayor presencia del mercado y el auge de la colaboración dependiente del tercer sector con el Estado. Trataremos de profundizar en esos cuatro elementos constitutivos de la nueva trama teórico-ideológica que no constituye un modelo de reforma social pero sí el conjunto de factores hacia donde parece orientarse la construcción del proyecto europeo de protección social en el cambio secular (**Rhodes, 1996, 1998**). Evidentemente no son principios nuevos. Lo nuevo es su reformulación en un nuevo esquema teórico orientado a una sustitución relativa, aunque creciente de la responsabilidad estatal por la solidaridad de la sociedad y la responsabilidad patrimonial individual.

a) La lógica de la cohesión social.

Los derechos sociales generan, además de la satisfacción de necesidades sociales intermedias, mecanismos de integración y cohesión social. El debilitamiento de estos se ha traducido en variadas formas de exclusión social. Su origen reside (**Mouzelis, 1999**) en la aceptación del universalismo de los derechos sociales si bien condicionados por la responsabilidad individual del ciudadano y un modelo de inserción laboral debilitado o precarizado. Como miembro de la comunidad nacional toda persona tiene derecho a unos mínimos de subsistencia y de participación social que se garantizan mediante sistemas de prestaciones asistenciales que han ido extendiéndose incluso en los países del sur de Europa aunque de manera desigual y fragmentada.

La forma concreta que los procesos tendenciales de descohesión social han adoptado en los diferentes países de Europa es la cohesión social asistencial incompleta, es decir, la garantía selectiva de prestaciones asistenciales que provean un mínimo social que no condicione los incentivos al trabajo mercantil. Ese mínimo

asistencial, históricamente reducido a los grupos incapacitados para el trabajo, se ha extendido a contingentes de la población trabajadora estable que han perdido su trabajo en los continuos procesos de reestructuración empresarial. Lo cual supone reducir el ámbito social del régimen contributivo de la Seguridad Social en favor del régimen asistencial. Pero este último no es un mínimo ciudadano con capacidad para satisfacer una serie amplia de necesidades sociales sino un mínimo asistencial subordinado a la lógica del mercado de trabajo que ahora se ve reforzada.

Pues bien los países de la UE, con amplias variabilidades o geometrías sociales en su seno, han apostado por la cohesión social que, evidentemente es un logro positivo frente a modelos puramente neoliberales (USA) pero se trata de una cohesión social adaptativa a los requerimientos de la modernización neotecnológica, segmentadora de los mercados de trabajo ciudadanos y diferenciadora en cuanto a la intensidad de los derechos sociales materializados.

b) La lógica corporativa.

Durante los años setenta y los primeros años ochenta las diferentes teorías de la sociedad corporativa (**Giner e Yruela, 1980**) pusieron de manifiesto cómo la intermediación de intereses corporativos en el Estado de Bienestar era una de las claves interpretativas de la estructura social en las sociedades contemporáneas. La crisis de los sistemas de pactos sociales y la remodelación profunda de las profesiones y del poder sindical a partir de los finales años ochenta parecieron cuestionar la viabilidad teórica de este enfoque.

La nueva pirámide profesional, más segmentada y fragmentada, ha dado paso a nuevas formas de corporatización profesional y de reforzamiento de los intereses privatistas ligados a las nuevas relaciones de producción. El aumento de la base social de lo que **Castells (1997)** denomina trabajadores autoprogramables frente a los trabajadores genéricos ha dado paso a nuevas relaciones de clase – basadas en una mayor tendencia al aumento de la desigualdad y la polarización social – y nuevas formas de exclusión.

Es justamente alrededor de los trabajadores autoprogramables y de una parte importante de los cuadros directivos, en los que reside la creciente patrimonialización de las clases medias funcionales – donde está teniendo lugar esa recomposición del poder corporativo que se traduce en la negociación selectiva de sus condiciones de trabajo (al margen de la acción sindical), en su distanciamiento del Estado de Bienestar y de su lógica redistributiva (la defensa de la capitalización frente al sistema de reparto) y en la recreación de modos de organización particularistas. Ello contribuye a la fragmentación interna del Estado de Bienestar como reflejo de la mutación de la estructura de clases de la sociedad industrial. Los vínculos de clase pasan ahora por la individualización creciente de las relaciones sociales de producción y de las propias prácticas de consumo.

Como consecuencia el poder corporativo o profesional tiende a crear sus propios mecanismos de protección social de forma que la división social emergente se reproduce en una división de la protección social que refuerza y reproduce la

nueva división del trabajo. Si los trabajadores cualificados, organizados en profesiones (mutualismo obrero), fueron la base social fundante de la Seguridad Social ahora, en la era de la información, están situados relativamente a la defensiva en la construcción de la reforma social. Por el contrario, los nuevos grupos de trabajadores autoprogramables – junto a los profesionales autónomos que desarrollan servicios para empresas - están constituyendo la expresión de una reincorporación y patronización de la vida social que expresa la segmentación de la vida social y la reproduce en el Estado de Bienestar que también se fragmenta como respuesta a las presiones corporativas e ideológicas emergentes.

c) La reconstrucción del pacto social.

La década de los ochenta fue en muchos países europeos un largo período con apenas pactos sociales. Los gobiernos se descomprometieron de modos de acción colectiva que suponían casi siempre aumentos del gasto social, ahora incompatibles en un contexto de austeridad permanente y de lucha contra el déficit público. Por su parte, las organizaciones empresariales no consideraron necesaria la concertación colectiva central en un contexto de reestructuración empresarial que exigía acuerdos a nivel de empresa o de sector. Las fuerzas del mercado actuaron en gran medida con escasos frenos como exigencia de la ideología y de la práctica de la flexibilidad y desregulación de los mercados de trabajo. En este sentido la década de los 80 y primeros años 90 fueron un período de descrédito de los pactos sociales, un compás de espera a la salida de la reestructuración institucional y económica.

La crisis de los primeros años noventa y el empuje de la globalización y de los nuevos retos de la competencia internacional de nuevo empujaron a los gobiernos y a los agentes sociales hacia el pacto y la negociación de manera selectiva y temática: negociación sobre reforma laboral, sobre la viabilidad de los sistemas públicos de pensiones, sobre rentas mínimas de inserción, sobre sanidad y dependencia. De manera particular los países con modelos continentales de protección social como Francia, Alemania, Holanda y España han vuelto a recrear este tipo de pactos sociales orientados al mantenimiento y reestructuración del Estado de Bienestar en el nuevo contexto de la globalización. Excepcionalmente en otros casos la negociación central ha permanecido a lo largo de los años en países con elevado grado de globalización económica (los casos de Noruega, Dinamarca, Finlandia).

Estamos, por tanto, ante lo que se ha denominado como “corporatismo competitivo” (en expresión de **Rhodes, 2001**) y que se sustenta en la siguiente tesis: los gobiernos nacionales pueden haber perdido su poder para expandir los gastos sociales, debido a la incapacidad de sostener déficits públicos elevados, pero siguen siendo los principales arquitectos de los Estados de Bienestar y de los sistemas de empleo, pretenden gobernar la globalización, su ritmo y sus formas. Ello supone que la reforma adaptativa del Estado de Bienestar se está haciendo de manera relativamente negociada dados los estreñimientos que suponen la resistencia de las instituciones del Estado de Bienestar, las actuales correlaciones

de fuerzas sociales y electorales y los requerimientos de la eficiencia productiva. Los nuevos sistemas de pactos son selectivos, como decimos, pero el papel del Estado es casi siempre central. También en los actuales pactos los aspectos redistributivos, siempre presentes, juegan un papel secundario respecto de las reformas de viabilidad de los sistemas públicos o, si se prefiere, los pactos son un intercambio entre exigencias del sistema productivo en el entorno global – sobre todo la flexibilidad laboral y la contención salarial - y las demandas de sostenimiento de los programas sociales – aunque moderados en cuanto a su intensidad protectora. Obviamente en aquellos países donde los sistemas de protección social son tardíos o menos maduros, caso de España, los aspectos redistributivos juegan un papel superior a los de tipo productivo mientras que en aquellos en los que disponen de un sistema consolidado de protección social los elementos de productividad del pacto son más importantes, caso de Holanda. En todo caso hay elementos que constituyen un común denominador en la mayoría de los países en cuanto a los contenidos de los pactos: racionalización de los sistemas de protección social (capitalización en los sistemas de pensiones, endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo y sistemas de copago de determinadas prestaciones, es decir, procesos selectivos de desmercantilización) y flexibilidad de los mercados de trabajos.

d) El reforzamiento del principio de subsidiariedad.

El estatismo intervencionista en política social está sufriendo un retroceso en favor del principio de subsidiariedad. Ello significa que los Estados de Bienestar están dejando de hacer aquello que pueden hacer los gobiernos territoriales, la sociedad civil – familia y entidades sociales - y el mercado. El Estado reduce su papel a la financiación de la protección social. No se trata de desregulación puesto que los derechos sociales requieren una detallada regulación para su efectiva materialización. Se trata de garantizar financieramente la materialización de los derechos sociales interviniendo en la gestión solo allí donde la naturaleza del servicio lo requiera.

La aplicación del principio de solidaridad tiene una sólida raíz histórica, sobre todo en los países con matriz religiosa católica o, en general, cristiana, pero durante el largo período de estabilidad del Estado de Bienestar jugó un papel relativamente secundario. Las nuevas tendencias en la reestructuración del modelo dan de nuevo protagonismo a la práctica de dicho principio lo que plantea de nuevo el equilibrio entre la intervención social y la garantía de derechos sociales iguales. Por ello la pregunta es si el principio de subsidiariedad es la justificación ideológica de la privatización – opuesta a la esencia del Estado de Bienestar - o la expresión reformulada del auge de nuevas formas de intervención social, particularmente de la sociedad civil, cuya acción no se opondría a la estatal.

Los factores antes mencionados – lógica de la cohesión social, el nuevo corporativismo, la importancia del pacto social y la consolidación del principio de la subsidiariedad - pueden ayudar a explicar las nuevas pautas institucionales en política social como sistemas mixtos de producción y consumo de bienestar que

se caracterizan, como hemos ido viendo, por cuatro rasgos básicos: a) La descentralización del Estado de Bienestar con un decreciente descompromiso del Estado Central, b) la ampliación del espacio mercantil de los servicios sociales, c) la mayor responsabilidad de la sociedad civil a través de la colaboración de las ONGs como entidades de servicios, en parte extensión del Estado y d) la institucionalización del voluntariado social que, en parte, constituye un elemento del desarrollo de las entidades sociales como asunción de la problemática del bienestar por los ciudadanos. Y con ellos tenemos nuevos agentes institucionales y sociales: las regiones y municipios, las organizaciones no lucrativas, los empresarios tradicionales y los gestores sociales así como los movimientos sociales. Nuevas formas de regulación y gestión del bienestar se van configurando en el postfordismo en los diferentes regímenes de bienestar social como muy bien explica uno de los principales teóricos de la teoría de la regulación (**Boyer, 2000**) lo que aumenta la complejidad institucional y las dificultades en la materialización de los derechos sociales iguales.

La mayoría de los países de la UE han asumido formas de institucionalización del Estado de Bienestar que combinan las pautas antes mencionadas en mayor o menor medida en forma de sistemas mixtos de producción de bienestar. En todos los casos constatamos que ni el desmantelamiento ni la privatización extensiva se han producido pero han ido apareciendo, como hemos insistido en estas páginas, elementos que tienden a cuestionar la centralidad de los derechos sociales. De hecho la materialización de estos tiende a ser más desigual reforzando las estructuras de la desigualdad social, la menor intensidad protectora ha abierto la puerta a la privatización selectiva de servicios y ha sido desplazado en parte el compromiso institucional por la responsabilidad individual.

Ahora bien los nuevos sistemas mixtos de bienestar – descentralizados, socializados y corporatizados – reflejan sin duda la nueva dinámica económica del capitalismo globalizado pero este actúa en contextos nacionales (los Estados de Bienestar nacionales) que obligan a la negociación política buscando las formas concretas de adaptación y de cambio. En este sentido el Estado de Bienestar característico de la emergente nueva reforma social no solo es un complejo institucional sometido a una presión económica inexorable sino también un complejo institucional activo que crea las condiciones de un nuevo marco de satisfacción de los derechos sociales. La importancia del pacto social es un ejemplo claro de la capacidad adaptativa de las instituciones públicas de bienestar. Este proceso no ha estado exento de conflictos sociales ni, sin duda, lo estará ya que el desarrollo histórico de la reforma social se ha caracterizado por procesos complejos de cambio institucional y conflicto político. Los próximos años serán testigos en qué medida las nuevas pautas institucionales y los nuevos agentes sociales contribuyen a nuevos desarrollos equitativos en la satisfacción de derechos sociales o, si por el contrario, la actual complejidad institucional se traduce en la consolidación de algunas de las tendencias que hemos mencionado (segmentación, corporatización, privatización) que sin duda cuestionarían logros esenciales de la reforma social.

2.5 CONCLUSIÓN.

El Estado de Bienestar, como conjunto institucional articulador de las políticas sociales ha sido siempre relativamente contradictorio ya que al mismo tiempo que ha contribuido a elevar las condiciones de bienestar y seguridad colectiva de millones de ciudadanos allí donde existe también ha creado las condiciones favorables al crecimiento de las economías capitalistas. Incluso en el actual período histórico de freno y contención ideológica y material del Estado de Bienestar – en el que los requerimientos de sus funciones económicas en favor de la internacionalización económica han tomado un fuerte protagonismo – no ha llegado a ser superado por las opciones típicas de la contrautopía neoliberal. La relación contradictoria permea si bien escorada en favor de los detractores del Estado de Bienestar.

Hemos tratado en este capítulo de poner de manifiesto que la globalización y las transformaciones económicas y tecnológicas han provocado una reestructuración institucional del Estado de Bienestar que han afectado no tanto a sus objetivos cuanto a sus formas de provisión. Ello se ha traducido en menor intensidad protectora, debilitamiento del universalismo y auge del privatismo. Pero también es cierto que el Estado de Bienestar, por su propia posición institucional ha condicionado los ritmos y las modalidades del impacto de las nuevas fuerzas productivas en los distintos Estados de Bienestar.

Veinte años de procesos complejos de cambios económicos, tecnológicos, institucionales e ideológicos han minado relativamente la lógica del universalismo protector remodelando los modos de gestión tradicional en sistemas mixtos más descentralizados, más privatizados y abierto a la colaboración institucional con el sector social o voluntario.

Las claves ideológicas de estos procesos permiten comprender su lógica interna, tal como hemos visto, y en concreto los factores que se refieren a la mutación en la naturaleza sociopolítica de la ciudadanía y sus implicaciones en las satisfacción de necesidades sociales y en la creación de mecanismos de cohesión social; igualmente los cambios en las actitudes ciudadanas sobre el Estado de Bienestar que hemos definido como de adhesión en fines y resistencia fiscal en cuanto a medios; y también la problemática de la sostenibilidad del Estado de Bienestar (en su doble vertiente financiera y política), sobre todo en lo que se refiere a los actuales sistemas públicos de pensiones.

Todo ello nos ha permitido profundizar en las nuevas pautas institucionales que definen al Estado de Bienestar y que parecen estar orientadas, con los matices nacionales diferenciales, hacia políticas sociales centradas en la cohesión social (red mínima de protección social de naturaleza asistencial), basadas en pactos políticos de corporatismo competitivo y reancladas ideológicamente en nuevas formulaciones del principio de subsidiariedad de fuerte raíz corporativa. Al menos y de manera tentativa estas son algunas de las tendencias más recientes que parecen definir el curso histórico de una parte importante de los Estados de Bienestar

independientemente de los regímenes de protección social a que pertenezcan y de los diferentes marcos institucionales en que se desarrollan.

La sociología de la política social y la economía política del Estado de Bienestar tienen como reto contrastar estas últimas tendencias que aquí hemos planteado como hipótesis de trabajo. Las tensiones y conflictos de este largo proceso de cambio en el Estado de Bienestar no han desembocado en cambios institucionales sustantivos en el modelo. Ello no quiere decir que no puedan producirse. Por ejemplo, un mayor desarrollo de los procesos de gestión mixta, junto a nuevas presiones de la globalización en favor de Estados más orientados hacia políticas activas en el cambio económico y tecnológico y un distanciamiento de los ciudadanos del actual modelo, sobre todo de las clases medias funcional-patrimoniales, podrían producir un giro de consecuencias imprevisibles. Ello no ha ocurrido pero no quiere decir que no pueda ocurrir pues el curso histórico de la reforma social no está escrito ni es lineal.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 2

En este capítulo se analiza el contexto en el que se pueden comprender los nuevos desarrollos de la actividad de las organizaciones voluntarias, es decir, las transformaciones recientes del Estado de Bienestar en el marco de la globalización y sus consecuencias en la reorientación de los objetivos de este modelo (contención del universalismo protector, ascenso del particularismo social y remercantilización de los derechos sociales) y en sus modos de gestión (sistemas mixtos con creciente presencia del mercado). También los recientes debates sobre el futuro del Estado de Bienestar y los nuevos papeles de la sociedad civil y las organizaciones voluntarias en la defensa de los derechos sociales.

Los nuevos fundamentos económicos y políticos del Estado de Bienestar implican un creciente descompromiso institucional, lo que supone un Estado de Bienestar más diferenciado y asistencial, al que tienen que hacer frente los ciudadanos individualmente y las organizaciones voluntarias. El interrogante que se plantea es si los nuevos papeles de las organizaciones voluntarias son una vía que permite el desarrollo de los derechos sociales de los ciudadanos o si, por el contrario, estamos asistiendo a un desplazamiento de responsabilidades que a largo plazo puede alterar el logro de los derechos sociales para todos. En definitiva, el capítulo trata de esbozar el marco institucional de la política social en la era de la globalización y definir el contexto de desarrollo de la reconstitución de la sociedad civil y de las organizaciones voluntarias de acción social.

3

TENDENCIAS DE DESARROLLO DEL SECTOR VOLUNTARIO EN LA UNIÓN EUROPEA

Gregorio Rodríguez Cabrero

3.1 TRADICIONES Y MODELOS BÁSICOS DE TERCER SECTOR SOCIAL.

La progresiva consolidación institucional y visibilidad social del Tercer Sector en el mundo occidental durante las dos últimas décadas, y de manera específica en el espacio de la UE, ha favorecido la realización de estudios comparativos internacionales. Su diseño y desarrollo han permitido definir marcos conceptuales y metodológicos comunes o estructurales (**Salomón y Anheier, 1992, 1997**) que facilitan la comparación entre países. Sin embargo, el avance indudable y necesario de este tipo de estudios no está exentos de costes teóricos y empíricos ya que estos estudios suelen elaborarse obviando o velando la tradición histórica de cada país y los modelos de bienestar en que se inscriben los diferentes sectores sociovoluntarios. Unos mismos indicadores tienen significados y valoraciones distintas según los distintos modelos nacionales de bienestar (**Morris, 2000**).

Pues bien este epígrafe tiene como objetivo destacar la importancia de estas “diferencias nacionales” o histórico-institucionales entre países como punto de partida para comprender el debate actual en el seno de la UE sobre el desarrollo del sector y los retos que ello supone en la construcción de un espacio común sociovoluntario que no es sino una pieza más de la construcción del Espacio Social Europeo junto a los Estados y los mercados. No se trata aquí de analizar la dimensión, funciones y evolución del sector sociovoluntario a nivel comparado, que el lector encontrará en parte desarrollado en el capítulo 5 de esta investigación o en otros trabajos previos (**Casado, 1997**) cuanto analizar el marco histórico-institucional nacional en el que se desarrolla y cómo puede condicionar su curso en el seno de la UE.

Cuando se enfatiza en el contexto histórico debemos recordar, como ya señalábamos en el capítulo 1, que a grandes rasgos existen dos grandes tradiciones de análisis del sector social en el mundo occidental :

- Por una parte el enfoque anglosajón que al guiarse por el criterio de no distribución de beneficios excluye las cooperativas y las sociedades de ayuda mutua y previsión colectiva.
- Por otra parte, el enfoque continental europeo que define el tercer sector en función de los límites en el reparto de beneficios lo cual permite incluir las cooperativas y sociedades de ayuda mutua. Además de esta diferenciación por razones estrictamente económicas ambos enfoques dan un tratamiento diferente al papel del Estado. En el mundo anglosajón, sobre todo norteamericano, el Estado es ajeno, si bien no absolutamente, al Tercer Sector, ha caminado de manera paralela al desarrollo del Estado pero sin formar parte de un sistema de bienestar relativamente integrado. Por el contrario, en el mundo o mundos de los Estados de Bienestar europeos el Tercer Sector en general y sobre todo el Tercer Sector Social forma parte de la génesis y desarrollo de este tipo de Estados. Más aún, el Tercer Sector es el antecedente y las raíces de la creación de los sistemas de Seguridad Social primero y posteriormente de los Estados de Bienestar. Sus avatares históricos no son paralelos sino interconectados dentro de un sistema mixto de economía de bienestar de forma que, como observan acertadamente **Laville, Borgaza, Defourny, Evers, Lewis, Nyssens y Pestoff (2001)** la especificidad del Tercer Sector puede interpretarse como un híbrido de los tres ámbitos o tipos básicos de economía: la economía de mercado, la economía redistributiva no mercantil y la economía no monetaria de la reciprocidad.

En este sentido en el mundo europeo, y en ello es preciso insistir, la dimensión económica del Tercer Sector no es la determinante de su posición y desarrollo, sino la dimensión político-institucional en la medida en que Estado, mercado y Tercer Sector forman tres esferas de actividad profundamente interconectadas. Desde el punto de vista político el Tercer Sector forma parte de la construcción histórica de una amplia y compleja esfera pública de producción de bienestar social e integración política.

Una vía relativamente fructífera y más concreta de aproximación al marco histórico-institucional del sector sociovoluntario es su comprensión en términos de mundos de Estados de Bienestar. Es sabido que un Estado de Bienestar no es sino la institución por excelencia de un sistema de bienestar en el que también tienen papeles importantes las familias, los mercados y las organizaciones sociales con un mayor o menor peso. El distinto peso e importancia institucional del Tercer Sector en cada sistema de bienestar permite hacer agrupaciones en base a distintas variables que, en general, suelen reducirse al modo como se relacionan el Estado y las organizaciones sociovoluntarias en su doble vertiente económica y política. Así, por ejemplo (**Sarasa, 1995**), se pueden definir cuatro tipos ideales de modelos de sociedad civil: **régimen renano, sistema escandinavo, mundo mediterráneo y sistema norteamericano**, en base a tres variables como son: quién financia los servicios, quién los presta y cuáles son los canales institucionales para concertar políticas sociales entre sector público y sector privado.

Importa en este punto destacar la persistencia de los modelos de relaciones o *path dependency* entre Estado y organizaciones voluntarias a lo largo del tiempo de modo que:

-En el sistema escandinavo el predominio del Estado es central en un modelo de cooperación y coordinación que está altamente integrado.

-En el modelo renano o continental el papel de las organizaciones voluntarias es poderoso y fuertemente influyente en la planificación de la política social.

-Un modelo específico es el mediterráneo en el que se combinan Estados de Bienestar tardíos y débiles con organizaciones voluntarias con un alto nivel de dependencia financiera del Estado.

-El modelo liberal nos ofrece un sistema de organizaciones voluntarias más descentralizado, menos dependiente del Estado y más integrado en la sociedad civil.

Esta modelización está fuertemente relacionada con la obra clásica de Esping-Andersen y su desarrollo por autores como **Ferrera (1996)**, **Leibfried (1995)** y **Rhodes (1997)** que permite hacer tipologías tentativas de sistemas de bienestar de gran utilidad para la construcción teórica de categorías explicativas sobre la estructura y dinámica de los Estados de Bienestar. La capacidad explicativa de cada tipología de entidades voluntarias dependerá de las variables que elijamos si bien su potencial teórico es más descriptivo que explicativo. Si en el caso de Sarasa la tipología depende de indicadores en los que se concreta la colaboración económica entre Estado y entidades sociales, en otros la modelización varía en función de diferentes variables.

Analícemos, a modo de ejemplo, algunas tipologías relevantes que nos permitan posteriormente definir una síntesis aproximada de la complejidad del Tercer Sector que tenga en cuenta tanto las dimensiones económicas como las político-institucionales.

a) **ABRAHAMSON (1995)** diferencia entre cuatro mundos de Estado de Bienestar en función de sus **tradiciones culturales e ideológico-políticas** y de sus consecuencias institucionales:

-El régimen de bienestar católico con un énfasis institucional importante en la sociedad civil y en el voluntariado (principio de subsidiariedad).

-El régimen conservador o continental en el cual el Estado tiene un peso importante compatible con la integración del voluntariado en las políticas sociales (principio del logro).

-El régimen liberal para el cual el mercado y la sociedad civil son las esferas fundamentales de la creación de bienestar (principio de competencia).

-El régimen socialdemócrata en el que Estado es la pieza estratégica de las políticas sociales dentro de la cual se integran las entidades sociales (principio redistributivo).

b) **GOMÁ (1996)**, en el caso español, define una tipología ideal de Estados de Bienestar "reestructurados" en función de cinco dimensiones una de las cuales es el tipo de "**relación sociedad-Estado-mercado**". En base a esta dimensión

diferencia cuatro modelos de Estado de Bienestar en términos de proyección futura:

-“Modelo corporativo” (caso de Alemania) de tipo privado o privado-corporativo en el que el mercado tiene un mayor peso en la producción de bienestar pero también y en menor medida el tercer sector, con una fuerte oligopolización o concentración privada en la producción de bienestar.

-Modelo público-pluralista o “modelo universal” (Suecia, Dinamarca) en el que el sector asociativo y la participación o *empowerment* tienen un desarrollo notable.

-Modelo privado-pluralista o “modelo residual” en el que el papel del Estado es claramente declinante (Reino Unido) y existe un amplio desarrollo de la actividad privada mercantil y no mercantil en el desarrollo de las políticas sociales;

-Modelo, también privado, de pluralismo moderado, denominado “modelo tradicional” (caso de España), en que coinciden un Estado de Bienestar relativamente declinante con un moderado desarrollo del Tercer Sector y de manera selectiva pero creciente del mercado.

c) La interpretación de **LAVILLE y otros** (2001) nos permite igualmente establecer una tipología de Tercer Sector en función tanto del tipo de relaciones existentes entre asociaciones y gobiernos como de la capacidad de innovación existente en aquel. Así tendríamos:

-En primer lugar el “modelo universalista” (países escandinavos) en el que las asociaciones son un “canal” de transmisión de las demandas sociales y de estímulo de los servicios públicos del Estado, que es el que tiene la responsabilidad de la producción de bienestar. Pero al mismo tiempo y en los últimos años, en parte como consecuencia de la crisis del papel del sector público, está teniendo lugar un fuerte cooperativismo (de trabajadores y de padres) en el ámbito de los servicios sociales para la infancia que no solo refuerza la oferta de los servicios existentes y crean otros nuevos sino que mejoran la participación de los usuarios en el diseño y control de los mismos. La innovación es así un desarrollo cooperativista selectivo que refuerza la participación social.

-Un segundo modelo sería el “liberal” (Reino Unido) en el que la intervención pública se reduce en gran medida a la asistencia social a los pobres dejando otras áreas de la política social en manos del sector privado (servicios a la tercera edad) mercantil y no lucrativo o sencillamente son asumidas por las mujeres (cuidado de niños) en base a empleos a tiempo parcial. Recientes tendencias señalan que en ciertas áreas (ayuda a domicilio, servicios para la infancia e integración social) el tradicional sector voluntario está siendo reemplazado por empresas de economía social, como las cooperativas, al mismo tiempo que ha tenido lugar el desarrollo de organizaciones voluntarias de padres para hacer frente a la reducción de programas de atención a niños en edad preescolar. Con ello se pone de manifiesto que el desarrollo del Tercer Sector social es una respuesta a las necesidades no cubiertas por el Estado de Bienestar desde una sociedad civil activa.

-El “modelo dual” sería característico de los países del Sur de Europa en los que existe una debilidad tradicional en la oferta de servicios a favor de prestaciones económicas de los que están integrados en el mercado de trabajo. En la selectiva oferta de servicios el Tercer Sector tiene un peso relativo en áreas como la atención a las personas mayores y la discapacidad si bien en los últimos años ha tenido un fuerte incremento sometido recientemente a la competencia del sector mercantil. Desde el punto de vista de la innovación se constatan cambios importantes en Italia (creación de cooperativas para personas excluidas del mercado de trabajo que en 1996 suponían unos 100.000 socios incluyendo 75.000 asalariados y 9000 voluntarios). Igualmente en Portugal la legislación de 1998 ha permitido el desarrollo de las cooperativas de solidaridad social de las que forman parte los socios asalariados, los usuarios de los servicios y voluntarios. En España la ley de cooperativas de 1999 regula las cooperativas de servicios sociales, educación y sanidad así como las de integración social. Los programas de rentas mínimas de las CCAA han potenciado directa o indirectamente el desarrollo de empresas sociales muchas de ellas dedicadas a la producción de servicios sociales para la comunidad.

-Un cuarto y último modelo ideal es el “corporativo” en el que el Tercer Sector tiene un papel significativo ya que se trata de un sistema altamente integrado en el que los servicios sociales son en gran medida financiados por el Estado bajo un enfoque relativamente universal y su producción es desarrollada por las entidades sociales articuladas en grandes federaciones o pilares. Los casos de Alemania, Holanda, Bélgica y Francia estarían bajo este modelo, si bien estos dos últimos forman parte de lo que se denomina orientación social ya que el sector está fuertemente regulado por el sector público y los dos primeros, Alemania y Holanda, bajo orientación hacia la familia ya que enfatizan más en la financiación o ayudas a la mujer para los cuidados personales en el hogar que en la regulación de las entidades sociales. En consecuencia, las relaciones entre Estado y Tercer Sector en los países que se encuentran bajo este modelo son muy sólidas en áreas como sanidad y servicios sociales formando en la práctica conglomerados en los que el Estado tiene un gran peso financiador y regulador.

La innovación en estos países ha tenido lugar a varios niveles: en lo referente al desarrollo de la “ayuda mutua”, pequeñas asociaciones de voluntariado y grupos semi-informales (sobre todo en la tercera edad) (**Evers y otros, 1999**) como es el caso de Alemania y Austria o una mayor potenciación de la participación de los padres en servicios para la infancia o de las personas mayores en los servicios que reciben (voz) que suponen nuevos desarrollos organizativos y políticos de los servicios de proximidad.

En esta tipología se resalta el aspecto proyectivo o de innovación en la medida en que el desarrollo del Tercer Sector Social no sólo supone experimentar **nuevas formas de producción colectiva** y de coproducción con el Estado e incluso con el mercado para dar respuesta a nuevas necesidades en el ámbito de los servicios personales, sean sociales o sanitarios, sino que se trata también de desarrollar

nuevas formas de participación cívica o desarrollo del espacio público a través de las entidades sociales.

d) Kendall (2001), finalmente, elabora una tipología de organizaciones voluntarias combinando la madurez o grado de institucionalización del Tercer Sector y la importancia o peso de la dimensión europea en la definición de las políticas nacionales. En el CUADRO 1 puede verse el resultado de tal combinación en la que hemos incluido todos los países del sur de Europa y “reinterpretado” el lugar de España que el citado autor sitúa como país con un tercer sector emergente y baja influencia de la dimensión europea. El resultado es una tipología en la que:

-Alemania (nosotros añadimos Los Países Bajos al caso alemán) ocuparía el espacio de países con un tercer sector maduro y una elevada influencia de la dimensión europea.

-Francia, Bélgica, Reino Unido e Irlanda ocuparían un espacio de madurez con una influencia media de la dimensión europea si bien se habría producido un desplazamiento doble: Irlanda sería ahora un ejemplo de sector maduro y el Reino Unido habría reducido el peso de la dimensión europea.

-Los países del Sur de Europa estarían todos ellos en un nivel emergente de institucionalización. Una excepción serían Italia y España que en los últimos años han casi completado la regulación del sector, son países cercanos a la madurez institucional pero que aún tienen un recorrido pendiente de consolidación, en los que la dimensión europea es alta y media respectivamente y, finalmente, que en los últimos años han avanzado en la definición de las reglas de colaboración con el Sector Público.

Justamente los capítulos de este trabajo dan cuenta de esta posición intermedia de España desde distintos ángulos temáticos y metodológicos. Portugal y Grecia serían típicos casos de tercer sector emergente y baja influencia de la dimensión europea con la excepción de Portugal que en los últimos años ha visto aumentar el peso de la dimensión europea.

CUADRO 1

REPRESENTACIÓN DE LOS MODELOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN E INFLUENCIA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DEL TERCER SECTOR EUROPEO (KENDALL)

Grado de institucionalización de la política nacional del Tercer Sector *	Significado de la “dimensión europea” comparada con las dimensiones del entorno nacional/territorial +		
	Alto	Medio	Bajo
Madurez	Alemania; Holanda	Francia, Reino Unido (1990s); Irlanda (2000)	Reino Unido (2000); Suiza; Suecia
Emergente	Italia	Irlanda (1990s); España (2000); Portugal (2000)	España (1990s); Portugal (1990s); Grecia

* Grado de autonomía del Tercer Sector e influencia en el diseño de políticas.

+ Capacidad del Tercer Sector en influir las políticas europeas y efectos de la integración europea en el desarrollo de aquel.

Fuente: Kendall, 2001 e interpretación propia de la posición de España.

De manera sintética el CUADRO 2 recoge las tipologías antes mencionadas en las que podemos observar una relativamente amplia correspondencia entre regímenes de Tercer Sector a pesar de su construcción con variables diferentes. Una lectura interpretativa de tales regímenes nos permite enfatizar en algunos aspectos relevantes:

1.- En primer lugar, la continuidad histórica de muchas organizaciones sociales a lo largo de los últimos doscientos años. Tanto los tipos organizativos (asociaciones, fundaciones, cooperativas, mutuas) como los objetivos finales apenas si han variado. Mas bien se han acomodado a los avatares de la construcción histórica del Estado de Bienestar y en todo caso han sido y son un conglomerado institucional que forma parte del curso de la reforma social con pleno derecho.

2.- En segundo lugar, la contención del Estado de Bienestar, su reestructuración en los últimos veinte años, ha permitido la expansión y renovación del Tercer Sector, sobre todo el de acción social, ligado a la redefinición de las políticas sociales. Tal expansión no solo ha sido económica, vía producción de servicios sociales antes producidos por el Estado o de nuevo planta, sino también institucional y política mediante nuevas formas de organización y participación social. Son una pieza básica en la creación de cohesión social en un contexto de remercantilización de la acción social (**Pestoff, 1998**). En este sentido, con los matices que luego señalaremos, tan importante como la dimensión económica, la creación de empleo social y la contribución al desarrollo local en un entorno favorable de economía de servicios personales, es la contribución a la dinamización de la democracia participativa y a la “reconciliación de las esferas económica y social” (**Laville y otros, 2001**) en las sociedades desarrolladas.

3.- Finalmente y en tercer lugar, si la reestructuración del Estado de Bienestar ha abierto, en una primera fase que serían los años ochenta y primeros noventa del pasado siglo, nuevos espacios al desarrollo del Tercer Sector, ahora se estaría muy posiblemente produciendo una cierta estabilidad o ralentización en su crecimiento a favor del espacio mercantil lo que, sin duda, está obligando a las organizaciones del Tercer Sector a nuevas estrategias de desarrollo y de colaboración con el Estado y el sector mercantil y que, en este último caso, van desde la competencia rival a la imitación e incluso a la conversión de parte de la actividad en mercantil. Lo que ha abierto un horizonte de riesgos e incertidumbres en el desarrollo del Tercer Sector.

El actual proceso de cambio, complejo y desigual, del Tercer Sector abre inevitablemente el debate ideológico sobre cuál es la naturaleza social de tal cambio. Diferentes teorías explicativas tratan de dar cuenta del mismo y que van desde enfoques privatistas en un extremo a enfoques de partenariado o consociacionales en el otro. **Deakin y Taylor (2001)** han analizado cada uno de los enfoques y a su análisis nos remitimos. Baste aquí señalar que si en un extremo la explicación privatista es sesgada e incompleta, por su parte la visión consociacional adolece de una importante idealización:

a) En efecto, una explicación del fenómeno del auge del Tercer Sector en base a un paradigma de privatización es incompleta en la medida en que reduce la explicación del fenómeno a la necesidad económica del Estado de Bienestar de contener costes económicos y aligerar sus burocracias, despreciando la importancia de la variable política o límites de la democracia representativa que abre el campo a la necesidad de nuevas formas de participación social. Pero también es una visión sesgada ya que reduce el rol de las organizaciones sociales a su faceta de “entidades colaboradoras” en la producción de servicios.

Este sesgo y visión economicista del auge del Tercer Sector es puesto de manifiesto por otras fuerzas que han potenciado su desarrollo como son la descentralización, el auge de lo local y las presiones en pro de la participación social. La reducción de los ciudadanos a usuarios no resiste la crítica de la realidad social en la que nuevas demandas de participación política y social se han desarrollado con relativa intensidad en los países de democracia parlamentaria.

b) Pero igualmente entendemos que la visión con-asociativa del desarrollo del Tercer Sector afronta no escasas críticas por su sobreidealización de las organizaciones sociovoluntarias, sobre todo en sus versiones de “terceras vías” en las que capitalismo y democracia, Estado, mercado y Tercer Sector parecen estar destinados a una integración armónica o de riesgos compartidos. En este sentido, esta visión que podemos denominar politicista, adolece a nuestro entender de tres debilidades:

- En primer lugar, una **sobreidealización de la homogeneidad del sector que contrasta con su elevada diferenciación interna y tendencias a la concentración y oligopolización** que se constatan en prácticamente todos los modelos o regímenes de Tercer Sector que se vertebran en torno a un pequeño número de grandes organizaciones junto a las que interviene un mar de pequeñas y débiles organizaciones sociales.

- En segundo lugar, el análisis social europeo pone de manifiesto la **tendencia a la sobredimensión de la contribución del Tercer Sector al desarrollo de la democracia**. Siendo cierta esta contribución hay que afirmar a continuación que es limitada, depende en gran medida de la contribución a la misma del Estado y los problemas de particularismo social no son ajenos a la actividad real de las organizaciones voluntarias.

- Finalmente, la **hipervalorización del voluntariado** parece estar contribuyendo a la infravaloración de la categoría ciudadano desplazando el eje de la política social desde la responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual en el desarrollo de la política social.

De ahí que si el énfasis en la naturaleza hipereconómica del Tercer Sector Social niega en la práctica la existencia de la naturaleza democrática y cívica de las organizaciones voluntarias y su contribución al desarrollo social y democrático, del mismo modo el énfasis en su naturaleza hiperdemocrática niega la realidad de la dependencia económica del Estado de una buena parte del sector

y la existencia de prácticas organizativas particularistas a la hora de la captación de recursos y la gestión de actividades.

El Tercer Sector de Acción Social o sociovoluntario, tal como ponen de manifiesto los diferentes análisis europeos, se ha desarrollado con sus inercias históricas, una elevada dependencia del Estado y la competencia activa del sector mercantil, todo ellos con amplias diversidades nacionales. En tal contexto real ha tenido lugar el crecimiento del sector durante los últimos años, su intenso carácter innovador y su contribución al desarrollo de la democracia. Tales parecen ser los límites y potencialidades del Tercer Sector y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de reflexionar sobre el desarrollo en el ámbito de la Unión Europea y el despliegue de políticas que potencien su presencia y actividad en un marco supranacional.

CUADRO 2
TIPOLOGÍAS DE MODELOS DE TERCER SECTOR SOCIAL EN EL ESTADO DE BIENESTAR. DENOMINACIÓN Y VARIABLES

AUTORES	MODELOS DE TERCER SECTOR SOCIAL			
Sarasa (en función de modos de colaboración económica)	Norteamericano	Escandinavo	Renano	Mediterráneo
Abrahamson (en función de tradiciones ideológico-culturales)	Liberal	Socialdemócrata	Conservador	Católico
Goma (en función de reestructuración Estado de Bienestar)	Residual	Universal	Corporativo	Tradicional
Laville (en función de tipo de relación de Tercer Sector y Estado)	Liberal	Universalista	Corporativo	Dual
Kendall (en función de la influencia de la dimensión europea)	Madurez de baja dimensión europea	Madurez de media dimensión europea	Madurez de alta dimensión europea	Emergente de dimensión europea variable

3.2 HACIA EL ESPACIO EUROPEO DE LA ACCIÓN VOLUNTARIA. NUEVOS RETOS.

El desarrollo del espacio europeo de la acción voluntaria viene condicionado no solo por la diversidad de regímenes actuales de Tercer Sector, como antes vimos, sino también por los propios límites existentes para el desarrollo de una política social común. Según **Kendall (2001)** es urgente el análisis de la actual política europea “horizontal” hacia el Tercer Sector como proceso múltiple en cuyo desarrollo intervienen no solo las instituciones de la UE sino también los Estados de Bienestar nacionales y las propias organizaciones sociales. La oportunidad y la importancia del desarrollo de este sector se han acrecentado debido a las necesidades de crear empleo y a la lucha contra la exclusión social. En ambos campos el Tercer Sector es un instrumento activo de intervención que permite descargar al Estado de antiguas responsabilidades y compartir los costes de la crisis y sus riegos con una parte de la sociedad civil.

Los problemas que el desarrollo de una tal política plantea no son escasos ya que los Estados nacionales siguen teniendo el control y las competencias en materia de política social en la que están integradas la gran mayoría de las actividades del tercer sector social. No es posible un desarrollo de una política comunitaria de Tercer Sector Social sin que los Estados nacionales lo faciliten. Hay que recordar que en la mayoría de los países el Tercer Sector es un socio subordinado al Estado de Bienestar. A ello hay que añadir las distintas tradiciones culturales e institucionales que definen la naturaleza social y política de las organizaciones voluntarias en cada país que hacen compleja la definición común de qué sea el Tercer Sector Social y cuál deba ser su rol institucional en las políticas sociales. Si a ello sumamos la debilidad de las propias organizaciones sociales a nivel de la UE el resultado es que el desarrollo europeo del Tercer Sector Social afronta un largo camino en su proceso de desarrollo.

Para la mejor comprensión de este proceso vamos a hacer una breve descripción de la constitución de la política de Tercer Sector en el ámbito europeo con especial referencia al de acción social, su recorridos básicos y, finalmente, una valoración de su desarrollo e impactos.

3.2.1 La construcción de la política social europea.

La construcción de la política social europea ha sido desde sus orígenes un ámbito de incertidumbre en cuanto a su desarrollo y un espacio de recelos permanentes entre los países miembros que han sostenido la incuestionabilidad de las políticas sociales nacionales (**Geyer, 2000; Hantrais, 1995**). Los distintos modelos nacionales de política social – combinaciones muy peculiares de formas de Estado, modelos de mercados y sistemas familiares y culturales específicos – han frenado de manera permanente el desarrollo de una política social activa comunitaria que se ha visto reducida a un curso histórico tan lento como precario y escaso. Nada mejor para comprobar esta afirmación que la realización de un esquemático recorrido a lo largo del período histórico de construcción de la Unión

Europea y de su política social con especial referencia al ámbito de la política europea hacia el tercer sector.

A) El punto de partida: política social común restringida sin Tercer Sector.

El nacimiento de la CECA, y posteriormente de la CEE (1957), tiene lugar en un contexto histórico caracterizado por la reconstrucción de las economías europeas y la expansión y consolidación de modelos nacionales de Estados de Bienestar. Las políticas económicas y sociales de tipo keynesiano son esencialmente políticas nacionales de reforzamiento de los Estados nacionales y de su cohesión social interna.

La CEE nace primero y sobre todo como un mercado común (Tratado de París de 1951 de creación de la CECA, Art. nº 2) con el objetivo de eliminar las barreras aduaneras en los países europeos fundadores y facilitar el libre movimiento de los factores productivos a fin de aumentar la productividad. Se pensaba por entonces que la creación de un espacio común económico sería fuente de bienestar y riqueza así como de reducción de los seculares conflictos y enfrentamientos bélicos entre los diferentes Estados europeos.

En el origen de la CEE la política social es marginal y residual, es un ámbito propio de los Estados nacionales, su papel es secundario y reactivo a los impactos del cambio económico. El rol del Tercer Sector es en esta fase inicial casi "invisible" ya que el protagonismo institucional queda casi reducido a los Estados nacionales y a las muy limitadas políticas de la CEE. La libre movilidad del factor trabajo será desde los inicios uno de los ejes fundamentales de la política social europea al igual que la libre movilidad de bienes y de capital.

El Tratado de Roma de 1957 en su Art. nº 117 se refiere a la mejora de las condiciones de trabajo y niveles de vida de los trabajadores, también al empleo, la formación profesional y la negociación colectiva (Art. nº 118) y al principio de igualdad salarial entre hombre y mujer a igual trabajo (Art. nº 119). En el mismo Tratado de 1957 se acuerda la creación del Fondo Social Europeo (FSE a partir de ahora) en sus Artºs 123 a 128 que tanta importancia tendrá en el futuro para la movilidad y formación de los trabajadores de los países miembros y pieza maestra de la política social común. La política social es, por tanto, una política de fortalecimiento de la movilidad y capacidad productiva de la población activa en un contexto social y económico en el que ni el paro ni la exclusión social tenía una escasa relevancia. Y ello es así porque en sus orígenes la CEE nace con el objetivo de lograr la integración económica mientras que la política social conjunta se ve constreñida por dos vías: por una parte, no puede cuestionar la preeminencia de las políticas sociales nacionales y, por otra, no puede implicar un aumento del coste del factor trabajo a escala de la CEE.

Es cierto también que la década de los años sesenta, en la que tiene lugar la primera fase de expansión de la CEE (1957-1970) el desarrollo de los sistemas de protección social nacionales y de las políticas sociales en general es tan extenso e

intenso que no pareció necesario avanzar por la vía de lo que sería un espacio común de derechos sociales. La garantía de los derechos sociales a nivel de los seis países miembros fundadores, aunque desigual, parecía no requerir esfuerzos adicionales que se contemplaban como un posible coste incontrolable. Por tanto, puede afirmarse que la política social común del primer período tuvo como objetivo central contribuir a reducir y paliar los costes sociales de la integración económica a través de varias políticas complementarias entre sí: regulación del libre movimiento de la fuerza de trabajo (1961); puesta en marcha del FSE en 1962; creación de la División de Seguridad y Salud laboral en el seno de la Comisión Europea en 1962; inicio de la práctica progresiva de reciprocidad en la materialización de prestaciones sociales.

En suma, el período de la década de los años sesenta es un período de inicio de la política social conjunta pero claramente subordinada a la prioridad de la integración económica y al protagonismo indiscutible de las políticas sociales nacionales. Como decimos, en un contexto de expansión sin precedentes de los Estados de Bienestar nacionales no se consideró oportuno políticamente abrir un nuevo frente de incertidumbres y de posibles costes adicionales en la construcción de una política social común.

B) Crisis económica, parálisis en el desarrollo de la política social y primer desarrollo de las políticas hacia el Tercer Sector.

La década de los años 70 fue en muchos sentidos una prolongación de las políticas sociales de la década precedente de modo que puede afirmarse que hasta la segunda mitad de los años ochenta tuvo lugar un claro estancamiento en el desarrollo de la política social europea. Ello fue debido a varios factores, además del hecho originario fundamental del carácter residual de la política social, como son la ampliación de la UE en 1973 con nuevos miembros como Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, el impacto de la crisis económica estructural que se inicia en 1973 así como la crisis monetaria que la acompaña. El proceso de integración económica e institucional se contrajo y, como no podía ser de otro modo, la residual política social entró en un período de parálisis institucional. A pesar de ello, se dieron algunos pasos positivos en las cumbres de la Haya (1969) y París (1972) ya que de ellas arrancan la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la reforma de los fondos estructurales con el fin de compensar las nuevas políticas monetarias en un contexto de reestructuración industrial. También se pone en marcha en 1974 un Plan de Acción Social con el objetivo de lograr a largo plazo la Europa Social, es decir, el logro del pleno empleo, mejora de las condiciones de vida y trabajo y aumento de la participación de trabajadores y empresarios en las decisiones socioeconómicas de la Comunidad Europea.

Tal como señalamos antes la crisis económica de los años setenta así como las dificultades inherentes a la unión monetaria van a reducir las ambiciones del Plan de Acción Social de 1974 que, finalmente, sólo mejorarán en parte el funcionamiento del FSE, y favorecerán ciertos logros en la igualdad de género y un avance muy lento en el diálogo social. Se puede afirmar que el largo período que va desde 1974 hasta 1987 es un tiempo de parálisis en política social o, al menos,

de muy tímidos avances ya que la contención de los diferentes Estados de Bienestar afectará a la propia dinámica de la política social comunitaria. En este contexto cabe comprender la prácticamente inexistente visibilidad del Tercer Sector Social en el espacio europeo, si bien no sucede lo mismo a nivel de cada Estado miembro donde tiene lugar el auge y expansión de dicho sector. Es en 1976 cuando aparece la primera política europea en este ámbito: el **comité de enlace entre la GD VIII y las organizaciones de ayuda y desarrollo internacional**.

C) La Dimensión Social y el Tercer Sector .

El Acta Única Europea de 1986 supone una reactivación de la política europea común que pone en marcha nuevas políticas sociales guiadas por el principio de subsidiariedad que se formaliza en el Tratado de Maastricht (Artº 3b). Es decir, la UE solo desarrollará aquellas políticas sociales que no pueden desarrollar los Estados nacionales. Bajo este principio tendrá lugar realmente la primera etapa en el desarrollo de una política horizontal visible del Tercer Sector. En 1986 se realiza el primer intento de compilación estadística sobre economía social y non-profit sector de los Estados miembros y en 1987 el **Informe Fontaine** al Parlamento Europeo sobre el reforzamiento de la representación institucional de las asociaciones en la Comunidad, el desarrollo del **Estatuto Europeo de Asociaciones** y la creación de un **Fondo** para las Asociaciones. Este informe se traduce en la creación de una unidad de trabajo de Economía Social en la DG XXIII.

La llamada “**dimensión social**” de la UE, incluyendo al Tercer Sector, será progresivamente un principio director de las nuevas políticas sociales, al menos ideológicamente, bajo la clara influencia del presidente de la comisión Europea J. Delors que defenderá la idea de “**la dimensión social del mercado interno**”.

Es decir, la filosofía subyacente bajo este principio es la de establecer un equilibrio entre el objetivo estratégico de la creación de un mercado común interno y el necesario equilibrio social en dicho mercado o cohesión interna. Se trataba, en términos de política social, de seguir profundizando en los viejos objetivos de los años sesenta y setenta de facilitar el desarrollo del mercado interior mediante el libre movimiento de los trabajadores en el seno de la UE, la mejora de las condiciones de trabajo y de salud laboral y la reforma de los fondos estructurales, pero con el añadido de un mayor énfasis en la cohesión social y en la integración de los ciudadanos en el sistema de bienestar común en el que el Tercer Sector tendrá un papel modesto pero creciente.

El año 1989 fue importante en el desarrollo de la política social europea. Por una parte, en ese año fue aprobada en la Cumbre de Estrasburgo la **Carta Social Europea** como declaración no vinculante a pesar de lo cual el Reino Unido votó en contra. Como desarrollo de la misma se aprobó el **Programa de Acción Social** dividido en trece secciones (doce referidas al desarrollo de la Carta Social y una a los fondos estructurales). La Comisión trató de poner en marcha su aplicación en base al método de la mayoría cualificada que se exige para la aprobación de las

directivas (según el Artº 118, a del Acta Única Europea) sobre todo en lo referente a la mejora de las condiciones de trabajo, salud y seguridad laboral. Pero la negativa británica y de la patronal europea UNICE junto a las consecuencias ideológicas de la caída del muro de Berlín y de los regímenes comunistas y las propias negociaciones del Tratado de Maastricht dilataron las propuestas hasta el Consejo Europeo del otoño de 1991. En el Consejo de Maastricht se acuerda la aprobación del Tratado de la Unión, amplía la mayoría cualificada al ámbito de la política social y crea un **Protocolo Social** anejo con el fin de obviar el veto británico.

En ese mismo año la Comisión Europea hizo dos **Recomendaciones** importantes referidas a la **lucha contra la exclusión y sobre renta mínima** y tres **Comunicaciones** importantes en los años 1995, 1997 y 1999 que de manera sucinta señalamos a continuación sobre el **“El futuro de la protección social, un marco para el debate europeo”** (1995) que trata de estimular el debate entre los países miembros sobre la efectividad de los sistemas de protección social y capacidad de generar empleo así como de las posibles ventajas para la creación del mercado interno y de la unión monetaria en materia de protección social. Por su parte, en la Comunicación de 1997 **“Modernización y mejora de la protección social en la UE”** la Comisión puso en marcha una serie de acciones clave para debatir sobre los retos futuros de la protección social en los años venideros enfatizando en que la protección social es un factor productivo.

La política social de la UE empezó a ganar importancia desde los finales años ochenta y primeros noventa tanto en términos de debate como, en mucha menor medida, en el desarrollo de políticas concretas. El debate en política social se centró en la necesidad de la convergencia en protección social pero cuál debería ser la extensión y profundidad de la misma venía marcada tanto por el contexto restrictivo general de relativo descompromiso público en materia de política social, favorecido por los vientos de la globalización, como por el distinto peso de las tradiciones nacionales (**Rodríguez Cabrero, 1997**). Ahora bien el “Protocolo de Política Social” anexo al Tratado de Maastricht va a suponer un cierto avance como es el procedimiento de codecisión del Parlamento Europeo, la promoción del diálogo social entre organizaciones de trabajadores y empresarios y la adopción de la mayoría cualificada del Consejo para asuntos de seguridad e higiene, igualdad de género, información y consulta a los trabajadores y la promoción de políticas de integración de los colectivos excluidos en el mercado de trabajo. El **Libro Blanco de la Política Social** de 1994 recoge el intenso debate sobre el desarrollo de la política social comunitaria en que ocupa un lugar destacado el papel de la sociedad civil

En este contexto tiene lugar un claro impulso del debate sobre el Tercer Sector y de ciertas políticas que tratan de dar visibilidad institucional al mismo entre las que cabe citar las siguientes: la **Regulación del Estatuto Europeo de Asociaciones** (1992) ; la **Declaración 23 anexo al Tratado de Maastricht sobre “cooperación entre la Comunidad Europea y las asociaciones y fundaciones de bienestar social”**; la **revisión de la Regulación del Estatuto Europeo de Asociaciones o la promoción**

del Diálogo Civil con las ONGs en el Foro de Política Social promovido por la DGV en relación con el Tratado de Ámsterdam (1996).

D) Desde los finales años noventa hasta la Cumbre de Lisboa: la economía social como fuente de empleo y las organizaciones voluntarias como medio privilegiado de lucha contra la exclusión.

Los años noventa son un período de impulso en el desarrollo de la política social europea. El Libro Blanco de la Política Social de 1994, antes mencionado y los programas de **Acción Social de los años 1995-97 y 1998-2000** suponen un desarrollo de las políticas activas de empleo y a favor de una sociedad inclusiva. Se trata de avances tímidos y subordinados en todo caso a la prioridad de la integración económica y monetaria. Por otra parte, los avances en política social siguen dependiendo de la existencia de los Estados de Bienestar nacionales cuya legitimidad sigue siendo sólida en las opiniones públicas. En todo caso el reforzamiento del FSE y la propia presencia de la política social en el Tratado de Amsterdam de 1997 son indicadores de avances en este terreno. Hay que destacar aquí que el Acuerdo sobre Política Social que era un Protocolo anexo al Tratado de Maastricht de 1992 queda incorporado en el de Ámsterdam de 1997 y entre otros temas de importancia se incluye la lucha contra la exclusión (Artº 116) la integración de los excluidos del mercado de trabajo (Artº 117) así como también incluye la necesidad de cooperación y coordinación entre los Estados miembros en materia de política social. En este nuevo contexto hay que entender la **Comunicación** de la DGXXIII y DGV en 1997 para **“Promover el papel de las organizaciones voluntarias y las fundaciones en Europa”**

La incorporación activa del Parlamento Europeo al desarrollo de la política social común es un paso también positivo ya que en 1999 votó una Resolución a favor de una estrategia nacional voluntaria de objetivos comunes en materia de protección social en el contexto de la estrategia europea de creación de empleo así como su labor activa a favor de la economía social. En esta misma dirección y siguiendo la senda de las Recomendaciones de 1992 la Comisión Europea dictó otra nueva en 1999 a favor de una **“Estrategia concertada para modernizar la protección social” o “visión política común”** en materia protectora y cuyos cuatro ejes centrales serían: la renta segura o mínima, un sistema de pensiones suficiente y sostenible a largo plazo, la promoción de la inclusión social y la calidad de vida y sostenibilidad de la atención sanitaria. Esta Recomendación fue adoptada a finales de 1999 por el Consejo Europeo que asume esos cuatro objetivos y crea el Comité de Protección Social en el año 2000.

Hay que destacar también cómo, progresivamente, el núcleo central de las políticas sociales (movilidad del trabajo, salud laboral, formación profesional e igualdad de género) que constituyen un origen histórico relacionado de manera intensa con el desarrollo de la integración económica, se va abriendo a nuevas políticas relacionadas bien con un problema global, como es la exclusión social en

su sentido más amplio, bien con los intereses de grupos concretos como pueden ser las personas mayores y los discapacitados.

El año 2000 es un año crucial en el desarrollo de la política social común y viene marcado por las presidencias portuguesa y francesa. En concreto en la **Cumbre de Lisboa de marzo de 2000** se adopta una estrategia para el período 2000-2010 que trata de lograr tres objetivos a la vez: una economía competitiva y dinámica, un desarrollo económico sostenible, empleo de calidad y cohesión social. Se enfatiza en que estos objetivos requieren luchar contra la exclusión social. Esta nueva estrategia de largo plazo se apoya en dos instrumentos: por una parte, un **“método abierto de coordinación”** y un nuevo papel de coordinación del Consejo Europeo (en base al Libro Blanco de la Comisión sobre el Gobierno Europeo). La presidencia francesa al priorizar los temas de empleo y de inclusión social supuso un avance importante en la política social común. La cumbre de Niza de diciembre de 2000 aprobó la puesta en marcha de Planes Nacionales de Inclusión Social bianuales que deberían estar aprobados en Junio de 2001 por los diferentes Estados miembros (**Ferrera y otros, 2002**). La elaboración de los Planes toma en consideración la “economía social” como fuente de creación de empleo al mismo tiempo que el Parlamento Europeo hace un llamamiento en ese mismo año al reconocimiento y apoyo financiero que debe prestarse a la red de asociaciones y al trabajo voluntario. También en Niza se aprobó la **Agenda Social Europea para el período 2001-2005** que trata de desarrollar entre sus distintas estrategias la lucha contra la exclusión social. En esta misma dirección el **Comité de Protección Social** alcanza un status jurídico formal (se modifica el Artº 144 del Tratado de Ámsterdam) regulando su composición (dos miembros de la Comisión y uno por cada país miembro) y funciones (órgano asesor para promover la cooperación entre los Estados miembros en políticas sociales de protección).

3.2.2 Sobre el método de Coordinación Abierta.

El llamado método de coordinación abierta pretende ser una aplicación del principio de subsidiariedad y su objetivo es promover la integración interactiva entre instituciones y agentes sociales bajo la lógica de multinivel (**Delpérée, 2001**) y forma parte de un proceso de desarrollo democrático, transparencia y cooperación en el seno de la UE que doctrinalmente sintetiza el Libro Blanco sobre la Gobernación Europea del año 2001. El sistema de coordinación abierta es un sistema de cooperación desde abajo que fija criterios generales y flexibles para el ensayo de reformas sociales compartidas, la difusión de logros y el aprendizaje mutuo (llamado proceso blando de gobernanza multinivel).

En este nuevo contexto ha tenido una revalorización de lo local en el ámbito de los Estados y de lo asociativo en el ámbito de la sociedad civil. Sin embargo y como apuntan algunos autores (**De la Porte, Pochet y Room, 2001**) la aplicación del método de coordinación abierta al amplio campo de la protección social plantea no escasos problemas como son: primero, cómo reconciliar la diversidad

y responsabilidad democrática con la convergencia y la eficiencia de las reformas sociales; segundo, cómo será el papel real, no meramente simbólico, de las formas de escrutinio o control que se institucionalizarán ya que “en ausencia de una efectiva vigilancia será fácil que los Gobiernos decidan y aplican políticas impopulares bajo los auspicios de la UE evitándose así mismos toda responsabilidad. Además, y a menos que exista un nivel sustancial de compromiso por parte de otros participantes, de manera particular los de la sociedad civil, el método de coordinación abierta conducirá a la inacción teniendo en consideración justamente las formas flexibles que facilitan a los Gobiernos poder elegir sus propias prioridades políticas”.

Esta valoración general es compartida por expertos del Tercer Sector europeo (Kendall, 2001) que enfatizan en la existencia de grandes barreras frente a la emergencia de una política europea comprometida con el Tercer Sector. En concreto se señala que con la excepción de las políticas y programas dirigidas a las OGGD y de Medio Ambiente “no existe evidencia de que la opinión pública europea esté a favor de una política activa por parte de las instituciones de la UE ni ningún apoyo explícito por parte de socios tradicionales, ni sindicatos ni empresarios”.

La evaluación que recientemente han realizado Kendall y Anheier (1999) de cinco políticas de la UE sobre el Tercer Sector – el Estatuto Europeo de Asociaciones, la Declaración 23 anexa al Tratado de la UE, la Comunicación de la Comisión de 1997, el papel que en el FSE tiene el Tercer Sector y las entidades de cooperación para el desarrollo – confirman tanto la afirmación anterior como la De la Porte, Pochet y Room.

Es decir, las políticas comunitarias sobre el Tercer Sector Social se caracterizan por su complejidad, ambigüedad y desequilibrio ya que:

– Primero, el **bagaje “nacional”** o peso de los regímenes nacionales de bienestar sigue teniendo un elevado peso e influencia en sus versiones de economía social (Francia, Bélgica) de subsidiariedad (Alemania) y de beneficencia (Reino Unido) - España e Italia ocupan un lugar híbrido – que se traducen en énfasis diferenciales en la integración económica y social, la integración política o en una coordinación institucional de bajo nivel.

– Segundo, las políticas europeas para el Tercer Sector Social disponen de **muy diferentes grados de apoyo**. Así, parte de la Comisión y el parlamento europeo tratan de que aquel esté en la agenda política mientras que tal interés es simbólico en el consejo Europeo y las grandes organizaciones económicas y sindicales.

– Finalmente, la **evaluación** de Kendall y Anheier sobre las políticas para el Tercer Sector no muestra **resultados muy variados**. Así, las políticas de la UE que se refieren a las **ONGD** han contado con un elevado soporte pero en mucha menor medida las que se refieren a la presencia del Tercer Sector en el FSE. En otros casos la existencia de dificultades y bloqueos es significativa ya sea por la existencia de preferencias no coincidentes (el **Estatuto Europeo de Asociaciones** ha tenido el

apoyo activo de Francia pero no de Alemania que temía que el sector quedara sometido a las directivas y regulaciones europeas de tipo laboral) por la falta de acuerdo amplio en el seno de la propia Comisión Europea (como sucede con la Comunicación de 1997 sobre “**Promoción del rol de las organizaciones de voluntariado y fundaciones en Europa**”). En otros la política (**Declaración 23 Anexa al Tratado de la UE**) ha sido el resultado de una coyuntura en la que se ha coincidido en salvaguardar de la competencia mercantil el desarrollo del sector social justificado por su papel de legitimidad social (Alemania) y de activación económica (Francia).

En consecuencia, el desarrollo de las políticas europeas a favor del Tercer Sector, sobre todo del Tercer Sector Social, debe ser comprendido en su verdadera complejidad, es decir, a partir del peso de las inercias ideológicas nacionales y del distinto peso e influencia de los actores e instituciones cuya resultante es una lenta y errática configuración de una política europea en este terreno que, además, sigue estando sometida al fuerte control institucional y económico de los Estados nacionales y al distanciado interés de sindicatos y empresarios. Como resultado tenemos una baja visibilidad política y debilidad institucional del Tercer Sector en el espacio europeo, sobre todo del de tipo social o asistencial. Solo ciertas coyunturas – el auge de la competencia mercantil en el sector de producción de servicios sociales - han permitido (Declaración 23) reforzar el peso político del sector. Una mayor deriva mercantil en la gestión de los servicios sociales podría frenar los escasos avances realizados hasta ahora en pro de un Tercer Sector Social visible y fuerte.

No hay seguridad de que la coordinación abierta y la flexibilidad de actuaciones en el espacio europeo vayan a suponer un avance de la visibilidad del Tercer Sector. Podría suponer en la práctica un mayor peso de los Estados y de sus políticas sociales así como del nuevo conglomerado empresarial emergente en la producción de servicios sociales, legitimado ahora bajo la nueva ideología de la gobernanza y la flexibilidad. En este sentido el Tercer Sector podrá tener un mayor peso en el espacio político europeo si se refuerza la coordinación del propio sector a nivel transnacional y suma los apoyos de aquellos agentes económicos y sociales que hasta hoy demuestran un bajo interés en la promoción del sector.

3.2.3 El sector voluntario de acción social español en el contexto de la Unión Europea.

El lugar del Sector Social de España en el ámbito de la UE viene condicionado, como en los demás países miembros, por el gran peso o inercia de las tradiciones nacionales, la dependencia relativa del Estado y las presiones del sector mercantil. Las tradiciones nacionales en este campo tienen en todos los países un gran peso histórico, tal como hemos visto, ligada a culturas religiosas y prácticas institucionales de muy largo recorrido. Ello supone no escasos celos y

resistencias al cambio del propio sector voluntario de acción social, en parte justificados por la larga experiencia histórica del siglo XIX durante el cual la extensión del mercado frenó el desarrollo del tercer sector.

El mantenimiento de la identidad propia y de referentes culturales específicos son un activo en la medida en que no frenen la necesaria tensión hacia el cambio institucional. En todo caso la reconstitución del Tercer Sector Social en España – a partir de una sociedad civil débil y escasa - así como los procesos de adaptación de este sector en aquellos países de sólida tradición asociativa (caso de Alemania o Reino Unido) viene mediada en gran medida por el tipo de relaciones establecidas con las Administraciones Públicas a lo largo de los últimos decenios en las que la colaboración económica en la producción de servicios ha sido tan intensa.

Finalmente, hemos visto como en la construcción del ámbito social europeo las entidades sociales recelan del papel que pueda jugar el sector mercantil en la producción de bienestar y en que medida pueda minar su tradicional posición. Recelo que no puede ser juzgado solamente como mecanismo defensivo de espacios de poder e influencia e incluso de privilegio en el acceso a los recursos públicos sino también como actitud de defensa de modos diferentes en la satisfacción de necesidades sociales en la actual situación de fragmentación social y existencia de colectivos excluidos del bienestar.

La relativa convergencia de los Sectores Sociovoluntarios de los países miembros de la UE parece posible, tal como hemos visto, en objetivos estratégicos, estilos organizativos y modos de acción social. El conocimiento y el aprendizaje mutuos parecen posibles tal como la investigación europea reciente nos demuestra. Sin embargo, el fuerte peso de las tradiciones nacionales y los distintos modos de dependencia y colaboración con el Estado de Bienestar lastran el desarrollo autónomo del Sector que, muy posiblemente, seguirá caminando al ritmo que marque el Estado de Bienestar y bajo la presión del sector mercantil. En suma, los avances de convergencia del Tercer Sector Social europeo seguirán marcados por la doble incertidumbre que imprimen el muy lento desarrollo de la política social europea y los procesos de reestructuración de los Estados de Bienestar.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 3

El desarrollo de la Unión Europea, el impacto de la globalización y la nueva división social en los Estados de Bienestar han favorecido el auge del Tercer Sector Social. Los diferentes países de la UE han sido testigos de la reconstitución de este sector si bien la inercia de las tradiciones nacionales es una realidad, lo que ha permitido seguir diferenciando entre variados modelos de Tercer Sector Social cuya convergencia relativa es lenta ya que el espacio europeo en favor de una política social común es todavía bastante limitado.

Sin embargo, el peso de la dimensión europea así como la creciente institucionalización del Tercer Sector Social son una realidad que permite hablar de una cierta convergencia en cuanto a estrategias de acción, métodos de trabajos y desarrollo del voluntariado que favorecen y refuerzan la dimensión social de la UE. Desde el "Libro Blanco de la Política Social" de la UE en 1994 hemos sido testigos de la progresiva visibilidad institucional del Tercer Sector Social en la política social común como, por ejemplo, en la colaboración al desarrollo, la lucha contra la exclusión y las políticas de igualdad. España ocupa el lugar, en el espacio europeo, de un país que ha acometido un intenso proceso de crecimiento y modernización del Tercer Sector Social, si bien bajo las inercias de su historia, en las que la dependencia del Estado y una sociedad civil débil son aún una realidad.

II
PARTE

**ESTRUCTURA, DIMENSIÓN
SOCIOECONÓMICA, DESARROLLO DEL
VOLUNTARIADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

4

DELIMITACIÓN DEL SECTOR VOLUNTARIO DE OBJETO SOCIAL EN ESPAÑA

Demetrio Casado

En este capítulo se intenta acotar la materia de estudio, ya perfilada en el primero. Esa materia viene siendo objeto de numerosas operaciones de conceptualización, definición y etiquetado, con propósitos y enfoques en parte divergentes. Es, por ello, una exigencia de método revisar de modo crítico tales antecedentes. Se advierte que, por coherencia intelectual, se siguen ampliamente –y a veces de modo literal- algunos trabajos de autores de este estudio (**Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996; Casado, 1996, 1999 y 2000; Montserrat, 1996 y 2000; Rodríguez Cabrero, 2000**).

Comienza la exposición reseñando y valorando los distintos términos y conceptos relativos al sector voluntario. Sigue después un examen de la diversidad interna del mismo. A continuación se plantea la delimitación del subsector objeto de este estudio. Concluye el apartado con un análisis de las relaciones potenciales de complementariedad y suplencia del subsector social voluntario con el público.

4.1 ANTECEDENTES Y OPCIONES CONCEPTUALES.

Suele creerse que la primera identificación histórica del sector voluntario se hizo mediante la idea de “Caridad”. Esto no fue así específicamente; la condición caritativa se atribuía al conjunto de las acciones de socorro humanitario, con independencia de que sus agentes fueran personas o entidades que en el contexto de hoy consideraríamos privadas (villanos, cofradías, monasterios, etc.) o públicas (reyes, ciudades, villas, etc.).

En la Edad Moderna tiene lugar un proceso de afirmación del Estado, que lleva consigo la asunción de responsabilidades en actividades anteriormente desarrolladas mayoritariamente por agentes privados voluntaristas. La primera Ley de Beneficencia, de 6 de febrero de 1822, fue un exponente muy expresivo de esta política. Mediante la misma se regula una publicación o nacionalización general de la Beneficencia; en el fondo de esta norma late con fuerza la distinción de los

agentes, pero su objeto fue instituir el monopolio del público, de modo que resultó ocioso configurar el privado. La segunda Ley de Beneficencia, promulgada el 20 de junio de 1849, es más contemporizadora, así que establece dos clases de establecimientos: los "públicos" y los "particulares". Como quiera que la división se refiere a una actividad que, en términos generales, no se prestaba al lucro, queda implícito que su sector particular es, además de privado, no lucrativo. La "Beneficencia particular" sería, así, una primera construcción conceptual próxima al sector voluntario en España. Conservó alguna vigencia hasta la última etapa del régimen de Franco, según muestran hechos como la creación en el decenio de los años sesenta, por Cáritas Nacional de España, de la Fundación para el Fomento de Entidades Benéficas (FOEBE) o ciertas publicaciones (**Garrido Falla, 1967**).

En dicho momento precisamente se activa la conciencia del papel que pueden jugar ciertas entidades sociales privadas como cauces de participación y de cambio social y político. La relativa liberalización y el debilitamiento del régimen franquista propiciaron un mayor protagonismo de las fuerzas sociales no oficiales (**del Valle y Echarren, 1965**), así como una incipiente reflexión de las mismas. En la estela de este cambio moral debió de acuñarse la expresión "iniciativa social". Denota la acción de proyección colectiva distinta de la pública y de la mercantil (**Grandal Nores, 1994, 38**), evitando llamarla "privada", sin duda por estar, a la sazón, esa voz muy ligada a lo mercantil-capitalista. Andando el tiempo, la mentada denominación llegó a ser adoptada por varias leyes de servicios sociales promulgadas por las Comunidades Autónomas; la primera en que aparece es la de Madrid, de 1984. Pese a tal oficialización, dicha fórmula lingüística ha declinado, si bien no ha desaparecido.

A) No lucrativo.

Siguiendo el orden cronológico iniciado, se llega a denominaciones vigentes. De ellas, procede comenzar por las que caracterizan al sector institucional objeto de la presente exposición por carecer de fin lucrativo. Es uso internacional que debe de tener su origen en el derecho. Se registra la identificación con dicha noción por algunas fundaciones en una serie de coloquios organizados, a partir de 1973, para debatir su régimen jurídico y su función social (FUNDESCO, 1974-1977). De tales encuentros surgiría la Asociación de Directivos de Entidades no Lucrativas Españolas (ADENLE), que no ha rebasado el círculo fundacional, y que es el soporte jurídico del Centro de Fundaciones. En los años siguientes se va configurando conceptualmente -sin que llegue a concreción organizativa alguna- un bloque de agentes no lucrativos operantes principalmente en el campo social: asociaciones de mutua ayuda y heteroayuda, fundaciones benéfico-asistenciales, Cruz Roja y Cáritas, principalmente. Varios trabajos auspiciados por el Comité Español de Bienestar Social lo documentan (**Casado, 1977, 38-40; Navarro, 1979**). En una obra colectiva, generada dentro del entorno de la Fundación ONCE y con título alusivo a la ausencia de lucro (**Rodríguez Piñero et al, 1993**), se incluyen fundaciones, asociaciones, sindicatos, partidos políticos, cooperativas, etc. Es decir, se da acogida bajo la etiqueta "no lucrativo" a toda clase de entidades exteriores a la economía liberal-capitalista y al sector público.

Esta opción extensiva no ha logrado seguimiento apreciable, probablemente por presentar puntos flacos como, por ejemplo: 1) supuesto que lucro es ganancia, no sólo del capital, parece impropio considerar que el trabajo cooperativo remunerado no sea lucrativo; 2) no se ve la utilidad descriptiva o analítica de un objeto intelectual tan complejo, diseñado a costa de arrancar de sus contextos económico y político, respectivamente, a los sindicatos y los partidos. Así, **Ruiz de Olabuénaga (2000, 32-43 y 130)**, en un trabajo participante de la investigación transnacional sobre la materia de la Universidad Johns Hopkins, opta por una acotación amplia del sector no lucrativo, pero excluye: 1) expresamente a las entidades específicamente religiosas, los partidos políticos, las agrupaciones cooperativas y mutualistas con función lucrativa para sus socios y las cajas de ahorros en su faceta financiera; y 2) tácitamente a las asociaciones empresariales y sindicales.

B) Organizaciones voluntarias.

Salvo que existen antecedentes previos, parece que fue en el decenio de los 80 cuando cobra alguna entidad la representación del objeto de esta exposición mediante su nota de voluntariedad. Podría servir como punto de partida un estudio encargado por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social y realizado en 1982-83 (EDIS). En la memoria del mismo se atribuye origen anglosajón al fenómeno y a la noción de voluntariado. Desde el documento citado hasta expresiones recientes, como las leyes nacionales y de varias Comunidades Autónomas sobre voluntariado, dicha noción está sirviendo primeramente para referirse al trabajo gratuito, libre, solidario -por altruista-, etc. de personas físicas que se encauza mediante entidades. Ello da lugar a la locución “organizaciones de voluntariado” o semejantes. Quienes las utilizan no suelen ir más allá de señalar la colaboración de voluntarios en ciertos entes morales; vale decir, no se aplican a definir directamente un sector institucional. Sí lo vienen procurando, en cambio, aquellos que toman como centro de su interés a las entidades u organizaciones que implican la voluntariedad en cuanto tales, esto es, aun cuando no encuadren colaboradores voluntarios no socios. En rigor a la verdad, la propia Plataforma para la Promoción del Voluntariado de España incluye algunas organizaciones en las que el recurso humano voluntario y externo no es importante, en términos relativos, según puede verse en su boletín institucional. Esta orientación guiada por el principio inspirador de las entidades se manifiesta, a finales del decenio de los 80 y principios del siguiente, en trabajos del Comité Español para el Bienestar Social (**Álvarez et al., 1981; VV. AA., 1991**) y **la mantienen algunos estudiosos (Casado, 1995; Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996).**

Manuel Aznar (2001, 64) ha criticado el uso del término “voluntariado” en la titulación de las leyes indicadas mediante el argumento de que “la voluntariedad se opone a la obligatoriedad o forzosidad”, de modo que no sólo sería voluntario el trabajo gratuito sino también el remunerado. Obviamente, la objeción podría extenderse a la aplicación del calificativo “voluntario” al sector institucional objeto de esta exposición. La defensa del uso lingüístico en cuestión puede apoyarse en autoridades como **Beveridge (1948)**. Por otra parte, desde el punto de vista de la lógica lingüística y con el Diccionario de la Real Academia Española a la vista, el

adjetivo “voluntario” tiene varios significados positivos y autónomos, de modo que su propiedad no depende de uno de sus opuestos.

En cuanto a la relación de los contenidos con las formas institucionales del sector de las organizaciones voluntarias, se ha propuesto (Casado, 1995, 23-55) el siguiente esquema estructural del mismo:

Asociaciones:

- de hecho o no formalizadas,
- de régimen general o comunes: de consumidores y usuarios, culturales, de solidaridad entre afectados por limitaciones o daños, de acción altruista o de solidaridad unidireccional, de apoyo a movimientos político-sociales (feminismo, ecologismo, pacifismo, interculturalidad)
- de régimen especial, como las agrupaciones de estudiantes, los clubes deportivos, mutuas y mutualidades de previsión
- de derecho canónico

Corporaciones de derecho público, con el sólo caso de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (los colegios profesionales no son voluntarios)

Fundaciones civiles y canónicas, incluyendo el caso muy especial de las Cajas de Ahorro -en atención a la actividad de sus Obras Sociales y de los Montes de Piedad.

Otras instituciones de ayuda social, económica o cultural, en algún caso de carácter auxiliar respecto a entidades patrón:

- secciones especializadas de partidos políticos y sindicatos
- unidades de acción social empresarial
- Cruz Roja
- Cáritas

En este punto, debe hacerse la salvedad de que ciertas iniciativas cuyos objetivos y régimen material coinciden con los propios de las entidades abarcadas por el repertorio anterior adoptan formas cooperativas o de sociedades mercantiles convencionales, ya sea por conveniencia o por imperio de normas jurídicas aplicables. Así, los colegios privados vocacionales o no mercantiles (Ruiz de Olabuénaga, 2000, 40) o los llamados centros especiales de empleo (para trabajadores con discapacidad).

C) Tercer sector y economía social.

En la segunda mitad de los años 80 se extiende en España el uso de la denominación “tercer sector”, acaso encabezado por un artículo de Ugo Ascoli (1987) publicado acá. En cualquier caso se trata de una acuñación que había sido presentada, en 1977, a la Fundación Internacional para Alternativas de Desarrollo (Nerfin, 1988). La idea original del tercer sector parece tener un sentido económico y dialéctico, es decir, de afirmación de un agente colectivo de producción alternativo al mercantil y al estatal; valga como ejemplo el movimiento pro un *independent sector* en los USA (Rodríguez Cabrero

y **Montserrat, 1996, 18**). No obstante, viene siendo frecuente en España el uso aparentemente tentativo del término “tercer sector”. Así, los probables editores o compiladores del libro **El sector no lucrativo en España** utilizan la locución “tercer sector” como sinónimo de la que figura en el título (**Cabra de Luna y de Lorenzo García, 1993**). En trabajos posteriores se abunda en dicha sinonimia (**Paramés Montenegro; Documentación social, 1996; Álvarez Mon, 1996; Marbán, 2000; Rodríguez Cabrero, 2000, 14-15; Ruiz de Olabuénaga, 2000, 65**). Incluyo a este último porque, aun cuando viene sirviéndose de la locución “sector no lucrativo”, adopta para el mismo una definición polivalente propuesta por **Salamon y Anheier (1998, 1)**, aplicable a la fórmula “tercer sector”. Se volverá después sobre ella.

Los socialistas franceses crearon en 1980 una secretaría de estado “de economía social”, competente en cooperativas, mutuas, asociaciones y fundaciones con actividad económica. En España, siguiendo tal antecedente, el gobierno del Partido Socialista Obrero Español surgido de las elecciones de 1982 recicla la Dirección General de Cooperativas y la transforma, después, en Instituto Nacional para el Fomento de la Economía Social, mediante la Ley 31/1990, de 27 de diciembre. Por Real Decreto 1836/1991 se incluyen en “el concepto de economía social las Cooperativas, las Sociedades Anónimas Laborales y cualesquiera otras Entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establezcan normativamente”. Probablemente por la circunstancia de que esas otras entidades ya estaban tomados competencialmente por varios organismos, el Instituto no entró en ellas. Por el Real Decreto 140/1997, el gobierno del Partido Popular volvió a la fórmula organizativa de dirección general, sin tocar la competencia. La Unión Europea se dotó también de una Dirección General de Política de Empresa, Comercio, Turismo y Economía Social –actualmente con denominación abreviada-, competente en cooperativas, fundaciones y asociaciones, cabe suponer, con actividad económica.

Así pues, España se halla afectada por este proceso de construcción político-administrativa de un concepto semejante al de tercer sector. Por cierto que el mismo va acompañado de una conciencia técnica convergente, según se refleja en diversas expresiones (**Vidal, 1996, 115**). En documento oficioso obtenido en el órgano oficial español citado (sin referencias editoriales) se considera que dicho concepto se extiende a “los distintos tipos de Cooperativas, las Sociedades Anónimas Laborales, las Sociedades Agrarias de Transformación, las Mutualidades de Previsión Social y las Asociaciones y las Fundaciones, siempre que estas realicen actividades económicas en desarrollo de sus fines”. Tomando como referencia el sector voluntario delimitado anteriormente, la economía social lo desborda por el lado de las cooperativas y empresas similares materialmente lucrativas, en tanto que no alcanza a las entidades con actividades culturales, políticas y sociales inmateriales. Aparte del proceso constructivo teórico-práctico apuntado, no faltan quienes se sirven de la locución “economía social” como mero recurso de estilo.

D) ONGs.

“Organizaciones no gubernamentales” es la más reciente de las etiquetas concernientes al sector voluntario. Ciertos organismos internacionales, como los del sistema de Naciones Unidas, están constituidos por estados nacionales, habitualmen-

te representados por los gobiernos. En la jerga, obviamente clasista, de estas burocracias políticas, las entidades privadas observadoras, asesoras o colaboradoras son consideradas "organizaciones no gubernamentales". El Ministerio de Asuntos Exteriores español, en su Orden de 3 de marzo de 1997, convoca "ayudas y subvenciones a proyectos de cooperación internacional para el desarrollo que realicen Organizaciones No Gubernamentales..." Este uso terminológico es internacional para las entidades de ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo, las cuales suelen incluir este objetivo en su identificación. En España, la denominación, sobre todo bajo la forma de acrónimo (ONG), se está prodigando para denotar a las entidades privadas de heteroayuda, pero también se extiende a veces a las de autoayuda (**Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997; Fundación Esplai, 2002, 11**), unidas ambas por la idea de solidaridad -mito del momento cuestionado, por ejemplo, desde la idea de la "solidaridad calculada" (**Gutiérrez Resa, 1994**)- o por objetivos sociales transversales, como la lucha contra la exclusión social.

No cabe sorprenderse de la plurivocidad del marbete "organización no gubernamental", por su propia construcción. Así lo ha señalado **Julián Marías (1997)**: "expresión que por su carácter negativo cubre cualquier cosa, desde una asociación benéfica o las monjas de clausura hasta cualquier mafia o grupo terrorista". Por cierto que **Javier Marías (2001)** abunda en la misma idea: "denominación absurda que también valdría para los Veteranos MASONES y los Requetés Ancianos, las Descalzas y la Cosa Nostra". La objeción indicada no ha sido obstáculo, en todo caso, para una fácil y rápida recepción del acrónimo ONG -es de señalar, por lo demás, que para su plural se ha adoptado una ortografía impropia en castellano (ONGs)-. Acaso se trate de una moda, cuyo éxito pudiera relacionarse con la muy extendida actitud negativa que aquí suscita lo gubernamental. Sea como fuere, quede constancia de que el propio Gobierno de la Nación se ha sumado a la corriente de modo orgánico: mediante el Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto, ha titulado a una de las subdirecciones generales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales "de Organizaciones no Gubernamentales y Subvenciones".

Los problemas de identificación del sector voluntario son críticos para la investigación empírica. Quienes, entre los autores citados, la practicaron definieron aquel con fórmulas afines a sus nociones teórico-descriptivas, que no han llegado a imponerse. Por estar asociada al importante Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, parece acreedora a ser destacada la caracterización del "sector emergente" propuesta por **Salamon y Anheier (1998, 1)**. Estos son los rasgos de las entidades incluíbles: 1) estar organizadas formalmente, 2) ser privadas, 3) tener capacidad de autocontrol institucional de sus actividades, 4) no repartir beneficios entre propietarios y administradores y 5) tener un marcado grado de participación voluntaria.

Hecha la distinción a favor de esa fórmula, resultan obligados algunos reparos que la misma suscita. En cuanto a los criterios, cabe señalar que la aplicación rigurosa del tercero dejaría fuera del sector a todas las entidades de derecho canónico, que están sometidas al control último de la jerarquía eclesiástica, así como a las fundaciones promovidas y controladas por empresas matrices. En el orden de la

casuística, se recuerda que el socio español de la investigación transnacional mentada hizo recortes sensibles en la aplicación de la noción matriz (**Ruiz de Olabuénaga, 2000, 39-40 y 130**).

4.2 DIVERSIDAD INTERNA.

Los ejemplos propuestos por los Marías para ilustrar su crítica a la fórmula negativa “organizaciones no gubernamentales” asocian entidades plausibles con otras reprobadas por el grueso de la opinión pública (agrupación terrorista y la Cosa Nostra). De este modo señalan la heterogeneidad moral del objeto abarcado por una acepción etimológica de la denominación cuestionada. Por supuesto que la misma está adquiriendo una significación de uso convencional que salva el problema para la mayor parte de los hablantes. Pero ello no resuelve el equívoco denunciado por los celadores, oficiales o voluntarios, de nuestro idioma.

A) Las opciones morales legítimas.

Planteada la cuestión de la orientación moral del sector voluntario, parece obligado indicar que las entidades del mismo interesadas en formalizar su existencia jurídica han de excluir de sus fines, obviamente, los de carácter delictivo. Así mismo, la comprobación de que una organización voluntaria realiza actividades ilícitas motiva la actuación represora de los poderes públicos, que puede llegar hasta ilegalizarla. En sentido positivo, cabe recordar dos disposiciones de la Ley 30/94, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General. Por una parte, se impone a las fundaciones el requisito de “perseguir fines de interés general” (Art. 2.1). Por otra parte, se establece que las asociaciones que aspiren a alcanzar los beneficios fiscales que regula la Ley habrán de ser declaradas de utilidad pública (Art. 41). El tenor literal de estas disposiciones y la práctica de su administración confieren al sector voluntario formal una condición moral positiva muy genérica.

Adela Cortina (2001), tras una crítica análoga a las de los Marías, postula expresamente la caracterización de las organizaciones del tercer sector por su comunión en el valor de la solidaridad gratuita: “apuestan por la solidaridad no por coacción, no por afán de lucro o de imagen, sino por algo tan castizo como que *les da la real gana*.” De adoptarse tal criterio moral elitista para definir el sector voluntario, se plantearían estos problemas: ¿cómo arbitrar el juicio con garantía de objetividad sobre una condición de índole moral?. ¿Qué se haría, en el orden de los conceptos y en el de la práctica, con las entidades que, habiendo adquirido el estatuto jurídico de asociaciones o fundaciones no pasaran el otro escrutinio? Aquí se obvian estos escollos en cuanto que, excluyendo el extremo de la ilegalidad, se asume una noción del sector voluntario en el que cabe una asociación musical junto a una fundación cooperadora del desarrollo. Por cierto que la pluralidad del sector voluntario (**Alemán Bracho y García Serrano, 1999**) abarca a varias facetas ajenas a la orientación moral, lo que da lugar a la pluralidad, no sólo de clasificaciones, sino de enfoques clasificatorios (**Marbán, 2000, a**).

B) Pluralidad formal.

Acaba de salir a colación la diversidad de formas jurídico-institucionales de las entidades voluntarias, las cuales fueron detalladas en la rúbrica anterior (**Casado, 1995, 23-55**). He ahí un importante frente de pluralidad formal.

C) Los campos de actividad.

En el orden material, el factor más obvio de diversidad viene dado por los objetos materiales o campos de actividad de las entidades voluntarias. El hecho es acusado tanto por la práctica administrativa como por la información técnica del sector. De la primera, puede servir como muestra histórica la adscripción especializada del protectorado de las fundaciones en España que, en el nivel central, fue siendo dividido progresivamente por departamentos ministeriales, según la materia funcional de aquellas: benéfico-asistencial; docente; benéfico-docente de enseñanza agrícola, pecuaria y minera; laboral; cultural; y para la promoción de viviendas (**Benito Ruiz, 1995, 184-191**). En cuanto a la información técnica relativa también a las entidades fundacionales, cabe indicar que la elaborada por el Centro de Fundaciones (1986) se estructura mediante un repertorio de clases aun más amplio que el administrativo: beneficencia, asistencia social, educación, investigación, cultura, desarrollo comunitario, relaciones internacionales y conmemorativas. En cuanto a asociaciones, además del régimen general, se han establecido normas administrativas específicas para asociaciones que actúan en campos determinados, algunas de las cuales suelen excluirse de la noción usual del sector voluntario: sindicatos de trabajadores, asociaciones de profesionales, asociaciones empresariales, organizaciones sindicales de la Policía Nacional, asociaciones de jueces y magistrados, asociaciones de fiscales, partidos políticos, asociaciones deportivas, asociaciones religiosas, asociaciones de estudiantes, mutualidades de previsión social y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (**Aznar López, 1993, 127-128**). La información técnica que genera el Registro de Asociaciones del Ministerio de Interior, para las entidades que abarca, sigue una clasificación diferente y muy amplia, cuyo resumen es este: culturales e ideológicas; deportivas, recreativas y juveniles; disminuidos físicos y psíquicos; económicas y profesionales; familiares, consumidores y tercera edad; femeninas; filantrópicas; educativas; de vecinos; varias.

La descripción cuantitativa del sector voluntario por sus campos de acción se ve dificultada por la polivalencia de muchas de entidades, que abarcan más de un objeto material: pensemos en las asociaciones de ayuda mutua abiertas a cualquier actividad de interés para sus miembros, o en entidades de ayuda mixta, como Cruz Roja o Cáritas. Pues bien, esta dificultad intrínseca se ve potenciada a la hora de describir la estructura funcional del sector voluntario por las clasificaciones de las fuentes informativas o técnicas mencionadas, que incurren en el elemental fallo lógico de aplicar más de un criterio de división. De este modo puede ocurrir que una fundación sea a la vez benéfica e internacional. Igualmente, una asociación puede formar parte de la clase de los disminuidos y de la deportiva. No está del

todo libre del citado inconveniente la Clasificación Internacional de Organizaciones no Lucrativas (ICNPO), de la International Standard Industrial Classification, de Naciones Unidas, cuya versión en castellano (Ruiz de Olabuénaga, 2000, 43) se ofrece en el CUADRO 1.

La división de los campos de acción, aun estando bien construida desde un punto de vista lógico, puede entrañar ambigüedades importantes. El medio ambiente, por ejemplo, puede ser tomado como objeto de consumo o de conservación. La educación se utiliza igual para transmitir contenidos culturales dados que para ponerlos en cuestión. Por ello, resulta de la mayor importancia plantearse el asunto de los fines de las entidades voluntarias. Para los de carácter inmanente y manifiesto, sin desconocer otras propuestas (Azua, 1989; Loza, 1991), se adopta este esquema: producción y distribución de bienes y servicios; gestión de intereses propios, denuncia y reivindicación; expresión y cultivo de creencias, aficiones, afectos y otros sentimientos, e identificaciones; y representación corporativa (Casado, 1999, 102-104). Por cierto, que estas clases de funciones no son excluyentes entre sí dentro de una misma entidad voluntaria.

CUADRO 1
CATEGORIZACIÓN ICNPO PARA LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS

<ol style="list-style-type: none"> 1. CULTURA, DEPORTE Y OCIO: incluye teatros, museos, zoos, aquariums, sociedades históricas y culturales, clubes deportivos, sociales, de servicios. 2. EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN: incluye escuelas primarias, secundarias, educación universitaria, profesional, de adultos y continua, institutos de investigación. 3. SALUD: incluye hospitales, centros de rehabilitación, instituciones de salud mental, preventiva, emergencia, ambulancias voluntarias 4. SERVICIOS SOCIALES: incluye servicios para la infancia, para la juventud, para la familia, para minusválidos, para la tercera edad, para refugiados, para sin hogar, de servicios de emergencia y ayuda. 5. MEDIO AMBIENTE: incluye protección, conservación, limpieza, restauración medioambiental, protección de animales y de la naturaleza. 6. DESARROLLO COMUNITARIO Y VIVIENDA: incluye organizaciones de comunidad, de barrio, de desarrollo doméstico y social, de vivienda... 7. DERECHOS CIVILES, ASESORAMIENTO LEGAL Y POLÍTICA: incluye asociaciones cívicas, grupos de derechos y libertades cívicas, de derechos humanos, de servicios legales, de prevención de crímenes, de rehabilitación de delinquentes, de defensa del consumidor, organizaciones políticas. 8. INTERMEDIARIOS FILANTRÓPICOS Y PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO: incluye fundaciones de recolección y distribución de fondos, plataformas de voluntariado. 9. ACTIVIDADES INTERNACIONALES: incluye programas de ayuda, intercambio, desarrollo, de derechos humanos, pro paz. 10. RELIGIÓN: incluye iglesias, sinagogas, mezquitas y otros centros de culto. 11. ASOCIACIONES PROFESIONALES Y SINDICATOS: incluye asociaciones de empresarios, profesionales, obreros. 12. OTRAS: incluye mutualidades de previsión social.

La producción y distribución de bienes y, sobre todo, de servicios constituye un capítulo importantísimo de la acción de las entidades voluntarias. Sirva como muestra la ingente cantidad de alimentos, ropas, medicinas y equipos humanos y técnicos de emergencia provistos y distribuidos por las entidades de ayuda para emergencias. O la también ingente cantidad de servicios que las asociaciones de mutua ayuda –como las de personas con discapacidad y familiares– procuran a sus miembros y deudos. Por cierto que éstas actúan en unos casos como titulares de la actividad, en tanto que en otros son adjudicatarias de actividades públicas contratadas o concertadas.

La gestión de intereses propios es común a la generalidad de las entidades voluntarias de ayuda mutua, como las asociaciones de vecinos. La denuncia y la reivindicación son medios que utilizan estas entidades en pro de sus intereses, pero también la practican entidades voluntarias comprometidas con causas generales o ajenas; tal es el caso de las ecologistas.

La función expresiva ocupa una parte enorme de la actividad voluntaria. Así, la religión ha generado una red imponente de entidades voluntarias que son instrumento clave para su cultivo. En otro orden muy distinto, una parte importante del deporte se practica mediante la gestión de entidades voluntarias. Pasando del ejercicio al espectáculo y de la acción a la pasión, también se canalizan en parte mediante entidades deportivas voluntarias procesos relevantes de identificación social.

La función de representación corporativa está presente, en mayor o menor medida, en el común de las entidades de ayuda mutua. No pocas veces ciertas entidades se arrojan esa representación abusivamente, es decir, más allá de sus funciones formales y de su afiliación, para mejorar su legitimidad como agentes de denuncia y reivindicación. Pero no faltan casos en los que la representación corporativa no tiene carácter instrumental, sino sustantivo. Por supuesto, las asociaciones de base profesional –quede ahora al margen la cuestión de si son abarcadas por la noción usual de sector voluntario–. Y gozan de gran actualidad las agrupaciones de personas unidas por identidades culturales, étnicas o de nacionalidad de origen.

D) Posiciones estratégicas.

Para terminar, se recuerda ahora que la posición estratégica de las entidades voluntarias es, por definición, un factor de diversidad muy relevante. Así, por ejemplo y volviendo a la cuestión de los fines, la distribución de bienes mediante concesión requiere solvencia; la reivindicación, independencia. Sin perjuicio de otros, parece que son elementos clave de la posición estratégica de las entidades voluntarias estos dos: los destinatarios de la acción y la capacidad real de decisión.

Las entidades voluntarias se constituyen en función de dos grandes clases de destinatarios: las personas integrantes de las entidades o sus deudos, en el caso de las asociaciones de ayuda mutua; otros destinatarios ajenos. Ambos enfoques institucionales cuentan con una larga historia (**Casado, 1997a**), y se mantienen en la actualidad

(Marbán, 2000b, 126). La disposición mutualista, horizontalista, de reciprocidad o de solidaridad particularista es propia de las asociaciones de afectados por circunstancias que requieren la ayuda de pares (alcohólicos anónimos), la provisión de bienes y servicios especiales (discapacidad), la reivindicación de protección singular (catástrofe pública), y también de los que participan de una misma fe (iglesias) o afición (club de ocio). La opción altruista o de solidaridad con causas ajenas o generales es la que siguen las entidades de caridad social (Cáritas), las filantrópicas (Club Los Leones), las de cambio social (ayuda al desarrollo auténtico), las cívicas (Club de Roma).

CUADRO 2
CLASES DE ENTIDADES VOLUNTARIAS SEGÚN DESTINATARIOS Y POSICIONES ESTRATÉGICAS

	AUTONOMÍA	DEPENDENCIA
MUTUALISTA	Clubes deportivos, Grupos de Alcohólicos Anónimos	ONCE
ALTERISTA	Amnistía Internacional, Greenpeace	Cáritas

La capacidad de decisión de las entidades voluntarias viene condicionada principalmente por su estatuto institucional y por sus fuentes de financiación. Cabe considerar que el supuesto normal es la autonomía institucional de las entidades voluntarias, pero es obvio que muchas de ellas dependen de otras instituciones. Tal es el caso de las fundaciones promovidas y, sobre todo, mantenidas y/o controladas por empresas o cajas de ahorros (Fundación La Caixa, Fundación BBVA, Fundación Telefónica, Fundación ONCE). Lo mismo cabe decir de las entidades voluntarias de derecho canónico, cuyo control último es retenido por la Iglesia Católica (Cáritas, Manos Unidas). Y también hay que mencionar aquí las entidades voluntarias objeto de una tutela intervencionista por parte de poderes políticos (Cajas de Ahorro, Cruz Roja antes de su última reforma). Por criterio normativo, podemos considerar también que la autonomía financiera es el supuesto normal de las entidades voluntarias, pero la mayor parte de las españolas son dependientes, especialmente de aportaciones gubernamentales -lo que es objeto de frecuentes críticas y reticencias. (Domínguez, 2001)-. Aquí se entiende que hay dependencia financiera cuando las entidades tienen su base de mantenimiento en concesiones excepcionales del poder político (participación de la ONCE en el monopolio estatal del juego) o en subvenciones (Cruz Roja); también se considera dependencia la incapacidad para financiar la actividad básica mediante recursos procedentes de contribuciones sin contrapartidas (es el caso de la mayor parte de las asociaciones y de las fundaciones sin capital).

4.3 LA CONSTRUCCIÓN DEL “TERCER SECTOR DE ÁMBITO SOCIAL EN ESPAÑA”.

La expresión entrecomillada del ladillo está tomada de una propuesta que presentaron al Presidente del Gobierno representantes de dieciséis entidades volunta-

rias, de la que se hablará después. El acontecimiento no fue casual, sino manifestación de un proceso de formación de lo que cabría llamar una sección específicamente social del sector voluntario -se dice específicamente porque, en rigor, todas las entidades voluntarias, en su dimensión institucional, son de naturaleza social-. Pero antes de abordar ese proceso, conviene reseñar ciertos antecedentes.

A) Contexto y antecedentes

La identidad jurídico-institucional ha servido de base para ciertas agrupaciones de organizaciones religiosas, de derecho canónico. Lo mismo cabe decir de las mutuas y mutualidades de previsión. En 1978 se creó una Asociación de Directivos de Entidades no Lucrativas Españolas, la cual vino a ser la forma jurídica entonces posible para mantener una federación de fundaciones de hecho. Su instrumento de apoyo fue y es el Centro Nacional de Fundaciones. La ADENLE viene realizando una continuada labor en pro de mejoras del régimen público, sobre todo en el orden fiscal, de las fundaciones. Parece mantener relaciones de cooperación con la Coordinadora Catalana de Fundaciones. En 1995 se crea la Confederación Española de Fundaciones, que se está manifestando muy activa. Parece estar liderada por la Fundación ONCE).

La convergencia de la actividad es el criterio que ha dado lugar a más agrupaciones de entidades voluntarias. Algunas de ellas quedan fuera del campo social en sentido estricto, como las muy importantes federaciones deportivas. En el campo económico, o socioeconómico, aparece con una gran masa de afiliados la Confederación Española de Asociaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios. En el área de la familia se ha constituido la Unión de Asociaciones Familiares (UNAF). También en el frente social, destaca el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), integrado por las mayores confederaciones de o para personas con discapacidad más la ONCE -que es una corporación unitaria y que parece estar actuando como aglutinante y motor del conjunto. Todavía en el campo social, es de mencionar la Plataforma para la Promoción del Voluntariado, que agrupa entidades de diversa clase -algunas de ellas, por cierto, más de socios que de voluntarios externos-. En la frontera de lo social y de lo cívico-político destaca por su volumen de integrantes la Confederación de Asociaciones de Vecinos de España. También actúan en varios campos, incluido el social, las entidades integrantes de la Coordinadora de las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo. A propósito de la cooperación internacional, se recuerda la Plataforma del 0,7%, órgano de continuidad derivado del movimiento en pro de la asignación de ese porcentaje del PIB para la citada función.

La afinidad ideológica da lugar a alianzas funcionales, no sólo entre entidades voluntarias, sino de estas con partidos políticos. Joaquín Almunia, recién nombrado para el cargo de Secretario General del PSOE, hizo un llamamiento a la unidad o a la colaboración en la "causa común" de la izquierda o progresista -con lo que cambiaba el eslogan del PSOE como "casa común" de la izquierda-, haciendo explícito que el llamamiento iba dirigido, entre otros destinatarios, a las

entidades voluntarias de dicha ideología. Aparte de este tipo de relaciones circunstanciales y mixtas, se dan otras, igualmente de base ideológica, más estables y propias del sector voluntario. En el campo de la educación, cuentan con una estimable trayectoria las federaciones, masculina y femenina, de religiosos de la enseñanza (FERE) y también la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos (CONCAPA) -existe también una Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos, no confesional-. Cabe citar también, entre las agrupaciones de base ideológica a la Federación Española de Mujeres Progresistas.

En el conjunto de las iniciativas de agregación que se vienen reseñando, merecen ser subrayadas algunas que cabe reputar como antecedentes de la construcción del ámbito social de la acción voluntaria.

La Delegación del Gobierno para el Plan Nacional de la Drogas, creada en 1985, adoptó la política de incorporar la colaboración de la sociedad a sus iniciativas, principalmente mediante las entidades voluntarias. A tal efecto, fijó su atención, no sólo en las dedicadas específicamente a las toxicomanías, sino también en aquellas otras que pudieran movilizar actuaciones convergentes. Para dar fundamento a esta orientación, la Delegación encargó al Comité Español de Bienestar Social un conjunto de informes sobre **Organizaciones voluntarias e intervención social, en España**, realizados en 1988 (Álvarez *et al.*, 1989). Cliente y proveedor acordaron después la realización de otro estudio sobre el mismo objeto pero de enfoque comparatista europeo: **Entidades sociovoluntarias en Europa**, que fue realizado en 1990 (Casado, 1991) -y que sería actualizado años más tarde (Casado, 1997b)-. La serie concluyó con un tercer trabajo sobre las Organizaciones voluntarias en España (Casado, 1992), éste no tan ceñido al campo social y que también fue actualizado (Casado, 1995).

Los trabajos citados, aparte del posible efecto derivado de su publicación, servirían a la Delegación para el Plan Nacional sobre Drogas en su mencionada política de incorporación a las tareas de aquel de las entidades voluntarias del ámbito social. Para ello, en la segunda mitad de los años 80, se promovió una Coordinadora de ONGs de Intervención en Drogodependencias, que llegó a tener carácter de órgano consultivo de la Delegación, y que se constituiría en ente asociativo con personalidad jurídica.

Merece ser reseñada igualmente una iniciativa editorial que expresó también tempranamente la conciencia técnica del sector voluntario de objeto social y que contribuiría igualmente a su formación social. Se trata de la obra colectiva **Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario** (De Lorenzo García, Cabra de Luna y Giménez-Reyna, 1991), promovida por la Fundación ONCE. El objeto enunciado en el título es tratado en la obra sin vincularlo a una rama técnica de actividad. La entidad promotora ha continuado la línea iniciada, por diversos medios, como el Boletín de Información Social, que dedica sendos cuadernos a las "ONGs" y a las fundaciones.

B) En torno al 0,5%.

Pasando de los antecedentes del proceso a su desarrollo, parece obvio que está teniendo un importante efecto en la formación del ámbito social voluntario la configuración de un elenco de entidades con la circunstancia compartida de tener opción a las subvenciones comúnmente llamadas del 0,5 %, fundadas en el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, por el que se regulan los fines de interés social de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Tales fines son, según la norma citada: “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 o sensoriales, personas discapacitadas para el trabajo o incurso en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y, en general, a actividades de solidaridad social para cubrir necesidades sociales de interés general.” (Art. 2º).

Como se ve, la definición de las condiciones para optar a las subvenciones del 0,5% viene referida al concepto “programas de cooperación y voluntariado sociales” y a un repertorio de áreas de acción identificadas principalmente por colectivos. La interpretación que se observa en las sucesivas convocatorias del ámbito funcional abarcable por esta línea político-social es amplia, en cuanto que incluyen varias ramas de medios: servicios sociales en sentido estricto (**Casado, 1995, 37**), salud, educación, empleo, vivienda... En cuanto a los colectivos, también ha ocurrido que las convocatorias han ido desplegando el abanico apuntado por el Real Decreto 825/1988. Servirá para mostrar ambos desarrollos la convocatoria de 2001, aprobada por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 22 de febrero del año citado.

Siguiendo la sistemática del texto administrativo, se comienza por relacionar los colectivos -y otras referencias- destinatarios de las subvenciones (Art. 2):

- Infancia y familia
- Jóvenes
- Mujeres
- Personas mayores
- Personas con discapacidad
- Personas con problemas de drogodependencia
- Pueblo gitano
- Migrantes, solicitantes de asilo y desplazados
- Personas afectadas por el VIH/SIDA
- Personas reclusas y ex reclusas
- Inclusión social
- Empleo para grupos vulnerables
- Situaciones de emergencia social.

Para mostrar la amplitud funcional de los programas subvencionables, se ofrece a continuación, como muestra, los objetos de los programas previstos por la norma citada para jóvenes (Art. 2.2):

- “acciones innovadoras en materia de empleo”

- "educación para la salud"
- "valores de convivencia, interculturalidad y tolerancia"
- "dificultad de incorporación social"

Aun contando con la diversidad del complejo acotado por las convocatorias de aplicación de la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no parece arriesgado presumir que las mismas y, sobre todo, la práctica de relaciones derivadas de su aplicación favorecerá la formación de una conciencia compartida de las respectivas circunstancias sociales y opciones de ayuda entre las entidades concernidas. Aparte de esto, los órganos con responsabilidades generales en la gestión de las convocatorias (Secretaría General de Asuntos Sociales y Dirección General de Acción Social, el Menor y la Familia) vienen contribuyendo a ese efecto mediante la organización de reuniones consultivas con representantes de aquellas.

Cabría mencionar ahora que, a partir de la Ley 25/1991, de 13 de diciembre, por la cual se crea el Instituto Catalán del Voluntariado, se produce una importante cosecha de leyes sobre esa función, promulgadas por varias Comunidades Autónomas y por el poder central del Estado. Los objetos materiales de tales normas son dispares, de modo que su efecto en la configuración político-administrativa del ámbito social voluntario parece problemático.

C) Las ONGs de ámbito social.

Viniendo a otra línea de hechos, el día 21 de mayo de 1998, el Presidente Aznar recibió en audiencia a una Comisión de ONGs de Ámbito Social —se adopta esta denominación a partir de las fuentes de las entidades participantes—, que fue formada e introducida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. De aquel encuentro surgió la elaboración de un "Informe para el Presidente del Gobierno" (Grupos de Trabajo relativos a las ONGs de Ámbito Social, 1999), que se toma como fuente de lo que sigue.

La convocatoria presidencial tuvo por objeto "incrementar la colaboración del Gobierno con estas asociaciones en la lucha contra la exclusión social y la pobreza, conocer las preocupaciones del sector así como sus opiniones y propuestas para un mejor desarrollo del mismo y su función social." Se acordó constituir dos grupos de trabajo mixtos, integrados por representantes de las entidades integrantes de la Comisión y de los Departamentos de Trabajo y Asuntos Sociales y del de Economía y Hacienda. Elaboraron el Informe, antes mencionado, de Propuestas para la Mejora del Tercer Sector de Ámbito Social en España, que fecharon el 12 de enero de 1999. Estas fueron las dieciséis entidades voluntarias que, con los representantes gubernamentales, participaron en la elaboración del documento (se citan por el orden de mención en el mismo):

- Cruz Roja Española
- Cáritas Española

- Orden Hospitalaria de San Juan de Dios
- Unión Española de Asociaciones de Asistencia al Drogodependiente (UNAD).
- Confederación Española de Federaciones y Asociaciones pro Personas Deficientes Mentales (FEAPS)
- Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE)
- Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España (UDP)
- Confederación de Centros de Desarrollo Rural
- Unión Romaní
- Federación de Mujeres Progresistas
- Prestación, Ayuda y servicios para discapacitados psíquicos y tercera edad.
- Asociación Española del Deporte Espacial (ANDE)
- Fundació Catalana de l'Esplay
- Asociación Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España (ATIME)
- Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE)
- Asociación Española contra el Cáncer
- Federación Nacional de la Mujer Rural

La Comisión fue recibida nuevamente por el titular del Gobierno Nacional el día de la fecha del Informe, del que le hicieron entrega, y estuvo acompañada por el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, por el Secretario de Estado de Hacienda y por la Secretaria General de Asuntos Sociales. Las propuestas formuladas en el documento fueron las siguientes:

1. Elaborar un libro blanco sobre el tercer sector de ámbito social
2. Impulsar un Plan Estratégico del Tercer Sector de ámbito social
3. Garantizar la participación del sector en el desarrollo de las políticas públicas del ámbito social
4. Impulsar medidas de fomento y apoyo al sector
5. Promover reformas legislativas en materia fiscal, contratación pública y de interpretación de la Ley
6. Elaboración de una nueva Ley de Asociaciones

El objetivo del libro blanco fue asumido, presumiblemente en régimen de consenso y colaboración con las partes que lo propusieron, por la Fundación Cruz Roja Española, que encargó su elaboración a Analistas Socio-Políticos. El correspondiente proyecto quedó formulado en abril de 2000 (Analistas Socio-Políticos). Tomó por título **El tercer sector de acción social en España** y delimitó su objeto con esta especificación: "El área de acción social comprende las actividades que tienen por objeto reducir las desigualdades socioeconómicas y evitar la exclusión

social, y excluye las dedicadas primordialmente a la sanidad, educación, empleo, pensiones, vivienda o cultura, así como las organizaciones de autoayuda diseñadas para segmentos sociales sin riesgo de exclusión.”

No sólo por su función inmediata para el estudio, sino también por el efecto que pudiera tener el mismo en la configuración del “tercer sector de ámbito social”, conviene detenerse un punto en la delimitación transcrita. Contra lo que parece a primera vista, la referencia positiva o de fines es amplia, ya que la evitación de la exclusión y la reducción de las desigualdades socioeconómicas llaman a una amplia gama de intervenciones. También en una primera impresión, el criterio de medios parece reducirlos a la rama los servicios sociales en sentido estricto. Pero cabe otra interpretación más abarcadora, en razón de que el criterio de exclusión es la dedicación primordial a otras ramas, de modo que pueden entenderse incluidas las actividades de servicios sociales que incorporan con carácter complementario aportaciones sanitarias, educativas, laborales, de vivienda...

El objetivo nº 3 del “Informe para el Presidente del Gobierno” ha sido instrumentado, sin perjuicio de otros posibles cauces, mediante la creación, por Real Decreto 1910/1999, de 17 de diciembre, del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social. Esta medida parece que encierra una gran potencialidad respecto al proceso que aquí se considera. Se trata de un “órgano de encuentro, diálogo, participación y asesoramiento, en las políticas públicas de acción social” (Art. 1.1), de modo que procede averiguar cual es alcance de esa función en cuanto que vendrá a convertirse en un factor de configuración de la sección social del sector voluntario.

D) La estrecha acción social pública vs. el ancho ámbito social privado.

Al efecto, conviene comenzar por establecer que el Consejo Estatal se circunscribe al ámbito competencial del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: “El Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social tiene como finalidad primordial la participación y colaboración del movimiento asociativo en el desarrollo de las políticas de bienestar social enmarcadas en el ámbito de competencias atribuidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.” (Art. 1.2). Todas las competencias del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tienen relación con el bienestar social, en la acepción amplia de este concepto, así que la mención del mismo en la disposición transcrita lleva a preguntarse si el marco competencial de referencia incluye las de trabajo, Seguridad Social y asuntos sociales o sólo las de acción social. Por la denominación del organismo y, sobre todo, por la ausencia en su composición de responsables ministeriales de trabajo y de Seguridad Social, no cabe duda de que el bienestar social aludido en la norma es residualista o retórico, como tantas veces viene ocurriendo en la reciente normativa española.

Así pues, se impone averiguar ahora cual es el contenido funcional de la acción social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. La fuente obligada al efecto es el Real Decreto 1888/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta norma regula la

Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, con indicación de sus campos y líneas de actuación (Art. 11.1), en los términos que se transcriben:

- “1. La Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia es el centro directivo al que corresponde desarrollar los siguientes cometidos:
 - a) El análisis, la elaboración, la coordinación y el seguimiento de los programas de actuación en materia de servicios sociales y bienestar social, en el marco de las obligaciones estatales y de la cooperación con las comunidades Autónomas.
 - b) El desempeño del protectorado del Gobierno sobre fundaciones benéfico-asistenciales.
 - c) El análisis, la elaboración, la coordinación y el seguimiento de los programas de protección y promoción del menor y la familia y de prevención de las situaciones de dificultad social de estos colectivos.
 - d) El fomento de la cooperación con las organizaciones no gubernamentales en los ámbitos relativos a los programas de servicios sociales y a las fundaciones y entidades tuteladas.
 - e) El ejercicio de la tutela del Estado respecto de las entidades asistenciales ajenas a la administración.”

Desgraciadamente, el tenor literal del texto reglamentario transcrito es ambiguo. En primer lugar, porque se refiere a un mixto organizativo cuya composición vulnera los requisitos lógicos de la coordinación copulativa de las palabras, en cuanto que ensambla una función con una clase de edad y con una institución, que son cosas obviamente heterogéneas y no deslindables. En segundo lugar porque, en el inciso a), adopta la referencia “bienestar social” que, según quedó dicho, es indefinida.

En vista de ello, para acotar el campo funcional de la acción social administrada por la Dirección General de ese nombre, cabe ayudarse observando el contexto de la división competencial de la Administración General del Estado y del propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Según las normas administrativas, la función sanitaria, la educativa, la laboral, la de rentas, la de vivienda y urbanismo y al menos parte de la relativa a servicios sociales para personas con discapacidad, mayores y migrantes, y acaso para mujeres, están asignadas a otros departamentos y a órganos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Secretaría de Estado de Seguridad Social, Secretaría General de Empleo, IMSERSO, Instituto de la Mujer). El espacio funcional disponible para la Dirección General de Acción Social parece así harto residual y exiguo.

Esta constatación merece ser ponderada desde el punto de vista de la construcción cultural del subsector voluntario de objeto social. El estrecho campo de competencia en acción social de la Dirección General del ramo no determina un

campo de relaciones con el sector voluntario igualmente exiguo. Ocurre que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tiene asignada la principal responsabilidad en la administración de las convocatorias del 0,5%, que ejerce mediante la Secretaría General de Asuntos Sociales y la Dirección General de Acción Social, el Menor y la Familia. Y ocurre también que tales convocatorias abarcan un abanico de programas que, según quedó visto, emplean medios sanitarios, educativos, laborales, de vivienda y de servicios sociales. Esto significa que el campo de relación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con la acción voluntaria parece ser más amplio que el definido por sus competencias formales en acción social.

Pasando del plano funcional al orgánico, interesa indicar que el Real Decreto 1910/1999 citado configura un ámbito voluntario de carácter social al regular la participación privada en el Consejo. Las vocalías destinadas a los representantes de las “organizaciones no gubernamentales y/o entidades sociales” son estas (Art. 5.2):

- a) Cuatro representantes de organizaciones no gubernamentales y/o entidades que actúan en al menos cuatro de las áreas citadas en los párrafos b) a k) siguientes:
- b) Tres, por las organizaciones y entidades que actúan en el área de personas con minusvalía.
- c) Dos, por las organizaciones y entidades sociales que actúan en el área de personas mayores.
- d) Dos, por las organizaciones y entidades sociales que actúan en el área de infancia y familia.
- e) Dos, por las organizaciones y entidades sociales que actúan en el área de juventud.
- f) Dos, por las organizaciones y entidades sociales de mujeres o que actúan en el área de mujeres.
- g) Dos, por las organizaciones y entidades sociales de gitanos o que actúan en el área de población gitana.
- h) Dos, por las organizaciones y entidades sociales de migrantes, refugiados y asilados o que actúan en dichas áreas.
- i) Uno, por las organizaciones y entidades sociales que actúan específicamente en el área con problemas de drogodependencia.
- j) Uno, por las organizaciones y entidades sociales que actúan en el área de personas afectadas por el SIDA.
- k) Uno, por las estructuras de coordinación de ONGs de voluntariado.”

Antes de que se cubrieran estas vocalías, concretamente el 18 de mayo de 2000, se constituye formalmente la Plataforma de ONGs de Acción Social. La integran dieciséis entidades, las mismas que participaron en la redacción “Informe para el Presidente del Gobierno”, salvo ANDE –tras su crisis de crédito-, pero con el alta de la ONCE.

- Asociación Española contra el Cáncer
- Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España

- Cáritas Española
- Confederación de Centros de Desarrollo Rural ((COCEDER)
- Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España (COCEMFE).
- Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Retraso Mental (FEAPS).
- Confederación Nacional de Sordos de España (CNSE)
- Cruz Roja Española
- Federación de Mujeres Progresistas (FMP)
- Federación Nacional de la Mujer Rural (FEMUR)
- Fundación Esplai
- Fundación Juan Ciudad (Orden Hospitalaria de San Juan de Dios)
- Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)
- Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados de España (UDP)
- Unión Española de Asociaciones y Entidades de Asistencia al Drogodependiente (UNAD).
- Unión Romaní

Once de estas entidades más la Propia Plataforma de ONGs de Acción Social vendrían a ocupar vocalías en el Consejo Estatal del ramo. He aquí la relación de todas las entidades voluntarias seleccionadas, cuya designación se hizo por la Orden, de 12 de febrero de 2001, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:

- Cruz Roja Española
- Cáritas Española
- Plataforma de ONG de Acción Social
- Confederación de Centros de Desarrollo Social
- Plataforma de Organizaciones de Infancia
- Federación Nacional de la Mujer Rural
- Federación de Mujeres Progresista
- Federación de Scouts de España. ASDE
- Organización Juvenil Española
- Unión Democrática de Pensionista y Jubilados de España
- Federación de Asociaciones de Mayores de Canarias
- Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España
- Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Retraso Mental
- Comité Español de Representantes de Minusválidos
- Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente
- Asociación UNIVER-SIDA
- Asociación Secretariado General Gitano
- Unión Romaní
- Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado
- Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España

La mera mención de estas entidades evoca un hecho de interés para la configuración cultural del sector voluntario de objeto social. Los colectivos y otras instancias representados en el Consejo Estatal no plantean sólo demandas correspondientes a la acción social objeto de competencia formal del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sino a todas las ramas de actividades sociales y aun a la función política (problemas de discriminación jurídica) y a la cultural (identidades). Esto significa, nuevamente, que el objeto de interés y de acción de las entidades es más amplio que el de la acción social del Ministerio anfitrión.

Aunque ello tenga menos relevancia práctica que los hechos reseñados, parece del caso indicar que los estudios relativos a la parte social del sector voluntario optan por acotaciones de diferente alcance. En ciertos casos se focaliza la acción voluntaria en relación con los servicios sociales en sentido estricto (Vilà, 1999, 91-92). En el otro extremo, se abarcan todas las ramas sociales (Casado, 2000).

4.4 COMPLEMENTARIEDAD Y SUPLENCIA.

Si se asume o, al menos, se presume que el poder político viene jugando –como actor y/o como referente– un papel importante en la construcción cultural del subsector de la acción voluntaria de objeto social, resulta metodológicamente obligado indagar cuales sean las relaciones funcionales entre ambas instancias. En la exposición que sigue se toma como referencia de las relaciones el sector público por las amplias responsabilidades del mismo para lo social en un Estado como el español.

A) Complementar y suplir.

Desde el punto de vista de la cobertura cuantitativa de la demanda, puede afirmarse que la acción voluntaria es potencialmente complementaria de la pública, salvo en el caso de que ésta mantenga una oferta suficiente o excesiva. La contracción demográfica de las clases de edad infanto-juveniles está dando lugar a una situación de excedentes en el parque de plazas escolares de ciertas localidades o barrios y para ciertos niveles; en tales casos, la complementariedad cuantitativa realmente existente hace unos años se ha extinguido. Si ocurriendo esto, el sector público siguiera apoyando (subvenciones, conciertos) la participación voluntaria en la oferta, se trataría de una colaboración en favor del sector voluntario, no al revés; salvo el caso que se indica seguidamente.

Desde el punto de vista de la cobertura con calidad de la demanda, cabe también la posibilidad de que el sector voluntario de objeto social sea potencialmente complementario del público. Ello puede ocurrir para muchos supuestos contingentes, es decir, dependientes de factores de organización y funcionamiento: el usuario U encuentra un centro de servicios mantenido por una asociación más cerca de su casa y/o más polivalente que el público.

Cuando las cualidades diferenciales de la oferta privada resultan relevantes para la demanda y no pueden ser provistas por el sector público, la complementariedad pasa a tener el carácter de suplencia, en el sentido de la cuarta acepción que adopta el Diccionario de la Real Academia Española (vigésimo primera edición) para el verbo "suplir": "Disimular uno un defecto de otro". Esta posibilidad la hacen efectiva muy frecuentemente las entidades voluntarias del ámbito social (Casado, 1999, 57-58), por las circunstancias que se exponen seguidamente.

El rasgo principal de toda acción humana es su fin, el objetivo que pretende conseguir. Lo que caracteriza a la medicina es su propósito salúfero, no sus medios. Éstos, tanto pueden aplicarse a sanar enfermedades y aliviar síntomas como a dominar al hombre (administración de sustancias psicotrópicas en interrogatorios) y aun a quitarle la vida (ejecución por envenenamiento). Así, la condición clave de la medicina es su deontología. Lo mismo cabe decir de la educación, que sólo es verdaderamente tal cuando se pone al servicio de la instrucción de los educandos en la verdad y de su desarrollo como personas libres e interdependientes; y es lo contrario de la educación genuina la utilización de sus medios para transmitir mitos por verdades científicas y para inculcar sentimientos de dependencia o particularistas. El trabajo es un medio cuya función canónica consiste en la procura de recursos materiales y de la realización personal, pero también es medio de explotación y aun de esclavización. En el caso de los servicios sociales, es obvio que muchos de sus recursos previstos para ayudar a las personas, pueden aplicarse a marginarlas o anularlas (internamientos forzados, dependización). Pasando de lo ético a lo técnico, ocurre que la demanda social no siempre se manifiesta en términos de fines sectoriales, como salud, educación, integración laboral o viabilidad personal; sino que aflora también en formas complejas, cuales pueden ser la integración social, el incremento del nivel de vida, el acceso al bienestar, la mejora de la calidad de vida.

B) la burocracia de los medios y los servicios centrados en los fines.

En relación con lo anterior, es del caso notar que el sector público contemporáneo tiende a estructurar su oferta social por ramas especializadas de medios: sanidad, educación, empleo, vivienda y urbanismo, prestaciones económicas, servicios sociales. Esto no parece casual, sino que debe relacionarse con uno de los principios de la burocracia pública: la evitación de duplicidades y lagunas, imposible de cumplir en el supuesto de la organización en función de fines que pueden requerir varias clases de medios. Si toda la demanda social estuviera estructurada por necesidades simples, nada habría que objetar; pero ocurre que crece continuamente la conciencia técnica de la complejidad de lo social y la expresión mixta de las necesidades.

Se aprecia, por una parte, que los factores generadores y condicionantes de los hechos demandantes de la intervención y las políticas sociales son frecuentemente complejos: el llamado "fracaso escolar" puede estar vinculado a la inadecuación de la oferta, a problemas del medio social, a conflictos familiares, a estrés de los alumnos; la pobreza-marginalidad suele relacionarse con redes de circunstan-

cias personales, familiares y socioambientales. Por otra parte, sucede que ciertos problemas de causa simple demandan intervenciones combinadas: un niño afecto de secuelas graves resultantes de una parálisis cerebral puede requerir simultánea y asociadamente atenciones médicas, de terapia ocupacional, educativas y de transporte especial. No sólo por hipótesis, sino por experiencia, puede afirmarse que los departamentos sociales del sector público encuentran progresivas dificultades para abordar con eficacia y cubrir con calidad los complejos de factores y causas que están en la base de la demanda social y la expresión mixta de ésta. El caso problemático de este género más de actualidad es el socio-sanitario, que no resulta fácil de resolver.

Entre las organizaciones privadas es frecuente la opción de constituirse en función de fines u objetivos. A su vez, las entidades voluntarias toman en muchos casos como objetivo la satisfacción de las necesidades y/o la gestión de los intereses de conjuntos de personas afectas de ciertas circunstancias comunes, según ha quedado de manifiesto en las relaciones transcritas anteriormente. Las asociaciones de padres de afectados por deficiencia mental adaptan su cometido en función de los intereses de aquellos, de modo que comienzan haciendo educación especial, amplían después a servicios ocupacionales o de empleo, siguen con geriatría especial, etc. Las de afectos de parálisis cerebral o de esclerosis múltiple no tienen inconveniente en ofrecer de forma conjunta atenciones de educación, rehabilitación, terapia ocupacional, empleo protegido o gestión de empleo, transporte especial, servicios de día, etc. De este modo facilitan la consideración globalizada de las necesidades de sus destinatarios, así como el acceso cómodo a dos o más prestaciones asociadamente. Proveen, pues, cobertura de calidad técnica y logística. La opción por servir, mediante ofertas complejas en lo que se refiere a medios, a sectores sociales determinados no sólo se da en el área de la discapacidad, de la que forman parte los casos propuestos, sino también en la de pobreza-marginalidad –como puede verse en el capítulo 13-, mayores dependientes, minorías (inmigrantes), etc.

El sector público tiene la misma responsabilidad ante las demandas simples que ante las complejas y mixtas. Su criterio de organización le permite atender aquellas por gestión directa sin dificultades técnicas. En cambio, tiene grandes dificultades de esta clase, –es decir, aparte de las eventuales limitaciones financieras– para afrontar con eficacia y cubrir con calidad por medios propios las demandas de etiología compleja y/o de expresión mixta. Ante esta situación, la responsabilidad del sector público le aboca a buscar la colaboración del sector privado, y especialmente del ámbito social voluntario. Cuando la colaboración tiene lugar, la entidad privada suple la deficiencia estructural del Estado social. Ahora bien, muchas de las entidades voluntarias que afrontan demandas complejas carecen de autonomía financiera y la suplen con recursos públicos (subvenciones, conciertos, contratos, concesiones). De este modo se produce una complementariedad mutua, que propicia la corporativización –o corporatización (Giner y Pérez Yruela, 1979)– de la intervención social compleja evocada.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 4

En este capítulo se analiza el significado sociológico de las distintas denominaciones del Tercer Sector de Acción Social, además de esta misma, como son el de sector no lucrativo, tercer sector y economía social, ONGs y organizaciones voluntarias de acción social, decantándose por este último. Se analiza la diversidad constitutiva de este subsector, fruto de una larga tradición histórica a la vez que se señala la polivalencia de objetivos y la diversidad estratégica de este tipo de organizaciones como combinación de dos ejes: altruismo/ mutualismo y autonomía/ dependencia.

También se analiza el desarrollo histórico reciente del sector, desde la transición política en 1977: la extensión del sector, sus campos de actividad y los procesos de coordinación interna (Plataformas y Coordinadoras). Finalmente se analizan las relaciones entre el Sector Público y el Sector Voluntario de Acción Social en su manifestaciones de complementariedad y suplencia así como las contradicciones que a veces plantea su distinta lógica interventora, burocrático-racional por parte del sector público y la multiplicidad de la acción social voluntaria, como respuesta a las necesidades complejas de los colectivos sociales, así como el problema de la dependencia financiera de este sector respecto del Estado.

5

UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA DE LOS ESTUDIOS SOBRE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR DE ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS DE ACCIÓN SOCIAL

Vicente Marbán Gallego

5.1 INTRODUCCIÓN

El carácter intencionadamente descriptivo y económico de este capítulo, que creemos necesario en el contexto de este trabajo, no intenta adoptar un enfoque reduccionista de la acción voluntaria y de legitimación defensiva de la misma basando su justificación únicamente en su simple dimensión económica. En primer lugar, porque la naturaleza de este sector no es estrictamente económica, o al menos no debería serlo. En segundo lugar, porque su análisis económico no permite extraer conclusiones contundentes a cerca de su tamaño ya que el conocimiento del Tercer Sector se mueve en una amplia escala de grises.

Concretamente, resulta paradójico que el Tercer Sector a la vez que es considerado como la vertiente operativa y reconstituyente de la solidaridad organizada de la sociedad civil también adolezca de una alta entropía terminológica y empírica con una panoplia de características cualitativas y cuantitativas altamente heterogéneas. En este sentido, y al margen de sus “fallos” (insuficiencia filantrópica, amateurismo gerencial, fragmentación, temporalidad en el empleo, etc.) y “servidumbres” (Giner y Sarasa, 1995), veremos como una “radiografía” de los análisis empíricos más significativos sobre dicho sector como la que presentamos a continuación, nos confirmará que no es uno e inequívoco debido, entre otras, a las siguientes limitaciones:

- ✓ La *parcialidad y comparabilidad relativa* de los resultados empíricos sobre el Tercer Sector que hace que éstos acaben dependiendo de factores tan parciales como el tipo de bienes y servicios analizados, el subsector objeto de análisis, e incluso el bien o servicio tomado como representativo de ese subsector en un área geográfica concreta.
- ✓ La existencia de una serie de *limitaciones metodológicas* que ralentizan la posibilidad de consensuar un tipo concreto de Tercer Sector como son la utilización de diferentes fechas de referencia, tipologías y definiciones del sector y de las entidades voluntarias¹, la consideración o no del trabajo volunta-

¹ Para mayor detalle sobre la diversidad organizativa puede consultarse Marbán (2000)

rio como empleo indirecto y los diferentes grados de imprecisiones legales y reticencias de los estadísticos del sector público en concretar una fiable y homogénea fuente de información.

A ello añadir que, aun superando las limitaciones anteriores, las *tradiciones culturales y la ambigüedad jurídica* de cada país influyen de forma tan diferente que los investigadores no pueden sustraerse de la tradición histórica de sus instituciones excluyendo del Tercer Sector a entidades históricamente muy próximas a este en base a una clasificación uniforme y válida para todos. Por ejemplo, entidades que en un área geográfica han estado tradicionalmente ligadas al sector privado lucrativo, a la Iglesia o al Estado, en otras se han enfrentado permanentemente a éstos y han estado más próximos a lo que hoy entendemos por Tercer Sector. De hecho, la relación de éste con el resto de sectores es la resultante de eventos históricos, tradiciones, conflictos políticos, y estilos culturales y organizativos diferenciados. Estas relaciones podrían traducirse en la actualidad en diferentes direcciones. Así, nos encontramos con que las tendencias del Tercer Sector en Europa Occidental, Estados Unidos y Australia, giran en torno al grado de colaboración de éste con el sector público. En los países desarrollados asiáticos (Japón, Singapur), el referente es el impulso de la solidaridad y el voluntariado desde una visión más individual que institucional (**Cabra de Luna, 1998**). En otros países en desarrollo, especialmente los del cono sur latinoamericano, la relación Tercer Sector – Sector Público puede llegar a ser de amor – odio, al reclamar el primero un mayor protagonismo frente a los gobiernos con quienes, incluso puede llegar a competir en la captación de fondos. En los países del Este, las entidades no lucrativas están floreciendo desde los años ochenta para asumir parte de las responsabilidades que tradicionalmente venían asumiendo los Estados a pesar de tener que seguir enfrentándose a la escasez de fondos, falta de reconocimiento legal y deficiente infraestructura de voluntariado (**Cabra de Luna, 1998**).

Particularmente para el caso español, la dispersión de las fuentes y registros de información, la heterogeneidad en las formas de tratar y contabilizar ésta, el escaso reconocimiento estadístico por parte de los organismos oficiales, y el amateurismo gerencial de la mayor parte de las entidades no lucrativas, suponen serios obstáculos para la valoración real de la dimensión no lucrativa organizada. No obstante, como veremos a continuación, dichas limitaciones no han mermado la voluntad de los investigadores para delimitar los factores explicativos (apartado 5.2) y la dimensión del Tercer Sector a nivel mundial, incluido nuestro país (5.3). Por último, para completar este capítulo presentamos los principales resultados del análisis de las entidades del 0,52 como muestra de las entidades de acción social (5.4).

5.2 FACTORES DE INCIDENCIA SOBRE EL TAMAÑO DEL TERCER SECTOR.

La mayor parte de los análisis empíricos conocidos plantean el crecimiento del Tercer Sector atendiendo a los resultados extraídos de investigaciones parciales en áreas y sectores concretos que desembocan en la obtención de resultados contradictorios con los obtenidos en otros ámbitos geográficos. No obstante, un recorri-

do cualitativo por los principales análisis empíricos sobre este sector nos permite detectar ciertas coincidencias sobre el conjunto de factores susceptibles de influir en la dimensión real del sector no lucrativo (**CUADRO I**).

CUADRO I
FACTORES DE INCIDENCIA SOBRE EL TAMAÑO DEL TERCER SECTOR

Factor de influencia	Tipo de influencia	Referencia
✓ - Demandas heterogéneas y segmentación social	+	✓ James, 1987
✓ - Tamaño del mercado	-	✓ Ben - Ner y Van Hoomissen (1991,1992)
✓ - Nivel educativo	+	✓ Ben - Ner y Van Hoomissen (1991,1992)
✓ Incentivos fiscales	+	✓ Schiff y Weisbrod (1991) ✓ Steinberg (1991)
✓ Subvenciones públicas	+ -	✓ Schiff y Weisbrod (1991) ✓ Steinberg (1991) ✓ Weinblat (1992)
✓ Papel de los gobiernos en fomentar la corresponsabilidad con las ONGs	+	✓ Taylor y Bassi (1998)
✓ Tensiones entre las administraciones territoriales	+	✓ Taylor y Bassi (1998)

Fuente: Elaboración propia

Autores como **James (1987)**, desde una perspectiva comparada de magnitud multinacional (India, Japón, Suecia, Holanda y EEUU) y teniendo en cuenta tanto factores de oferta (motivaciones del empresario) como de demanda (exceso de demanda no satisfecha por los sectores público y privado lucrativo), concluyen que el Tercer Sector tiende a crecer cuanto más segmentada esté la sociedad en pequeños grupos religiosos, lingüísticos y raciales⁴, y menos satisfechas sus demandas por parte del sector público. Además, todo ello sería posible siempre que existiera un colectivo sólido de emprendedores interesados en suplir esas carencias a través de la creación de una entidad voluntaria. Unos emprendedores estimulados por la captación de adeptos o el acceso a ayudas públicas, y limitados ante la dificultad de ampliar capital, que terminarán orientando sus acciones hacia sectores más intensivos en mano de obra como la educación, los servicios sociales y sanitarios.

⁴ Segmentación considerada como signo de heterogeneidad cultural, que James desvela especialmente relevante en las entidades no lucrativas educativas y de servicios sociales, no tanto en las de servicios sanitarios.

Ben – Ner y Van Hoomissen (1991, 1992) coinciden con James, añadiendo además otros factores que igualmente influyen de manera positiva en el desarrollo del Tercer Sector como la existencia de mercados de reducida dimensión, o comunidades con niveles educativos desarrollados. Especialmente relevantes se muestran estos factores en el área de los servicios sociales, donde además habría más posibilidades de que un menor volumen de ingresos se tradujera en una mayor demanda de estos servicios hacia las entidades no lucrativas.

Respecto a los incentivos fiscales, tanto **Schiff y Weisbrod (1991)** como **Steinberg (1991)**, coinciden en afirmar su relevancia como estímulo adecuado para incrementar los ingresos por donaciones hacia las ONGs. Por el contrario, el efecto expulsión de un crecimiento de las subvenciones públicas sobre las donaciones no estaría tan claro. Schiff y Weisbrod consideran que un recorte en las subvenciones públicas conllevaría una menor oferta de bienes y servicios no lucrativos, e indirectamente una reducción en las donaciones privadas, probablemente porque el recorte podría ser entendido por los donantes como una señal de pérdida de calidad y confianza. Por su parte, **Steinberg (1991)** y **Weinblat (1992)** entienden que un incremento de las subvenciones públicas expulsaría parte de las donaciones privadas, aunque en una cuantía relativamente pequeña.

Igualmente, los efectos de complementar los ingresos por actividades no lucrativas con ingresos comerciales, podrían influir de manera distinta en los ingresos por donaciones, y por lo tanto en el tamaño del sector no lucrativo, dependiendo de la intensidad con la que los donantes perciban que dichos ingresos hacen innecesaria su donación o desvirtúan los objetivos no lucrativos previstos en su creación.

Por último, desde ópticas menos contrastadas empíricamente también son factores de influencia a tener en cuenta en el Tercer Sector, tanto el papel de los gobiernos en fomentar la corresponsabilidad con las ONGs, como la existencia de tensiones entre las administraciones central y local que podrían desembocar en alianzas recíprocamente beneficiosas entre las administraciones locales y el Tercer Sector (**Taylor y Bassi, 1998**).

5.3 DIMENSIÓN ECONÓMICA Y ORGANIZATIVA DEL TERCER SECTOR: ANÁLISIS COMPARADOS.

Paralelamente, una revisión comparada a nivel internacional del Tercer Sector centrada en su dimensión económica y organizativa (contribución al empleo y al PIB, fuentes de financiación, voluntariado, etc) permite consagrarle como un sector en expansión desde los últimos 20 años. Todo ello a sabiendas de que su dimensión económica y contribución a la creación de empleo resulta a todas luces inferior a la de los sectores público y privado lucrativo. Entre las estimaciones más generosas, **Ben-Ner y Van Hoomissen (1992)** sitúan al Tercer Sector entre el 6 y el 13 % del empleo total, frente al 13-30% del sector público y el 58-77% del sector privado lucrativo.

En una primera aproximación al sector a nivel agregado, suscitan interés los resultados de la fase II del estudio comparativo internacional realizado en 22 países coordinado por la Universidad Johns Hopkins. (Salamon et al, 1998³). Este estudio cifra el empleo generado por el Tercer Sector en torno al 5% del total del empleo no agrícola de 1995 (alrededor de 19 millones de empleos a tiempo completo), cuyo valor ascendería al 7% si añadiésemos algo más de los 10 millones de empleos equivalentes a jornada completa derivados de las labores realizadas por los voluntarios. Sectorialmente, alrededor de *dos tercios de las entidades se concentrarían en servicios relacionados con el bienestar, como la educación (30%), la salud (20%) o los servicios sociales (18%)*, con diferencias significativas según el ámbito geográfico del que se trate. Así, mientras que en tres países europeos (Bélgica, Irlanda y Reino Unido) y en la mayor parte de los países latinoamericanos, a excepción de Colombia, el empleo generado procede principalmente del ámbito educativo y en los países del Este del ámbito recreativo y cultural, el resto de países más desarrollados generan empleos principalmente en los servicios sanitarios (EEUU, Japón y Holanda) y en servicios sociales (Austria, Francia, Alemania y España).

Respecto al volumen de gasto generado, llegaría a representar alrededor del 4,7% del PIB (1,1 trillones de dólares), lo que situaría a este sector, si lo considerásemos un país, en la octava economía mundial por delante de países como el nuestro, Brasil, Rusia o Canadá, y muy próximo a economías como la italiana o la británica.

En lo referente a la financiación, la tendencia media presenta un cierto predominio de la financiación propia, vía cuotas y cobro por servicios (47%), sobre las subvenciones del sector público (42%) y filantropía (11%), aunque con diferencias según el área geográfica y el subsector de actuación. Por ejemplo, los ingresos ajenos procedentes de donativos y subvenciones predominan en la mayor parte de los *países europeos desarrollados*, a excepción de Finlandia y España (*el 67% de los ingresos por término medio son ajenos; 63% si incluimos España y Finlandia*), así como en los ámbitos de la salud (74% de ingresos ajenos), educación (58%) y servicios sociales (61%). Por el contrario, en el resto de países y subsectores (actividades profesionales, ocio, cultura, desarrollo y medio ambiente) la financiación es mayoritariamente propia. Como última reseña de este estudio en referencia al voluntariado, dicho informe desvela que alrededor del 28% de la población dedica cierto tiempo a desarrollar tareas no remuneradas en las entidades del Tercer Sector.

La segunda aproximación al fenómeno, basada en una *revisión de análisis parciales* por países, agrupados en cinco grandes bloques según criterios geográficos y económicos (países desarrollados, países del Este, latinoamericanos, asiáticos y africanos; **CUADRO 2**), nos confirma la dificultad de extraer conclusiones univer-

³ En concreto, el estudio está referido a los siguientes 22 países: Holanda, Irlanda, Bélgica, Reino Unido, Francia, Alemania, España, Austria, Finlandia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Rumania, Australia, Estados Unidos, Israel, Japón, Argentina, Perú, Brasil, Colombia y México.

sales sobre su verdadera dimensión al tener que afrontarse frecuentes contradicciones en los resultados como consecuencia de las limitaciones metodológicas ya mencionadas (fechas de referencia y tipologías de ONGs diferentes, la inclusión/exclusión del trabajo voluntario como empleo indirecto, imprecisiones legales, estadísticas limitadas y fuentes de información heterogéneas).

Las conclusiones apuntan a que el volumen de investigaciones realizadas en estas áreas guarda estrecha relación con el desarrollo económico y la consolidación del Tercer Sector en el país en cuestión. De hecho, existe una desproporcionada relación de análisis empíricos entre los países desarrollados y el resto de espacios geográficos considerados. Estos últimos, en la mayor parte de los casos, sólo tienen como referencia las investigaciones coordinadas por analistas pertenecientes a los primeros.

Los resultados de tales investigaciones indican que en los países del Este las entidades no lucrativas tienen gran significación cualitativa en el desarrollo de la futura sociedad civil como nueva voz para la democracia. En Latinoamérica juegan un importante papel en la democratización de las instituciones y en la estabilidad política del área. En términos porcentuales el empleo generado en el Tercer Sector de estas zonas rondaría el 1,3% y el 2,5 % respectivamente. Sirva como ejemplo, el millón de empleos de Brasil o los 353000 de Argentina, en contraste con los 120000 de la República Checa o los 45000 de Hungría (**Salamon et al, 1998**)⁴. En los países asiáticos y africanos las entidades no lucrativas se orientan principalmente a la mejora de infraestructuras locales y a salvaguardar los derechos humanos; no obstante son escasas las investigaciones del Tercer Sector aplicadas en estas áreas, fundamentalmente por el incipiente crecimiento del sector. En lo que respecta a los países desarrollados en los años 90, tentativamente podríamos situar a EEUU y el Reino Unido a la cabeza, tanto en la aportación del Tercer Sector al PIB (6% y 5% respectivamente) como al empleo total no agrícola (7,5% y 6,2%), seguidos de Alemania (3,6% al PIB y 4,5% al empleo), Francia (3,3%, 4,9%) e Italia (2% al PIB) (**Salamon y Anheier, 1994**).

⁴ En el caso de la República Checa, Rumanía, Argentina y Colombia hay ciertos cambios en estos datos a tenor de la reciente publicación del Proyecto Comparativo de la Johns Hopkins traducido por la Fundación BBVA con el título: La Sociedad Civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Concretamente, en la República Checa el porcentaje de empleo remunerado total para el mismo año 1995 ha disminuido del 2,8 al 1,7% (de 120.000 a 74.200), en Rumanía ha pasado del 0,3 al 0,6% (de 17.500 a 37.353), en Argentina del 3,2 al 3,7 (de 353.000 a 395.000) y en Colombia del 2 al 2,4% (de 270.000 a 286.900) (Salamon et al. 2001).

CUADRO 2
SÍNTESIS DE ANÁLISIS EMPÍRICOS SOBRE LA DIMENSIÓN MACROECONÓMICA DEL TERCER SECTOR: PAÍSES DESARROLLADOS

Fuente Bibliográfica	Número de Entidades	% / P.I.B.	Empleo ⁵	Voluntariado ⁶
ITALIA				
✓ - Ascoli, Pavolini y Nanci (1998)	12556 ENL voluntariado (año 1997); 3857 cooperativas sociales (año 1996); 536 Fundaciones (1995); 10.000 ENL de servicios sociales (1990)	-	11165 empleos 9478 empleos	- - 2863 200.000
✓ - Fazzi (1996)	-	-	-	15,4 % (1990);
✓ - Ren- Ner y Gui (1993b)	-	-	-	24% (1990)
✓ - Dekker y Van der Broek (1998)	-	-	-	2.461.000 (1990)
✓ - Estvall y De la Hoz (1997)	-	-	-	dedicación: 6 horas/semana
✓ - Salamon y Anheier (1994)	-	2,0 (1990)	1,8 %/TE (1990)	-
FRANCIA				
✓ - Anheier, H. y Seibel, W. (1990)	-	-	6% /TE (1990)	-
✓ - Dekker y Van der Broek (1998)	-	-	-	24% (1990)
✓ - Rivas, Lorenzo y Ramos (1997)	- 90.000 asociaciones sociales (1984); - 175.000-200.000 asociaciones sociales (1996)	-	290.000 (1984)	17-8.000.000 de SOCIOS;
✓ - Salamon et al (1998)	-	4,9% /TENA (1995)	-	-
✓ - Azúa (1995)	- 500.000-600.000 asociaciones (1986)	-	-	-
✓ - Salamon y Anheier (1994)	-	3,3 (1990)	4,4% /TE (1990)	-

⁵ Los valores están expresados en términos absolutos y en porcentajes. Los porcentajes, están calculados a jornada completa y sobre el total del empleo creado en cada país (/TE) o sobre el total de empleo no agrícola (/TENA).

⁶ Los porcentajes están calculados sobre el total de población mayor de edad.

CUADRO 2 (cont.)
SÍNTESIS DE ANÁLISIS EMPÍRICOS SOBRE LA DIMENSIÓN MACROECONÓMICA DEL TERCER SECTOR: PAISES DESARROLLADOS

Fuente Bibliográfica	Número de Entidades	% / P.I.B.	Empleo	Voluntariado
ALEMANIA				
✓ - Dekker y Van der Broek (1998)	-	-	-	30% (1990)
✓ - Anheier (1991)	-	1% (1960)	2,4 %/TE (1970)	-
✓ - Casado de Otaola (1997)	- 240.000 de objeto social (años 90)	2% (1988)	4,3%/TE (1987)	-
✓ - Salamon et al (1998)	- 6000 Fundaciones	-	680.000	-
✓ - Salamon y Anheier (1994)	-	-	4,5% /TENA (1995)	-
	-	3,6% (1990)	3,1% /TE (1990)	-
REINO UNIDO				
✓ - Knapp y Kendall (1991)	-	4% (1986)	1-2% de la población activa ocupada (1988)	30-39% (1990)
✓ - Dekker y Van der Broek (1998)	-	-	-	22% (1990)
✓ - Salamon et al (1998)	-	-	6,2% /TENA (1995)	-
✓ - Salamon y Anheier (1994)	-	4,8 (1990)	4% /TE (1990)	-
IRLANDA DEL NORTE				
✓ - De Marcos (1997)	- 500 "entidades caritativas" (años 90)	-	-	-
✓ - Dekker y Van der Broek (1998)	-	-	-	26% (1990)
SUIZA				
✓ - Wagner (1996)	-	2% (1992)	147.800	-
BÉLGICA				
✓ - Azúa (1997)	74.000 asociaciones (30.000 de objeto social)	-	-	-
✓ - Dekker y Van der Broek (1998)	252 Fundaciones de Objeto social (1994)	-	-	28% (1990)
✓ - Salamon et al (1998)	-	-	10,4% /TENA (1995)	-

CUADRO 2 (cont.)
SÍNTESIS DE ANÁLISIS EMPÍRICOS SOBRE LA DIMENSIÓN MACROECONÓMICA DEL TERCER SECTOR: PAÍSES DESARROLLADOS

Fuente Bibliográfica	Número de Entidades	% / P.I.B.	Empleo	Voluntariado
JAPÓN				
✓ - Amenomori (1993)	23.000 organizaciones de caridad (Kokai hojin)	-	-	-
✓ - Salamon et al (1998)	12.000 org. bienestar social (Shakaitukushi hojin)	3.54% TENA (1995)	-	-
ESTADOS UNIDOS				
✓ - Casado de Otaola (1997)	-	3% (1980)	-	-
✓ - Van Til, 1988 ; O'Neill, 1989	-	6%(años 80)	-	-
✓ - Rodney (1987)	-	-	7,8% TE (años 80)	-
✓ - Informe Gallup de 1992 (Rifkin, 1997)	-	-	-	51% (1992)
✓ - Azúa (1995)	~ 857.000 ENL (1992) según IRS	-	-	-dedicación:4,2 h/sem
✓ - Salamon et al (1998)	-	-	7,8% TENA (1995)	-
✓ - Salamon y Anheier (1994)	-	6.3 (1990)	6.8% TE (1990)	-

PAÍSES ASIÁTICOS

Fuente Bibliográfica	Número de Entidades	% / P.I.B.	Empleo	Voluntariado
✓ - Fisher(1993)	20.000 organizaciones de voluntariado (años 90)	-	-	-

PAÍSES AFRICANOS

Fuente Bibliográfica	Número de Entidades	% / P.I.B.	Empleo	Voluntariado
✓ - Fisher(1986)	4000 ONGs(años 90)	-	-	-

CUADRO 2 (cont.)
SÍNTESIS DE ANÁLISIS EMPÍRICOS SOBRE LA DIMENSIÓN MACROECONÓMICA DEL TERCER SECTOR: PAISES DESARROLLADOS
PAISES DEL ESTE

Fuente Bibliográfica	Número de Entidades	% / P.I.B.	Empleo	Voluntariado
UNIÓN SOVIÉTICA ✓ - Rifkin (1997)	- 40.000 ONCs "ilegales" (1988)	-	-	-
REPÚBLICA CHECA ✓ - Salamon et al (1998)	-	-	120.000 2,85%/TENA (1995)	-
HUNGRÍA ✓ - Salamon et al (1998)	-	-	45.000 1,33%/TENA (1995)	-
RUMANÍA ✓ - Salamon et al (1998)	-	-	17500 0,28%/TENA (1995)	-
ESLOVAQUIA ✓ - Salamon et al (1998)	-	-	16200 0,87%/TENA (1995)	-

PAISES LATINOAMERICANOS

Fuente Bibliográfica	Número de Entidades	% / P.I.B.	Empleo	Voluntariado
ARGENTINA ✓ - Salamon et al (1998)	-	-	353.000 3,24%/TENA (1995)	-
COLOMBIA ✓ - Salamon et al (1998)	-	-	270.000 2%/TENA (1995)	-
BRASIL ✓ - Salamon et al (1998)	-	-	1.034.500 2,25%/TENA (1995)	-
MÉJICO ✓ - Salamon et al (1998)	-	-	93800 0,44%/TENA (1995)	-

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a la realidad no lucrativa española, la deficiente información estadística e imprecisión legal con la que se trata a nuestro Tercer Sector agrava el desconocimiento de su verdadera dimensión, la cual se mueve en un amplio elenco de grises. Las causas del daltonismo que padecemos para descubrir su color adecuado, bien podrían achacarse a *razones internas* de la organización como a *razones ajenas* a la misma. Entre las primeras, destacan las carencias derivadas del amateurismo gerencial de la mayor parte de las ONGs, la heterogeneidad en las formas de tratar y contabilizar la información, a menudo sobrevalorada para acceder a subvenciones en mejores condiciones, o la limitada disposición a colaborar en el conocimiento de su verdadera dimensión. Entre las *razones ajenas* a las entidades no lucrativas, tienen cabida la dispersión en las fuentes y registros de información, muchas de las cuales no descuentan a las entidades inactivas, y el escaso reconocimiento estadístico por parte de los organismos oficiales, que en la Contabilidad Nacional ni siquiera desglosa a las ONGs al incluirlas en el consumo de familias.

Al margen de estas consideraciones, las aportaciones de los investigadores españoles al conocimiento de nuestra actividad no lucrativa son muy reseñables, aunque como se podrá comprobar a continuación su parcialidad y comparabilidad relativa a veces aporten más sombras que luces. A la espera de algunas investigaciones que están a punto de salir a la luz, destacaría el reciente estudio cualitativo de **Salinas, Rubio y Cerezo (2001)**, los trabajos desarrollados por **Casado (1995)**, **Barea y Monzón (1994)**, **Chaves y Monzón (2000)**, **Moreno Ruiz (1999, 2000)**, **Cabra de Luna (1998,2000)**, **Ruiz Olabuénaga (2000)**, otros más específicos centrados en las entidades de acción social como los de **Rodríguez Cabrero y Montserrat (1996)** y **la Fundación Tomillo (VV.AA., 2000)** (cuadro III) y a nivel autonómico, los de **Aguiar y Pérez Yruela (1995)**, **Tomás-Carpi y Monzón (1998)** y **Ariño y Cucó (2001)**.

¹ Tal es el caso del trabajo dirigido por Víctor Pérez Díaz por encargo de la Plataforma de ONG de acción social y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre "El Tercer Sector en la acción social en España" que dará lugar a un "Libro Blanco sobre el Tercer Sector en acción social".

CUADRO 3
SÍNTESIS DE PRINCIPALES ANÁLISIS EMPÍRICOS CUANTITATIVOS Y DE ÁMBITO
NACIONAL Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE LA DIMENSIÓN
DEL TERCER SECTOR ESPAÑOL

Fuente Bibliográfica	Número de Entidades	%R.I.B.	Empleo	Voluntariado
Barea y Monzón (1994)-	- 170.000 entidades de economía social (1990)	-	6% ^a	10.000.000 socios
Chaves y Monzón (2000)	Cooperativas, sociedades laborales y empresas mercantiles		3% empleo sector privado	3.000.000 socios en cooperativas
Moreno Ruiz (2000)	451 mutualidades previsión social 56 mutuas de seguros			-
Cabra de Luna (1998, 2000)	-5698 fundaciones (1997) (2222, f.asistenciales)	-	-	
Ruiz-Olabuénaga (2000)	-253.507 entidades (1995)	4,6%	4,5 % (475.179 remunerados) ^c	1.000.000 voluntarios
Rodríguez Cabrero y Montserrat (1996)	Aprox. 1.000 Entidades sociales (0,52%, ONCE, Cajas de Ahorro)(1992)	0,59%	1,41 % ¹⁰ (100.000 remunerados)	286.000 voluntarios dedicación media: 12-14 h/mes
(De la Fuente, C.; Montraveta, I. y Valls R. (1999)	Entidades 0,52 (6799 asociaciones sociales)		15.213 empleos	552.821 voluntarios
Fundación Tomillo (2000)	- 11.043 entidades sociales		450.000 (215.000 remunerados)	1.070.000 voluntarios
Registro General del Ministerio de Interior (1997)	-188.450 asociaciones (9010, asoc. Filantrópicas)			
Registro de Asociaciones Políticas	-1432 Partidos políticos (1997)			
Registro Entidades M. de Justicia (1997)	-10186 entidades católicas -899 entidades no católicas (1997)			
OTRAS FUENTES:				
-Coordinadora ONGs para el Desarrollo	-98 ONGs desarrollo (1997)			
-CECA	-50 Cajas de Ahorro (1997)			
-CEPES	-22581 cooperativas (1995) -400 mutualidades (1995)			
-DGFES	-5369 nuevas cooperativas (1996-97)			

Fuente: Elaboración propia

^a Calculado sobre el total de empleos existentes en las empresas españolas

^b Porcentaje calculado sobre el total del empleo no agrícola. Los 475.179 empleos son remunerados y a tiempo completo, sin incluir a los voluntarios. Si se incluyera a éstos últimos la cifra ascendería a 700.000 empleos

¹⁰ Calculado sobre el empleo del sector servicios.

En el trabajo recientemente publicado bajo el título "La evolución del Tercer Sector hacia la Empresa Social" (**Salinas, Rubio y Cerezo, 2001**) cabe destacar tanto su acertado análisis cualitativo, poco frecuente en el análisis de las organizaciones sociales, como el ámbito al que se circunscribe, esto es, el proceso evolutivo de las organizaciones sociales hacia una figura tan ambigua y que genera tanta desconfianza como es la "empresa social". Aunque de este trabajo se desprenden unos resultados que no difieren de otros en cuanto a la alta temporalidad, incluso precariedad laboral, y a su dependencia financiera de alguna Entidad Pública (en torno al 70%), si resulta significativo como esa evolución hacia la empresa social refleja una sensación que ya intuíamos y que se confirma parcialmente en nuestro trabajo como es la combinación de la fidelidad a su dimensión social y local con cierta aceptación de que las condiciones del mercado y de las formas de contratación públicas están presionando a estas organizaciones para que profesionalicen su gestión, controlen la calidad de sus servicios y busquen nuevas fórmulas de diversificación de ingresos.

Del estudio de **Casado (1995)** cabría destacar su acertada agrupación de organizaciones voluntarias en cuatro tipologías organizativas como son: las Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones y otras instituciones.

Desde la perspectiva de la Economía Social, **Barea y Monzón (1994)** cifran en 1990 unos 10 millones de afiliados en entidades como las cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones, que generan a su vez alrededor del 6% de los empleos existentes en las empresas españolas. Unos años después, en la memoria CEPES-CIRIEC de la economía social de 1998 citada en **Chaves y Monzón (2000)**, se indica que los puestos de trabajo de las cooperativas, sociedades laborales, y empresas mercantiles controladas por las anteriores representaron cerca del 3% del empleo total del sector privado y que existen alrededor de 3 millones de afiliados en las cooperativas, de los cuales el 27% (800.000), pertenecen a más de 3250 cooperativas agrarias. Para completar las referencias sobre la Economía Social, **Moreno Ruiz (1999, 2000)** profundiza en el ámbito mutualista desarrollando un completo trabajo de investigación sobre las mutuas de seguros y de previsión social. En el se apunta un retroceso considerable en las primeras entre 1985 y 1997 (pasando de 104 mutuas de seguros a 56) y una tendencia también decreciente, aunque menos acusada, en las de previsión social desde 1991 que se invierte durante 1997 con una cifra de 451 mutualidades de este tipo. A pesar de ello, las primas emitidas por estas últimas no han dejado de crecer desde 1991 con especial énfasis en el País Vasco.

Lo más reseñable del estudio de **Cabra de Luna (1998, 2000)** es el exhaustivo análisis de las fundaciones españolas, realizado en base a la información suministrada por registros y diarios oficiales, que cifran un total de 5698 fundaciones en 1997, el 39% de las cuales son de carácter asistencial.

De la investigación coordinada por **Ruiz Olabuénaga (2000)** a través de la Fundación BBV, como parte integrante del estudio comparativo conjunto con la

Universidad Johns Hopkins (**Salamon et al, 1998**), se desprende que en 1995 existían alrededor de 250.000 entidades no lucrativas que aportaban cerca de 475000 asalariados a jornada completa (4,5% del empleo total no agrícola español), un millón de voluntarios aproximadamente, y una contribución al PIB en torno al 4,6%. Estos datos situarían al empleo remunerado de nuestro Tercer Sector en posiciones intermedias, ligeramente inferior a la media de los 22 países analizados (4,8%) y significativamente por debajo de la media de los países de Europa Occidental (7%) (**Salamon et al, 2001**).

Así mismo, se confirma en este estudio que, del conjunto de dichas entidades, las orientadas a la acción social se configuran como las más intensivas en factor trabajo ya que a pesar de representar tan solo el 3,1% (7.922 entidades), absorben el 32% de los empleos totales del sector (151.000).

En el ámbito específico de las entidades de acción social destacan los trabajos de **Rodríguez Cabrero y Montserrat (1996)** y la **Fundación Tomillo (VV.AA., 2000)**. Los primeros dan buena muestra de la relevancia de las entidades voluntarias de servicios sociales a través de una investigación cualitativa y cuantitativa, para quienes éstas representaron en 1992, el 0,59 % del PIB y el 1,41% del empleo del sector servicios (100.000 empleos remunerados a jornada completa), movilizandoo a su vez a cerca de 300000 voluntarios cuya dedicación media rondaría las 14 horas de trabajo al mes. En línea con este estudio, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presentó a finales de 1999 (**De la Fuente, C.; Montraveta, I. y Valls R. ,1999**) una breve referencia al número de voluntarios y empleos derivados de las entidades del 0,52, situándolos en 552.824 y 15.213 respectivamente.

La Fundación Tomillo, por su parte, como resultado de una muestra de 201 entrevistas personales basada en un Directorio propio con más de 11.000 entidades de acción social, confirma la alta temporalidad, dependencia financiera (53% de subvenciones públicas, 11% de donaciones) y significación del empleo generado en éstas. En este sentido, han estimado en torno a 450.000 empleos a jornada completa, de los cuales algo menos de la mitad serían asalariados (215.000) y el resto voluntarios, cuya cifra total de éstos últimos sin equivalencias a tiempo completo ascendería a 1.070.000. Así mismo, son relevantes las estimaciones de creación de empleos para un futuro cuyas previsiones superarían los 170.000 trabajadores en los dos próximos años.

También son muy significativos los estudios que pretenden conocer parte del Tercer Sector a nivel autonómico (**Aguiar y Pérez Yruela, 1995; Tomás-Carpi y Monzón, 1998 y Ariño y Cucó, (2001)**).

En el trabajo de **Aguiar y Pérez Yruela (1995)** se pone de manifiesto, entre otras cosas, tanto el importante volumen de organizaciones sociales inscritas en el Registro de Entidades del Instituto Andaluz de Servicios sociales (más de 2300), como su dependencia financiera de la administración autonómica (en este caso de

la Consejería de Asuntos Sociales) de la que recibieron cerca del 8,6% del gasto total de este organismo (casi 8000 millones de pesetas).

Tomás-Carpi y Monzón (1998), por su parte, analizan la positiva contribución de las entidades valencianas de la Economía Social a la creación de empleo. Concretamente estimaron que las empresas de trabajo asociado valencianas (cooperativas de trabajo asociado y sociedades laborales) durante el quinquenio 1990-1995 han experimentado un crecimiento del 70% que ha conllevado, al contrario de lo ocurrido en el conjunto de la Comunidad valenciana, un aumento del 33% en los empleos de estas empresas, alcanzando algo más de 21000 trabajadores. Por otro lado, las cooperativas agrarias han pasado, entre 1989 y 1995, de 10000 a 36000 empleos, mientras que las 900 entidades dedicadas a la producción y distribución de servicios sociales, fundamentalmente asociaciones laicas, cooperativas y fundaciones religiosas, llegaron a movilizar 2000 empleos remunerados directos, alrededor de 600.000 socios (15,7% de la población valenciana), y más de 7000 voluntarios.

En el trabajo presentado por **Ariño y Cucó (2001)** basado fundamentalmente en 500 encuestas y 36 entrevistas en profundidad a organizaciones valencianas se nos presenta a éstas como entidades relativamente jóvenes (el 77% se crearon después de 1980), de ámbito predominantemente local (57,5 %), de reducido tamaño en recursos económicos y humanos (el 50% cuenta con ingresos inferiores a 78.133€ y el 45% no tiene personal contratado) y dependientes de los fondos gubernamentales.

Todo este recorrido, intencionadamente descriptivo, no hace sino reflejar que, a pesar de estos esfuerzos de investigación, el conocimiento del Tercer Sector español, haciendo un símil con la Termodinámica, todavía adolece de una alta entropía tras su “manufacturación” teórica por los investigadores en este campo. En esta dirección, dos son las principales conclusiones que podemos extraer de esta revisión de análisis, que no vienen sino a confirmar la parcialidad y comparabilidad relativa de estos estudios apuntada anteriormente.

En primer lugar, la ausencia de consenso sobre las tipologías de entidades que formarían parte del Tercer Sector. Una buena muestra de ello es como, mientras algunos autores prefieren centrarse en la denominada Economía Social (**Barea y Monzón, 1994**), otros como **Ruiz Olabuénaga (2000)** incluyen a centros de enseñanza privados de la Iglesia católica o a todo tipo de fundaciones, que por ejemplo **Casado (1995)** no incluye.

Una segunda conclusión, nos indicaría como parte de estos resultados muestran valores muy distanciados en algunos indicadores y algo más próximos en otros, en trabajos, aparentemente similares, lo cual dificulta enormemente aventurarnos a dar un dato objetivo. Un ejemplo, es el amplio margen que existe entre el millón de voluntarios (“en sentido estricto”) del trabajo de Ruiz Olabuénaga para todo el Tercer Sector (250.000 entidades en 1995), y una cifra

algo superior de voluntarios, según la Fundación Tomillo, para un número de entidades significativamente mucho menor como son las de acción social (11.043), tan solo cuatro años más tarde. Paralelamente, en los mismos trabajos se recortan las distancias en la aportación del empleo asalariado a tiempo completo de las ONGS de acción social, esto es, 151.000 empleos según Ruiz Olabuénaga en 7900 entidades durante 1995, y 215.000 (64.000 empleos más) según la Fundación Tomillo en más organizaciones (11.000 ONGs) y cuatro años después.

Para completar estos análisis, a continuación se presentan los resultados sobre una investigación realizada entre las entidades del 0,52 en la que se pretende analizar como es su estructura económica – organizativa y cual es su aportación. Una vez más, la heterogeneidad de este sector nos restringe a analizarlo por subsectores, entre los cuales el de la acción social es una buena muestra

5.4 LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS DEL 0,52 COMO MUESTRA DE LA ACCIÓN SOCIAL: 1992-1997. ENCUESTA POSTAL 1998.

El interés por la acción social se centra, tanto en la amplia diversidad de necesidades y colectivos de interés general que atiende (infancia, jóvenes, mayores, inmigrantes, reclusos, gitanos, etc.), como en su dimensión cualitativa y cuantitativa, concretadas respectivamente en representar valores especialmente solidarios y de participación ciudadana y en ser un sector especialmente intensivo en mano de obra y voluntariado. Así lo respaldan los resultados del estudio realizado por la Universidad Johns Hopkins (**Salamon et al, 1998**) y la Fundación BBV (**Ruiz Olabuénaga, 2000**), confirmando a las entidades de servicios sociales como las principales generadoras del empleo (32 %) del Tercer Sector español, o las respuestas ofrecidas por el 57 % de las 2300 entidades voluntarias europeas encuestadas en 1993 por la Comisión Europea, que afirmaron ofrecer servicios sociales como su principal área de actividad.

Atendiendo a las fuentes de información convencionales sobre este subsector en España (Fuentes tributarias, Contabilidad Nacional, E.P.A., Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, etc.), apenas podemos extraer conclusiones definitivas sobre la dimensión económica y organizativa de las entidades sociales porque la información suministrada está restringida a ámbitos tan específicos como el laboral o el fiscal y porque se las da el tratamiento de consumidores finales en vez de el productoras de bienes y servicios.

En estas circunstancias, como fuente de información que supera dichas limitaciones y representando a este subsector se ha optado por las entidades voluntarias que recibieron fondos del IRPF desde 1992 hasta 1997, complementando los resultados con el envío de un cuestionario postal a aquellas que fueron subvencionadas durante 1998. Esta fuente aporta gran diversidad organizativa (asociaciones, Federaciones y

Confederaciones de asociaciones, Fundaciones, etc.), información muy variada (voluntarios, socios, empleos, financiación, etc.) y una significación en consonancia con el resto de este subsector al tratarse de entidades conocidas por gran parte de los ciudadanos, no sólo por su tamaño, sino también por su influencia e implantación territorial¹¹. Cuantitativamente, sirva reseñar que el número de organizaciones sociales analizadas únicamente en la convocatoria IRPF 97 ascendió a 6049¹².

Los resultados más significativos sobre la estructura económica y organizativa de estas entidades podemos sintetizarla en cinco grandes bloques:

Desde un *punto de vista organizativo*, la mayoría de las entidades sociales analizadas se caracterizan por su *ámbito multiterritorial y multisectorial* con especial atención a los *colectivos* de jóvenes, infancia, mujeres, minusválidos y mayores cuyo peso relativo es mayor, seguidos de refugiados e inmigrantes, drogadicción, SIDA y delincuencia. Por otra parte, sus cargos ejecutivos están relativamente profesionalizados y son desempeñados preferentemente por el propio Presidente de la entidad. Los directivos son en su mayoría titulados superiores, con una estabilidad laboral superior a la de su plantilla. Una quinta parte desempeña su labor de manera voluntaria, con más frecuencia cuanto mayor es su nivel educativo y menor el número de empleados remunerados de la entidad.

Con respecto a la estructura del *personal contratado* ésta se caracteriza por el *predominio de la temporalidad en sus plantillas* con diferencias significativas en función del tamaño de la entidad y del nivel educativo de los empleados. Este rasgo viene respaldado por un 54% de contratos eventuales sobre el 40% de contratos fijos a excepción de las entidades de mayor dimensión, donde ambas modalidades contractuales tienden a equilibrarse hacia una mayor estabilidad laboral. Los ejemplos más representativos de esta situación son Cáritas y Cruz Roja. Asimismo, cuanto mayor es el nivel educativo de los empleados mayores son las posibilidades de continuar desempeñando labores remuneradas en las entidades sociales. Por su parte, la *política de recursos humanos de las entidades sociales es congruente con su idiosincrasia participativa y profesionalización relativa*. Dos factores acompañan a esta afirmación: Por un lado, porque en el 82% de entidades en las que el personal de atención directa en la prestación de servicios interviene habitualmente en el diseño de los programas

¹¹ Entre éstas se encuentran entidades de la importancia de: Cruz Roja, Cáritas, Orden hospitalaria de San Juan de Dios, Asociación Española contra el Cáncer, (CAVE), Unión de Asociaciones familiares, Consejo de la Juventud de España, Unión democrática de pensionistas y jubilados de España, Asociación para la promoción del minusválido, Aldeas infantiles, Médicos del mundo, etc.

¹² Las entidades subvencionadas en esta convocatoria, aunque sólo fueron 273, muchas de ellas son confederaciones y federaciones de asociaciones, con lo que la cifra real aproximada de asociaciones sobre las que disponemos de información sería muy superior, aproximadamente 6049. Esta cifra se ha conseguido realizando una encuesta telefónica entre las 53 Federaciones y Confederaciones subvencionadas en la convocatoria IRPF 1997 a través de un listado telefónico suministrado por el Ministerio de Asuntos Sociales. Con respecto a la fiabilidad de esta cifra, podríamos añadir que se presenta muy próxima a la extraída por el propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que estimó 6799 asociaciones para la convocatoria siguiente (De la Fuente, C.; Monraveta, I. y Valls R. (1999). Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)

de acción social, este lo hace de una forma activa (51%) más que consultiva (35%); por otro lado, porque en poco menos de la mitad de las entidades se desarrollan actuaciones orientadas a incentivar a su personal contratado a través de acciones formativas y promocionales en un contexto en el que colaborar directamente en el diseño de programas altruistas ya podría suponer por sí mismo un incentivo.

En tercer lugar, el *voluntariado* social presenta ciertos paralelismos con el personal contratado tanto en su crecimiento como en su elevada concentración en las entidades de mayor dimensión. Por el contrario, si analizamos el contrapeso que supone la actividad voluntaria frente a la actividad remunerada en las entidades sociales, resulta indicativo que la proporción de voluntarios por empleado es especialmente alta en los tramos de entidades que cuentan con menos personal remunerado y un menor volumen de ingresos. En este sentido podemos afinar algo más si tenemos en cuenta que el voluntariado de gestión dedica un mayor número de horas en las entidades con menores ingresos (**CUADRO 4**), si bien es cierto que, en general, los voluntarios no dedican más horas en las entidades que cuentan con menor número de empleados (**CUADRO 5**). De ahí, que podamos apuntar, no sin reservas, que *las carencias del personal remunerado en las entidades menos intensivas en mano de obra tienden a complementarse con una mayor proporción de voluntarios por empleado más que con un mayor número de horas de dedicación altruista*.

CUADRO 4
TIPOS DE VOLUNTARIADO POR ENTIDADES AGRUPADAS
EN INTERVALOS DE INGRESOS

Intervalos de ingresos (millones de pesetas)	N	VOLUNTARIOS en GESTIÓN	Horas anuales voluntariado de gestión	Horas anuales por voluntario	VOLUNTARIOS en PROGRAMAS	Voluntarios por empleado
< 10	28	712	135975	191	3740	30.3
-10-20	22	671	154568	230	3031	26.8
-20-50	73	4020	1185888	295	20898	28.3
-50-100	48	28954	1670823	58	42236	36.3
-> 100	102	67461	3665307	54	326203	15.6
TOTAL	273	101818	6812561	67	396108	17.5

Fuente: Expedientes 0,52 IRPF 1997

CUADRO 5
DEDICACIÓN Y EDAD MEDIA DEL VOLUNTARIADO POR NÚMERO DE EMPLEADOS

Empleados en intervalos	Promedio de horas semanales de los voluntarios en marzo	Promedio de horas semanales de los voluntarios en noviembre	Edad media del voluntariado
< 10	4.2	4.8	36.4
11-20	4.1	4.2	34.5
21-50	4.8	5.5	31.8
51-100	4.7	4.6	29.5
> 100	4	5	29.9
TOTAL	4.3	4.8	33.8

Fuente: Expedientes 0,52 1998

Con respecto al perfil sociológico medio del voluntario social, éste se corresponde con una persona próxima a los 34 años, con predominio de las mujeres (57%) sobre los varones (43%), titulado medio y comprometido continua y regularmente con la ONG (55,5%), a la que dedica una media de 4,5 horas semanales y que en la mayoría de los casos conoció a través de amigos y familiares. Motivacionalmente, el voluntario social asigna su preferencia de donar tiempo libre a necesidades expresivas como la satisfacción personal (38%), o el deber u obligación moral (33%), por encima de intereses instrumentales como la adquisición de experiencia y formación en la ONG (28%).

Igualmente importante resulta el reclutamiento y la formación del voluntario dentro de la propia organización. Respecto a la forma de reclutamiento, son las propias entidades sociales las que captan a sus voluntarios (61%), relegando a las entidades especializadas y a las campañas publicitarias a valores meramente testimoniales (2,2% respectivamente) (CUADRO 6).

CUADRO 6
FORMA DE RECLUTAMIENTO DEL VOLUNTARIADO

Forma de reclutamiento	Porcentaje
• Directamente por la entidad	60,7%
• Por una entidad de voluntariado	2,2%
• Por campañas publicitarias	2,2%
• Directamente y por campañas	9,0%
• Directamente y por una entidad de voluntariado	9,0%
• Directamente , por otra entidad y por campañas	6,7%
• No contesta	10,1%
Total	100 %

Fuente: Encuesta 0,52, 1998

Por su parte, el 65% de los voluntarios conoció la organización a través de amigos y familiares, y tan solo un 6,7 % lo hizo a través de medios de comunicación de masas. Así mismo, las entidades de servicios sociales también son una fuente importante de formación de voluntarios orientada a la gestión eficiente y coordinada de sus acciones. Esta formación se concreta en un 32 % de voluntarios formados dentro de la propia organización con una media de 38 voluntarios formados por curso.

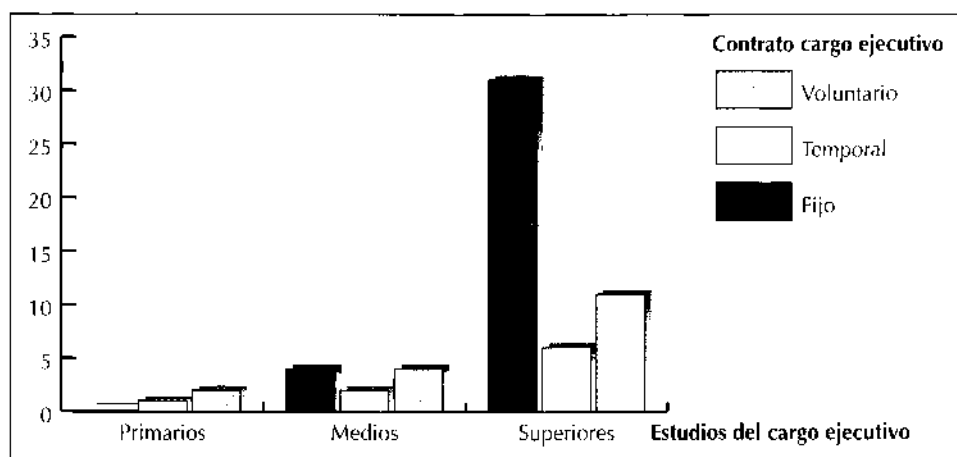
La vertiente voluntaria de las labores directivas completa el análisis de este bloque en cuanto al perfil de la cúpula organizativa. Los directivos en su mayoría son titulados superiores (68,5%), con una estabilidad laboral relativamente alta, tanto por permanecer en el cargo una media de 8 años y por disfrutar de un contrato fijo en el 40% de los casos, como por contar con bajos porcentajes de contratos temporales (12%). El carácter altruista de estos cargos se vería representado por algo más del 21% de directivos que desempeñan funciones gerenciales de forma voluntaria, y cuya actitud es más frecuente cuanto mayor es su nivel educativo (**CUADRO 7, gráfico 1**) y menor el número de empleados remunerados en la entidad (**CUADRO 8**). En este sentido, la **CUADRO 8** refleja como a medida que la entidad aumenta su tamaño, el cargo ejecutivo va perdiendo su naturaleza voluntaria en favor de una mayor estabilidad laboral. Esta afirmación estaría en consonancia con la importancia que las tareas voluntarias tienen para la supervivencia de las pequeñas entidades, en las cuales la labor del personal remunerado puede acabar siendo suplantada por personal voluntario.

CUADRO 7
TIPO DE CONTRATO DEL CARGO EJECUTIVO POR NIVEL DE ESTUDIOS, 1998

Nivel de estudios del Cargo Ejecutivo	Tipo de contrato del Cargo Ejecutivo				Total	Porcentaje
	Fijo	Temporal	Voluntario	No contesta		
Primarios	0	1	2	1	4	4.5%
Medios	4	2	4	2	12	13.5%
Superiores	31	6	11	13	61	68.5%
No contesta	1	2	2	7	12	13.5%
TOTAL	36	11	19	23	89	100%
Porcentaje	40.5%	12.4%	21.3%	25.8%	100%	-

Fuente: Encuesta 0,52,1998

GRÁFICO 1
TIPO DE CONTRATO Y NIVEL DE ESTUDIOS DEL CARGO EJECUTIVO, 1998



Fuente: Encuesta 0,52, 1998

CUADRO 8
TIPO DE CONTRATO DEL CARGO EJECUTIVO POR INTERVALOS DE PERSONAL, 1998

Intervalos de empleados	Tipo de contrato del cargo ejecutivo				Total
	Fijo	Eventual	Voluntario	No contesta	
-< 10	5	2	13	8	28
-11-20	5	6	2	3	16
-21-50	8	1	2	6	17
-51-100	6	2	1	3	12
- > 100	12	0	1	3	16
Total	36	11	19	23	89

Fuente: Encuesta 0,52, 1998

En cuarto lugar, en la *estructura financiera y presupuestaria* de las entidades sociales las subvenciones siguen representando la principal fuente de ingresos para el 69% de ellas en coexistencia con el crecimiento generalizado que están experimentando los recursos propios, cuya preponderancia todavía es privilegio de las entidades de mayor tamaño. Es entre éstas donde se encuentran las únicas ONGs que tienen una financiación mayoritariamente propia (20%), así como el 25% de los casos en los que ésta supera a los ingresos por subvenciones (CUADRO 9).

¹¹ Número de entidades cuya principal fuente de ingresos es la financiación propia (que representa más del 50 % del total de ingresos)

CUADRO 9
DISTRIBUCIÓN DE ENTIDADES POR CATEGORÍA DE INGRESOS PREDOMINANTE

Concepto	Entidades	Porcentaje
FINANCIACIÓN		
*Financiación propia > 50% del total de ingresos	56	20.5%
*Subvenciones > 50%	187	68.5%
*Otros ingresos > 50%	16	5.9%
* Resto de entidades	14	5,1 %
TOTAL	273	100%
-Financiación propia = Subvenciones	0	0
-Financiación propia > Subvenciones	68	25%
-Financiación propia <Subvenciones	203	75%
TOTAL	273	100

CUADRO 9 (continuación)
NÚMERO DE ENTIDADES POR TAMAÑO SEGÚN FUENTE DE INGRESOS PRINCIPAL

Intervalos	Fp > 50% ¹³	Subvc > 50%	fp > subvcs	subvcs > fp
-0-10 mill.	9	16	9	17
-10-20	2	20	2	20
-20-50	9	58	10	63
-50-100	9	35	12	36
- > 100	27	58	35	67
Total	56	187	68	203

Fuente: Expedientes 0,52 IRPF 1997

La distribución del gasto no presenta diferencias notables entre las entidades en función de su tamaño, en las cuales los gastos de personal representan algo menos del 50% del total, seguidos de los gastos en actividades (33%) y mantenimiento (13%).

La *estructura de gestión* está administrativamente profesionalizada a la vez que dependiente de servicios de gestión específicos (nóminas, seguridad social, liquidación de impuestos o servicios jurídicos), moderadamente descentralizadas y activamente *comprometidas en fomentar una mayor colaboración interasociativa en aquellos aspectos que no entrañan riesgo de cesiones mutuas de su capacidad de decisión*. Su proximidad a las entidades del sector privado lucrativo se orienta más hacia el empleo de técnicas publicitarias (70%) que a la colaboración directa con éstas (12%), o que al desarrollo de actividades comerciales complementarias.

En otro orden de análisis y siguiendo una línea similar a la de algunos de los trabajos mencionados, también hemos estimado la contribución de las entidades sociales a la generación de riqueza en España durante 1997. Ésta se concreta básicamente en dos indicadores relacionados con su nivel de gasto y sus recursos humanos. En primer lugar, se ha estimado que el volumen de gasto de estas entidades supera los 448.000 millones de pesetas, cuya contribución al P.I.B. supondría el 0,58%. En segundo lugar, los resultados nos muestran que los *volun-*

tarios que participaron en las entidades del 0,52 en 1997 (entidades cifradas en torno a 6.049) son aproximadamente *medio millón* y que dedican una media de 4,5 horas a la semana. Ahora bien, hay que tener en cuenta, que estas organizaciones suponen tan solo una parte de todas las entidades sociales que existen en España a las que necesariamente tendríamos que extrapolar los resultados. Sucede, empero que la mayor parte de los trabajos basados en una muestra suelen encontrarse con las dificultades de extrapolarlos a una cifra real por la inexistencia de un registro de entidades voluntarias de acción social fiable. En nuestro caso tenemos constancia de que las entidades en funcionamiento que se financiaron con el 0,52% fueron aproximadamente 6.000 en 1.997 (ver nota 12) y salvo que entre ellas se encuentren algunas que no son específicas de la acción social entendemos que habría que extrapolar los resultados a un número superior. Por ello, con una muestra aproximada de 6.000 entidades es **probable que la cifra razonable de entidades de acción social a la que extrapolar sea la de 10.000 organizaciones**. En este sentido nos remitimos a las consideraciones del capítulo 6 sobre el "Balance Económico de la Acción Social". No obstante, a efectos de poder comparar con estudios como el de la Fundación Tomillo hemos extrapolarado los resultados a la cifra estimada por ésta Fundación (11.000 entidades) así como a un número "excesivamente" máximo de 19.500 entidades como son las que figuran en el Registro del Ministerio del Interior.

Con estas limitaciones, si hiciésemos una extrapolación lineal muy simple de nuestros resultados a cada una de estas dos cifras, veríamos que se aproximan a los de la Fundación Tomillo en la estimación más prudente, con 905.600 voluntarios equivalentes a 100.000 empleos voluntarios (1,3 % del empleo del sector servicios), superándolos ampliamente con la extrapolación al alza con un máximo de 1.600.000 y 180.000 respectivamente (2,3% del empleo del sector servicios) Por otra parte, si comparásemos estos empleos voluntarios con el número de *empleos remunerados a jornada completa* en estas entidades que resultaron de 24.000 en las entidades del 0,52, 46.643 en la extrapolación a la baja y 78.000 en la extrapolación al alza, observaríamos que una proporción de 2,3 voluntarios por cada profesional (**CUADRO 10**).

CUADRO 10

UNA APROXIMACIÓN A LA APORTACIÓN ECONÓMICA DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS ENTIDADES DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA (1997)

Tipo de entidad	Voluntarios	% / población española 1997	Personal Voluntario equivalente a jornada completa	% personal voluntario equivalente sobre empleos sector servicios 1997	Personal remunerado equivalente a jornada completa	% personal remunerado equivalente sobre empleos sector servicios 1997 (7.874.200)
-Entidades sociales 0,52 IRPF 1997 (6.049 entidades)	497.926	1,25%	56.017	0,7 %	24.135	0,30 %
-Entidades sociales españolas: extrapolación a la baja (a 11.000 entidades)	905.600	2,2 %	101.812	1,3 %	46.643	0,6 %
-Entidades sociales españolas en 1997: extrapolación al alza: (a 19500 entidades)	1.604.986	4%	180.560	2,3 %	77.795	0,98 %

Fuente: Elaboración propia

Si comparamos estos resultados con otras de las investigaciones españolas más relevantes en el campo de los servicios sociales podría parecer que, incluso en la extrapolación al alza, estamos infravalorando los empleos remunerados generados en un sector que se presenta en continua expansión. Así podemos comprobar que se encuentran por debajo de los 151.000 empleos estimados por **Ruiz Olabuénaga (2000)** para 1995 en tan sólo 7.922 entidades de servicios sociales, o los cerca de 100.000 empleos que **Rodríguez Cabrero y Montserrat (1996)** estimaron para tres años antes. La razón de estas diferencias podría atribuirse básicamente a que ambos estudios, especialmente éste último, incluyeron entidades muy intensivas en personal remunerado como la ONCE y la Obra Social de las Cajas de Ahorro que no estarían incluidas en nuestro trabajo del 0,52. No obstante, si de los 100.000 empleos estimados por Rodríguez Cabrero y Montserrat para 1992, restáramos los generados por estas dos entidades, habrían resultado cerca de 63.000 empleos, cuya cifra no parece muy alejada de los 78.000 empleos remunerados estimados en nuestro estudio para cinco años más tarde.

Esta aproximación a la dimensión del sector voluntario de acción social se refiere, como decimos al año 1997 y no comprende determinadas líneas de acción como la acción social de la empresa y el marketing con causa. Será el Capítulo 6

el que de cuenta pormenorizada para el año 2000 de la dimensión económica consolidada de las organizaciones voluntarias de acción social y la realizada por parte de empresas privadas.

Una valoración positiva de la estructura económica y organizativa presentada hasta ahora nos invita a pensar que hay signos reveladores de que las entidades sociales están reduciendo su alta dependencia financiera de los fondos públicos, modernizando su estructura de gestión, propiciando una tendencia creciente a colaborar entre ellas y con el sector privado lucrativo y demandando mayor empleo. No obstante, una valoración menos optimista y quizá más real, indica que estos cambios se están produciendo, pero tan lentamente que su identidad y resiliencia empiezan a verse debilitadas al ser objeto de “crónicas sobre una crisis anunciada” que no es sino la constatación de las debilidades predecibles propias de un sector que le han sido inherentes desde sus orígenes (fragmentación organizativa, precariedad y dependencia financiera del sector público, ineficaz estructura de gestión, temporalidad y baja tecnificación del empleo, etc.). Una crisis que, como el propio Tercer Sector, adopta una panoplia de características diferenciadas en función de que atendamos a un patrón geográfico-histórico u otro: Así, en EE.UU., el Tercer Sector está padeciendo una crisis fiscal y económica derivada de los recortes presupuestarios del sector público y de la amenaza competitiva de las empresas comerciales, una crisis en la eficacia debida a su desmesurada profesionalización y burocratización, y una crisis de legitimación por el creciente alejamiento de su imagen convencional en la que los ingresos por donativos eran su principal fuente de ingresos. En Alemania, ésta última parece estar siendo motivada por el corporacionismo propio de principios de los ochenta (**Zimmer, 1999**). Mientras tanto, en los países de Europa de Este, la limitada libertad de asociación (p. ej. Bielorrusia, Serbia), la dependencia de la financiación extranjera (países balcánicos y antiguas repúblicas soviéticas), los problemas económicos, de identidad, eficacia y legitimidad propios de los países hispanos más desarrollados del Este europeo (**Kuti, 1999**), o la inestable ideología política del Estado (p. ej. Polonia) (**Regulska, 1999**), son factores que están produciendo una crisis de viabilidad del Tercer Sector en este área. En el caso de España, las organizaciones del Tercer Sector siguen siendo cuestionadas, sobre todo empíricamente, en cuanto a “su capacidad para afrontar las demandas que la expansión de los derechos sociales ha proyectado sobre el Estado de Bienestar” (**Ariño y Cucó, 2001**). Los resultados presentados en la última parte de este capítulo, coincidentes con la mayor parte de los estudios mencionados en cuanto a su fragilidad financiera, gerencial e interasociativa, parecen indicarnos que el ritmo de superación de sus propias limitaciones es muy lento en relación a lo que el contexto en el que se mueven está demandando de ellas ya que en la mayor parte de los casos todavía carecen de la capacidad suficiente para afrontar el mayor control de los fondos gubernamentales, las crecientes demandas sociales y el desarrollo de un mercado de servicios sociales que puede llegar a instituirse favoreciendo la implantación de organizaciones empresariales en perjuicio de las propias ONGs.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 5

Aquí se analizan los factores que inciden en el tamaño del Tercer Sector en general que limitan la comparación entre países. Teniendo en cuenta este hecho de partida se hace una revisión de los diferentes análisis comparativos hasta ahora realizados tanto del Tercer Sector en general como del subsector de acción social. En este mismo sentido se consideran tanto los estudios internacionales como los realizados en nuestro país (Fundación BBVA, Fundación Tomillo, entre otros). Se constata que siguen existiendo dificultades para alcanzar un consenso sobre la tipología de organizaciones que componen el Tercer Sector y sobre los indicadores de su dimensión.

El capítulo realiza una investigación detallada del programa de acción social del 0.52 del IRPF desde 1992 hasta 1997 en base a un análisis exhaustivo del fichero de entidades facilitado por el MTAS, además de una encuesta postal enviada a las entidades subvencionadas en el año 1998. De tales análisis, una parte significativa del sector voluntario de acción social, se deducen algunos perfiles básicos como son la actuación multisectorial de estas entidades, su profesionalización relativa creciente, la importancia del reclutamiento del voluntariado como base humana de apoyo a la acción social y la elevada dependencia financiera del Sector Público.

6

BALANCE ECONÓMICO CONSOLIDADO DE LA ACCIÓN SOCIAL

Julia Montserrat Codorniu

6.1 LA METODOLOGÍA DE MEDICIÓN DE LA DIMENSIÓN DE LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS: PRINCIPALES PROBLEMAS

Estimar la magnitud económico-financiera de las organizaciones voluntarias o, como generalmente se las conoce, “organizaciones no lucrativas”, es una tarea bastante ardua y difícil, principalmente por dos razones: a) acotar el campo de estudio de estas organizaciones y, b) las dificultades de encontrar datos económicos de dicho sector.

No hay una definición clara de lo que se entiende por Tercer Sector, ello repercute en que se le defina como “sector residual” donde tiene cabida cualquier tipo de organización que no sea “mercantil” o “pública”. Se dice que el Tercer Sector es el conjunto de organizaciones que no están ni en el Sector Público, ni en el Mercado (empresas mercantiles) pero, en cambio sí hay organizaciones voluntarias creadas y controladas por el Sector público (fundaciones públicas) y organizaciones creadas y controladas por el sector mercantil (fundaciones de empresas).

El hecho diferencial para que una organización sea catalogada como del Tercer Sector, con independencia de quien la haya fundado, es estar formalmente constituida y poseer una de las siguientes características: la “no distribución de beneficios”, la cual hace frontera con el sector mercantil o, por el otro extremo, que “los presupuestos no necesiten estar aprobados públicamente”, lo cual hace frontera con el sector público. Así, si una organización tiene la cláusula de la no distribución de beneficios y su presupuesto no necesita ser aprobado por el Pleno de una institución pública y, además, está formalmente constituida, ya es una entidad susceptible de ser catalogada dentro del III Sector. La poca concreción de requisitos para pertenecer al Tercer Sector hace que éste se convierta en el cajón de sastre de todas aquellas organizaciones que se excluyen del Sector Público o del Sector Privado Mercantil.

La amplitud del término Tercer Sector haría necesario la segregación de este en varios grupos, aunque no hay unanimidad en la literatura sobre cuántos son los gru-

pos se deben diferenciar y bajo que criterios debería hacerse (objeto social, tipología jurídica, etc), a efectos de este trabajo debemos remitirnos al concepto de Sector Voluntario definido en el capítulo I. Uno de los problemas derivados de la falta de una clasificación consensuada del III Sector en grupos homogéneos es que en los estudios que se van realizando, cada uno de ellos toma un campo de referencia diferente, con lo cual se elimina la posibilidad de comparar cifras de una forma fidedigna. Unas veces, los estudios se realizan según la forma jurídica que toman las organizaciones -asociaciones, fundaciones, cooperativas, etc.-, pero sin distinguir el tipo de actividades que desarrollan; en otros casos, los estudios se realizan según el tipo de actividad que ejecutan con independencia de la forma jurídica que adoptan; así, tenemos estudios sobre la acción cultural, acción social, acción educativa, etc. Es evidente que en los dos casos expuestos no es posible la comparación ya que los estudios se realizan sobre grupos de organizaciones diferentes.

El objetivo de este capítulo es estudiar el balance consolidado de la acción social; es decir, se pretende obtener la dimensión económica del gasto aportado a la acción social realizado tanto por las organizaciones no lucrativas en dicha actividad como por las empresas en lo se denomina "acción social externa". Para ello se han perfilado dos sub-objetivos:

- La dimensión económica de las organizaciones no lucrativas de acción social o de la parte de sus actividades destinadas a acción social
- La dimensión económica de la acción social externa de las empresas destinada a acción social.

La aproximación a la dimensión económica se realiza ofreciendo, además del dato absoluto, los **indicadores económicos** relacionados con la aportación a la riqueza del país (**gasto / PIB**) y con la distribución de renta que generan (**gasto / habitante**).

El hecho de incluir en el estudio el gasto de las organizaciones no lucrativas y, también, el de las empresas en actividades de acción social es debido a que la finalidad del estudio es medir el gasto en su conjunto -exceptuando el gasto gestionado directamente por la Administración pública- con independencia de quien los financia. No obstante, la procedencia de los recursos financieros es uno de los elementos a tener en cuenta ya que, en el proceso de consolidación, se eliminarán las transferencias que se hayan realizado entre los diferentes agentes.

Teniendo en cuenta que el campo de estudio acotado en este capítulo es el de **acción social**, lo definiremos como el conjunto de actividades que realizan actividades preventivas, defienden intereses, promueven acciones o prestan servicios para aquellos colectivos con riesgo de exclusión social. Esta definición es un extracto de los conceptos de servicios sociales contenidos en las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas. Todas ellas coinciden en que el objetivo de los servicios sociales es el de asegurar el derecho de las personas a vivir dignamente durante todas las etapas de su vida, teniendo cubiertas las necesidades sociales.

Más concretamente y atendiendo a los colectivos estudiados, se dice que **las organizaciones de acción social** son las que realizan actividades dirigidas a: personas mayores, personas con minusvalías¹, jóvenes, personas con problemas de drogadicción, personas afectadas por el Sida, mujeres, infancia desprotegida, inmigrantes, personas reclusas y ex-reclusas y personas gitanas. Asimismo, se recogen las actividades de promoción del voluntariado, los programas integrales y otras actividades de carácter social. No se incluyen las actividades de cooperación internacional (ONGD). La mayoría de Leyes de Servicios Sociales también coinciden en que los sectores de atención son: menores, adultos y mayores siempre que presenten algún déficit de apoyo social o tengan algún riesgo de exclusión social.

Las formas jurídicas de las organizaciones que desarrollan actividades de acción social incluye: Asociaciones, Fundaciones y Cooperativas. En principio, las cooperativas tienen una finalidad "lucrativa", aunque el reparto del excedente económico se haga entre los socios en forma de menor precio o mayores salarios, pero el tipo de cooperativas que pasan a formar parte del sector voluntario está regulado jurídicamente, denominándose "cooperativas de iniciativa social". La ley autonómica de Catalunya calificó a éstas con este nombre y posteriormente otras Comunidades Autónomas y, concretamente, la Ley estatal de Cooperativas (Ley 27/1999, de 16 de Julio), en su Disposición adicional 1ª, recoge esta figura:

"...se consideran cooperativas de Iniciativa Social cuando tengan por objeto bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado".

Para abordar el estudio de la dimensión económica se han utilizado la metodología de estimar las mismas por el criterio de "organizaciones activas", en lugar de estimarlas según el número de "**organizaciones registradas**" ya que significa una mejor aproximación a la realidad. No obstante, cabe decir que el criterio de las organizaciones activas se ha aplicado solo en el caso de Catalunya ya que no se disponía de información de esta índole para el conjunto de las organizaciones en el ámbito estatal.

Una de las repercusiones favorables de utilizar el criterio de clasificación de organizaciones "activas", en lugar del de organizaciones "registradas" es porque en el Registro de Entidades Jurídicas suelen haber muchas organizaciones inactivas o desaparecidas debido al problema de la falta de actualización de los censos. El hecho de conocer el número de "organizaciones activas es un signo incuestionable de que dichas organizaciones están vivas y que, por lo tanto, están desarrollando actividades de acción social; de esta forma, la extrapolación de los datos de una muestra a un universo de "organizaciones activas" es *razonablemente verosímil*. En cambio, el criterio de contabilizar el número de "organizaciones registradas" lleva consigo el proble-

¹ Uno de los servicios dirigidos a personas con minusvalías son los Centros especiales de empleo, los cuales se han incluido en la consideración de la dimensión económica.

ma de hinchar el universo de organizaciones, con lo que las extrapolaciones de los resultados de las muestras efectuadas tenderán a dar *cifras sobredimensionadas*.

Se ha asociado el criterio de "organización activa" al de toda aquella organización que esté inscrita en un registro de la Administración Pública, cuya inscripción sea un requisito para estar acreditada, para solicitar financiación pública o como manifestación de publicidad apareciendo públicamente en éste. Estos registros departamentales son independientes del registro de entidades jurídicas, en el que se deben registrar los estatutos de la organización en el momento de constituirse.

A su vez, dentro del grupo de "organizaciones activas", se han distinguido dos sub-grupos, el de las "*organizaciones de servicio*" y el de las "*organizaciones de ayuda*", siendo la diferencia entre ellas, el objeto último del servicio que prestan. En las organizaciones de servicio, los beneficiarios de los mismos son personas individuales y el disfrute del servicio es excluyente entre los mismos; es decir, si una plaza está ocupada por un individuo, no lo puede estar ocupada por otro a la vez. Las organizaciones que tienen la misión de prestar servicio necesitan disponer de una infraestructura adecuada y sujetarse a la normativa de acreditación exigida en la respectiva Comunidad Autónoma; esto implica que deberá cumplir con unos requisitos mínimos en cuanto a superficie del local, normas de seguridad, normas de higiene, número y cualificación del personal, etc.

En cambio, las organizaciones de ayuda dirigen sus servicios a colectivos en general como son los de "abogacía", "reivindicativos" e "intervención comunitaria" y, también incluye a aquellos servicios que no necesitan estar acreditados como son de autoayuda o de voluntariado. Así, las organizaciones de ayuda no necesitan cumplir con los requisitos mínimos de infraestructura y del número y cualificación del personal requeridos en las normas de acreditación.

A efectos de clasificación de las entidades se ha asociado el concepto de organización de "servicios" al de "acreditada" y el de "ayuda" al concepto de "no acreditada" de acuerdo con el criterio de la subjección o no a las normas de acreditación; así, si una entidad tiene todos o algunos de sus servicios acreditados por la Administración, se considera organización de "servicios" o "acreditada"; en el caso de que no tenga ningún servicio acreditado, se considera organización de "ayuda" o "no acreditada". Cuando una organización que tenga servicios acreditados, preste servicios, por ejemplo, de voluntariado, se ha considerado como organización de "servicios" o acreditada.

Se considera "**organización acreditada**" aquella que debe estar inscrita en el departamento que tiene competencias sobre la actividad de los centros y sobre los cuales la Administración tiene la potestad de autorizar e inspeccionar la actividad realizada por los mismos, siendo éste un requisito indispensable para acceder a la financiación pública. En suma, la acreditación es cuando se prevé la sujeción de los centros al cumplimiento de unas condiciones mínimas cuya superación de las mismas, a través de la obtención de unos niveles determinados de calidad, se reco-

noce a través del acto administrativo de acreditación, que abre la posibilidad de suscribir conciertos con la Administración o, en su caso, de percibir subvenciones³. La acreditación actúa tanto para los centros de las organizaciones no lucrativas, como para los de las empresa mercantiles.

Los *registros de acreditación* actúan en paralelo a los *registros de entidades jurídicas*. Sobre ellos, y como común denominador, debe señalarse que abarcan tanto a los centros y servicios, como a las entidades titulares de los mismos, de modo que, la inscripción sobre acreditación puede actuar como requisito añadido a la exigencia contenida en otras normas, como ocurre en el caso de las Asociaciones y Fundaciones. Existe, no obstante, una diferencia de matiz, ya que en la *inscripción registral* (*registro de entidades jurídicas*) se refiere a la entidad como tal, mientras que en el *registro de acreditación* es usual que aquella se enfoque desde la perspectiva de las entidades como titulares de centros y servicios⁴.

Una vez definidos los criterios utilizados para la inclusión y clasificación de las entidades, a continuación se relacionan un conjunto de problemas metodológicos encontrados y que, conjuntamente con la falta de estadísticas, repercuten en que los estudios no sean homogéneos y sea difícil realizar comparaciones entre si.

6.1.1 Problemas metodológicos en la aproximación económica

Los estudiosos del Tercer Sector nos encontramos con una serie de dificultades para obtener cifras económicas de las organizaciones del Tercer Sector, los cuales suelen tener suficiente importancia como para impedir o restar fiabilidad a las aproximaciones realizadas. A continuación se van a exponer y analizar los principales problemas detectados y, también, se sugieren ciertas propuestas para superar algunas de las limitaciones citadas. Los problemas que se exponen a continuación son los relativos al ámbito de las organizaciones voluntarias o “no lucrativas” y, especialmente, a las que desarrollan actividades de servicios sociales.

a) Falta de información sobre el número de organizaciones activas

La acotación del universo de entidades es el principio básico de la estadística para poder extrapolar los resultados de una muestra. Así, para que una muestra sea representativa es necesario conocer previamente el universo sobre el que se tiene que trabajar y, posteriormente, será necesario conocer los segmentos de entidades por tamaño presupuestario.

Conocer el número de organizaciones no lucrativas en general, o de una determinada actividad, continúa siendo un problema porque las cifras que ofrecen los

³ Aznar Lopez, M. y Benito Ruiz, L.: La configuración jurídica de las entidades no lucrativas en Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario (1991). Edit La Ley. Colección Solidaridad nº 1. Once. Madrid. Pg 231

⁴ Aznar Lopez y Benito Ruiz, L., op. Cit., pg 231-232.

Registros “históricos” no responden a la realidad, ya que parece ser que no se actualizan eliminando las bajas de aquellas organizaciones que han desaparecido o que son inactivas. El fenómeno más corriente es la desaparición por la “vía pasiva”, es decir, por el cese de actividades, sin que se llegue a plasmar en una notificación al Registro pertinente. Este fenómeno es común en todos los Registros, ya sean de las Comunidades Autónomas o del propio Ministerio del Interior.

Así, según las fuentes de los diferentes Registros (estatales y autonómicos, de Fundaciones y Asociaciones, etc.), el número de organizaciones voluntarias o “no lucrativas” es muy elevado, por ejemplo, se habla de 200.608 ‘Asociaciones, en España, y de unas 5.000 Fundaciones’⁵; de cuya suma se dice que unas 11.000⁶ organizaciones son de acción social. Este baile de grandes cifras también se da en el nivel de las Autonomías; por ejemplo, en Catalunya se dan cifras de 35.819⁷ entidades asociativas y 1.489 Fundaciones⁸, y de cuyo conjunto se afirma que hay 5.626⁹ organizaciones de acción cívico-social. Más adelante se constatará que ese número de organizaciones es muy inferior cuando nos referimos sólo a las “activas”.

El problema aparece cuando se envían cuestionarios y más del 80% no responden y se reciben cartas devueltas por “paradero desconocido”, en más de un 40%. El seguimiento telefónico constata, además, que una buena parte de estas organizaciones están inactivas o simplemente han desaparecido.

El hecho de estar censadas una serie de organizaciones que han desaparecido o que permanecen inactivas hace que se esté “hinchando” el universo de entidades sobre el que extrapolar los datos de la muestra realizada. Además, se añade otro factor que complica el tener un conocimiento estimado del sector, como es el de no tener clasificado este universo por los diferentes tamaños presupuestarios.

El “mito” del elevado número de organizaciones no lucrativas podría resolverse con la voluntad de las autoridades correspondientes de conocer el número de organizaciones activas, solicitándoles la actualización de los datos y el cumplimiento de todos los requisitos correspondientes. El conocimiento del universo de las organizaciones no lucrativas sería un “primer paso” para perfeccionar los estudios de las organizaciones del Tercer Sector.

b) Falta de información estadística

Uno de los requisitos básicos para la realización de estudios económicos es, además de conocer el número de organizaciones, poder realizar segmentos de la

⁵ Piñar Mañas, J. L. y Sánchez Rivera, R. (2001) “El Tercer Sector Iberoamericano”. Valencia. Centro de Fundaciones y Fundación Benito Alcántara, pág. 437.

⁶ Ibidem pág 454; y Domínguez, I, Cerrato, J. y García, I (2001) “La realidad de las Fundaciones en España”. Madrid. Fundación Marcelino Botín.

⁷ Martínez Martín, Y. y otros (2000) “Empleo y trabajo voluntario en las ONG’s de acción social”. Madrid. Fundación Familia Tomillo y MTAS.

⁸ Memoria del Departamento de Justicia, año 2000, pg. 162

⁹ Memoria del Departamento de Justicia, año 2000, pg. 166.

¹⁰ Libre Blanc del Tercer Sector cívicosocial. Avances.

población de entidades por el tamaño de su presupuesto. Para ello se necesita conocer datos estadísticos sobre los ingresos y gastos de las organizaciones.

Sin el conocimiento, al menos aproximado, del número de entidades y del presupuesto que gestionan no será posible hacer tramos por tamaño de recursos económicos y cualquier estudio que se haga con el desconocimiento de este parámetro será un estudio con poca validez estadística. No es lo mismo extrapolar los resultados de la muestra a un universo cuyas organizaciones gestionan un presupuesto medio de 60 mil euros al año, que extrapolar los datos a otro universo cuyo presupuesto medio del sector sea de 6 millones de euros anuales.

Hoy en día, esta información básica no está disponible, de forma generalizada, en los Registros ni en la Administración tributaria, debido a que la Ley no obliga a todas las entidades a presentar las cuentas anuales. Así, la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, y el anteproyecto de Ley de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo disponen que sólo las Fundaciones, las Asociaciones de utilidad pública y las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) tienen que presentar las cuentas anuales en concordancia con las expresadas en la declaración del Impuesto s/ Sociedades; las restantes Asociaciones no tienen la obligación de presentar impuesto s/ Sociedades, ni rendir cuentas en el Registro de asociaciones correspondiente.

Esta falta de información económica, en alguna Comunidad Autónoma, como es el caso de Catalunya, ha sido subsanada en su parte más importante en cuanto requiere a las entidades acreditadas¹⁰ a presentar información sobre las cuentas anuales cuando solicitan subvenciones, conciertos o cualquier otra forma de financiación pública. Además, el Instituto Catalán de Servicios Sociales (ICASS) obliga a que las cuentas anuales deben estar auditadas cuando la subvención concedida en el año anterior haya superado los 12 millones de ptas. (72.121,45 euros); en caso contrario, sólo deben presentar las cuentas anuales.

c) Falta de publicidad de la información económica

Los Registros de las Fundaciones y Asociaciones no son públicos en cuanto a la información económica que hayan presentado dichas entidades. A la precariedad de la información subrayada en el anterior apartado sobre la no "obligatoriedad de presentar las cuentas anuales" para la totalidad de las organizaciones no lucrativas, se debe añadir que, para aquellas que "sí" están obligadas a presentar sus cuentas anuales, dicha información económica no es accesible al público.

La falta de "publicidad" de los Registros de las organizaciones no lucrativas contrasta con la "publicidad" del Registro mercantil, donde presentan las cuentas

¹⁰ Entidades acreditadas: se dice de aquellas organizaciones que prestan servicios y deben estar acreditadas por la Administración para poder actuar y estar en el registro del departamento correspondiente. La Administración les otorga un número de registro que no tiene nada que ver con el número de registro que se les concede cuando se constituye la entidad.

anuales las empresas mercantiles. Este hecho supone un contrasentido en cuanto que las organizaciones no lucrativas son entidades altruistas que prestan un servicio a la sociedad, las cuales deberían dar ejemplo de información veraz y transparente a toda la sociedad. Precisamente por el hecho de no tener ánimo de lucro, se supone que dichas organizaciones no deben tener ningún interés en aplicar la “contabilidad creativa” para inflar sus activos o reducir sus pasivos. Asimismo, por el mismo hecho de ser organizaciones al servicio de la sociedad, deberían estar interesadas en mostrar su balance económico-social de forma pública. Es por ello que parece paradójico que los Registros de las organizaciones no lucrativas no sean públicos.

La conjunción de la falta de obligatoriedad de presentar las cuentas anuales y la falta de publicidad de los Registros repercute en una insuficiente información estadística a todos los niveles, tanto para el ciudadano, como para los estudiosos de las organizaciones no lucrativas.

d) No homogeneización de la clasificación de las actividades

Uno de los objetivos para los estudiosos es conocer el gasto de las diferentes actividades sociales que realizan. Es evidente que la clasificación de estas puede ser muy amplia pero, al menos, debería existir un consenso de los grandes grupos de actividades que desarrollan dichas entidades.

La realidad es que cada Registro realiza su propia clasificación de actividades, con lo cual es muy difícil poder conocer si la suma de dos subgrupos de actividades es la que conforma un determinado grupo. Sólo a título de ejemplo, reproducimos la clasificación de las actividades según el Protectorado de Fundaciones y el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior; todo ello sin tener en cuenta que cada Comunidad Autónoma realiza su propia clasificación.

Así, las Fundaciones de ámbito estatal están clasificadas por los siguiente ámbitos: educación, cultura, asistencia social, investigación, beneficencia, salud, desarrollo comunitario, relaciones internacionales, medio ambiente y conmemorativas. Por otra parte, la clasificación de las Asociaciones por parte del Ministerio del Interior es la siguiente: juveniles, arte/educación/cultura, deportivas o recreativas, asistenciales/benéficas/solidarias, asociaciones de padres, vecinales, de mujeres, pacifistas, ecologistas, de derechos humanos, de consumidores y de desarrollo local. Como se puede comprobar es muy difícil poder comparar un determinado grupo de “Asociaciones” con un determinado grupo de “Fundaciones” porque los grupos no son homogéneos.

Además, cada entidad clasificada en un determinado grupo realiza diferentes actividades, lo cual da origen a que, en un segundo nivel, cada entidad esté registrada en tanto grupos como actividades realiza. A efectos de los estudios, lo que realmente interesa saber es el peso de cada actividad en el conjunto de la organización; dicho dato se podría obtener solicitando a las organizaciones la desagregación de la Cuenta de pérdidas y ganancias entre las diferentes actividades.

El primer paso para conocer el peso de las diferentes actividades en el sector de las organizaciones no lucrativas sería consensuar una clasificación homogénea de actividades en todos los Registros y requerir a las entidades una desagregación de sus gastos por los diferentes tipos de actividades.

e) Falta de uniformidad en la presentación de la información económica

La base de cualquier estudio económico de las organizaciones son los datos contenidos en las “cuentas de resultados” y su correspondiente desglose y explicación en las Memorias económicas. Uno de los principales problemas es la falta de homogeneidad en el contenido de las cuentas y en la presentación de las Memorias.

En principio, estas organizaciones están obligadas a llevar la contabilidad de acuerdo con el Plan contable de las organizaciones no lucrativas (Real Decreto 776/1998, de 30 de abril), el cual propone un plan de cuentas para las organizaciones no lucrativas con sus correspondientes definiciones de cada una de ellas; no obstante, cada Comunidad Autónoma puede proponer su modelo de “plan de cuentas” para aquellas organizaciones que tengan ámbito autonómico.

Los principales problemas que surgen como consecuencia de la distinta información contable son de distinta naturaleza: primero, no todas las organizaciones llevan este plan de cuentas o, simplemente, no llevan contabilidad; en segundo lugar, por la acumulación de varios conceptos en una sola cuenta, la cual es difícil de descomponer una vez contabilizada y, en tercer lugar, porque no hay dos Memorias económicas iguales o, al menos, que sigan una misma estructura y contenidos, lo cual dificulta su correcta interpretación y no facilita que los datos de las diferentes organizaciones sean homogéneos.

La falta de homogeneidad de los datos económicos por la diversidad de modelos de cuentas anuales aún se agrava más cuando la mayoría de estudios no se basan en el análisis de las cuentas anuales de dichas organizaciones, sino que lo que hacen son encuestas en las que solicitan unos determinados datos económicos que no coinciden con los contenidos en las cuentas anuales, ni con el de las Memorias. Así, *el resultado del estudio puede ser caótico porque cada encuestado responde a su libre albedrío y según interprete lo que le están pidiendo, lo cual no tiene porqué coincidir con lo que entiende otro encuestado, ni con la intencionalidad del encuestador.*

Se debería unificar la normativa existente en los diferentes Registros para la presentación de las Memorias y Cuentas anuales de las organizaciones no lucrativas.

f) El “mito” de la poca cultura económica

Decir que las organizaciones no lucrativas no llevan bien sus cuentas o no tienen capacidad para llevar sus cuentas es un **mito** que no responde a la realidad. Las organizaciones no lucrativas, al igual que las empresas mercantiles, a medida que manejan un mayor volumen de recursos económicos, se dotan de la necesaria estructura adminis-

trativa para conocer sus cuentas. Una pequeña organización no requiere la misma estructura administrativa que una gran organización, ya que el número de operaciones contables que debe registrar, o el riesgo de la gestión de dichas operaciones de los recursos es muy diferente que el de una mediana o gran organización.

La "poca cultura económica" es un fenómeno ligado al tamaño de la organización y las organizaciones no lucrativas, de forma similar a las empresas mercantiles, adquieren cultura económica en la medida que gestionan más recursos y se les requiere mayor profesionalización en su gestión.

Así, la poca cultura económica, en el ámbito de las organizaciones no lucrativas, responde más bien a aquellas organizaciones de voluntariado, las cuales no suelen disponer de profesionales de la gestión; en cambio, las organizaciones "acreditadas", que son las que mayor cantidad de recursos mueven, sí suelen disponer de la adecuada estructura administrativa para registrar sus movimientos económicos y de gestores para interpretar el resultado de las cuentas.

Las Administraciones públicas deberían legislar sobre la necesidad de que todas las organizaciones no lucrativas lleven la "contabilidad" y pudiesen presentar las cuentas anuales en los Registros correspondientes, al mismo tiempo que deberían concienciar sobre la utilidad de las mismas como instrumento interno de gestión de las entidades.

g) No consolidación de los datos económicos

La medición del tamaño de un sector debe hacerse por el volumen de los recursos económicos que se aplican a la realización de unas determinadas actividades, una vez deducidas las transferencias que se hayan obtenido de otras organizaciones (objeto del estudio) para la realización de las mismas. Se producen duplicidades cuando una organización financia a otra organización y se suma el presupuesto de la organización que financia la actividad con el presupuesto de la organización que gestiona realmente ese dinero.

Cuando se realiza un estudio macroeconómico, a menudo se producen duplicidades de este tipo. Uno de los casos más frecuentes es el de las Cajas de Ahorros que dedican una parte de la Obra Social a la Asistencia Social, cuyos recursos no los gestionan directamente en su totalidad, sino que una parte de ellos los gestionan en colaboración con otras entidades. Así, una parte del presupuesto de la Obra Social está contenido en los presupuestos de las entidades que reciben dicha financiación. Este caso se repite en otras organizaciones que se convierten en "financiadoras" de las actividades de otras entidades, como pueden ser las llamadas Fundaciones patrimoniales, las cuales distribuyen el resultado de sus rendimientos patrimoniales entre diversas organizaciones.

La aplicación de la técnica de la consolidación de balances es un requisito indispensable para evitar la duplicidad en el recuento de la información económica.

b) Indefinición del tamaño del voluntariado

Uno de los activos importantes de las organizaciones no lucrativas de servicios sociales es el importante número de voluntarios que actúan en este sector. También es verdad que para la medición de la dimensión económica de este sector es un dato que, al no tener una repercusión monetaria, frecuentemente se olvida. La importancia del voluntariado en la prestación de servicios sociales es un dato a tener en cuenta en los estudios que miden la dimensión económica de este sector.

La medición de la “aportación cuantitativa” del voluntariado, como forma de expresar un ahorro económico para la organización, no es fácil por la variabilidad de los voluntarios y por la falta de registros que permitan conocer el número “real” de horas efectuadas. No es lo mismo contar el número de horas de predisposición de horas de un voluntario, que el número de horas reales que realiza. Las primeras siempre son superiores a las segundas.

Sería conveniente normalizar registros para que las entidades registrasen el número real de horas efectuadas por los voluntarios.

Uno de los principales resultados de las deficiencias y limitaciones sobre la información estadística expuestas en el apartado anterior es que los estudios realizados hasta la fecha son estudios más bien de tipo sociológico que económico.

Así incluso el estudio más exhaustivo sobre el Tercer Sector en España realizado hasta la fecha, *el estudio de la Fundación BBV¹¹, es más bien un trabajo sociológico que económico y, aunque sea un proyecto pionero en la estimación del volumen económico del Tercer Sector “no lucrativo”, los resultados ponen de manifiesto la falta de información económica y/o el recelo existente por parte de las organizaciones en suministrar dicha información.* Asimismo, otros estudios realizados hasta la fecha, como el de la Fundación Tomillo¹², el del Centro de Fundaciones¹³ o el de la Fundación Marcelo Botín¹⁴, adolecen de los mismos problemas y ninguno de ellos efectúa una clasificación del universo según el tamaño presupuestario, con lo cual las extrapolaciones de la muestra pueden ser muy variables dependiendo de dónde se ponga el énfasis de la proporción de organizaciones según el tamaño presupuestario..

De las investigaciones realizadas sobre el subsector de organizaciones voluntarias o “no lucrativas” del Tercer Sector, se constata que todas ellas adolecen de dos problemas: el primero, la falta de una cuantificación clara del “universo” según el número de organizaciones activas y; el segundo, una no estratificación clara de entidades según el tamaño del presupuesto que gestionan que sirva de base para la muestra utilizada en el

¹¹ Ruiz Olabuénaga (Dir.) (2.000): El sector no lucrativo en España. Fundación BBV. Bilbao.

¹² Martínez Martín, M^a Isabel y otros (2000): Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social. Fundación Tomillo y MTAS. Madrid.

¹³ Piñar Mañas, J.L. y Sánchez Rivera, R., (2001): El tercer sector iberoamericano. Centro de Fundaciones y Fundación Benito Alcántara. Valencia.

¹⁴ Domínguez, J., Cerrato, J., García, J., (2001): La realidad de las Fundaciones en España. Fundación Marcelino Botín. Madrid.

estudio, al objeto de poder extrapolar los datos resultantes al universo. Dichas restricciones obedecen a la falta de información económica de las organizaciones activas.

Algunos de estos problemas quedarían resueltos si las Administraciones públicas (Ministerio, Protectorado de Fundaciones) **dispusieran de unos Registros de organizaciones activas, únicos o coordinados entre sí para evitar duplicidades; dispusieran instrucciones para homogeneizar la información económica y asistencial contenida en las Memorias de las entidades y reglamentaran sobre la obligación anual por parte de todas las entidades de presentar sus cuentas anuales acompañada de una información sobre las diferentes actividades realizadas.** Siempre cabe la posibilidad de graduar la información en función de la dimensión de la organización.

Estos requisitos supondrían la base para la realización de estadísticas cuyos datos serían de utilidad, tanto para los políticos, como para los investigadores y público en general.

6.2 UNA ESTIMACIÓN DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS DE ACCIÓN SOCIAL "ACTIVAS": CASO DE CATALUNYA.

El objetivo de este epígrafe es estimar la dimensión económica de las organizaciones no lucrativas "activas" de acción social, en Catalunya. Por ello, el universo considerado será el de las organizaciones "activas" con independencia de que soliciten financiación pública e incluyendo las organizaciones "acreditadas" y las "no acreditadas".

Se han considerado como entidades "acreditadas" de servicios sociales, aquellas registradas en el Instituto Catalán de Servicios Sociales (ICASS) y en la Dirección General de Infancia (DGAI), todo ello con independencia de la obligación que tienen de estar censadas en la Dirección General de Entidades Jurídicas por ser Asociaciones o Fundaciones. Se han considerado como entidades "no acreditadas" de acción social, aquellas registradas en el Incavol¹⁵ y, se ha tomado como hipótesis de que la mayoría de organizaciones de desarrollo social (voluntariado, reivindicativas, participativas) están registradas en dicho registro con independencia de si acceden a la financiación pública o no.

Estos dos grandes grupos de organizaciones de acción social, las "acreditadas" y las "no acreditadas", tienen comportamientos de funcionamiento y económicos diferentes y, por lo tanto, su capacidad o necesidad de elaborar información, también, es diferente. Las acreditadas son organizaciones que gestionan servicios a través de unos centros, en los cuales su estructura física, organizativa y funcional debe cumplir con unos determinados requisitos para su funcionamiento; en cambio, las no acreditadas, son organizaciones de desarrollo social, las cuales realizan actividades de voluntariado, de abogacía, de participación ciudadana, reivindicativas, cuyas actividades no

¹⁵ Incavol es el Instituto Catalán del Voluntariado.

requieren de una estructura física, organizativa o funcional que requiera los controles administrativos. Por ello, las primeras, al estar sometidas a unos controles, necesitan una estructura administrativa para proporcionar toda aquella información requerida por la Administración Pública, mientras que las segundas, no necesitan de un servicio administrativo importante, al no estar sujetas a una regulación tan estricta.

Una vez definido el universo del estudio, se procede a realizar su cómputo global clasificándolas **según el tamaño del presupuesto**.

6.2.1. El “mito” del número de organizaciones

El primer resultado sorprendente es que el número de entidades activas en un momento determinado no parece ser tan elevado como reflejan las cifras de los Registros. Así, en Catalunya, de una cifra de 5.626 organizaciones de ámbito cívico-social (unas 4.500 si sólo se incluyen las de ámbito social), se dispone de información de su existencia de 1.271 organizaciones; es decir, **sólo un 28% de las organizaciones registradas de acción social estaban activas** en el año 2000.

La distribución entre número de organizaciones acreditadas y no acreditadas es del 50%, aproximadamente, ver cuadro 1. No obstante, veremos más adelante que el peso económico de las organizaciones “no acreditadas” es muy pequeño respecto a los recursos que manejan las organizaciones acreditadas.

CUADRO 1
CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS DE ACCIÓN SOCIAL

Tipología	Número	%/ total
Organizaciones acreditadas	736	58
Organizaciones no acreditadas	535	42
Total	1.271	100

Fuente: Elaboración propia

El desglose del número de entidades según la importancia económica de sus presupuestos permitirá conocer su dimensión media y saber en qué tramos se concentran. Ver cuadro 2.

CUADRO 2
NÚMERO DE LAS ORGANIZACIONES POR EL TAMAÑO PRESUPUESTARIO

Tramo ¹⁾	Número	%
De 0-50	910	70,80
De 51-100	120	9,44
De 101-500	200	15,73
De 501 a 1.000	16	1,25
Más de 1.000 (1)	25	1,97
TOTAL	1.271	100

¹⁾ En millones de ptas. Fuente: Elaboración propia.

²⁾ En este tramo se incluyen las 18 oficinas de las Cajas de Ahorros que tienen sede en Catalunya.

La primera conclusión que se extrae es que **más del 70% de organizaciones no lucrativas de acción social manejan presupuestos de menos de 50 millones de ptas (0,30 millones de €) anuales y, el 95% de las organizaciones gestionan presupuestos de menos de 500 millones de pts (3 millones de €) al año** . Ello implica que, **la mayoría de las organizaciones no lucrativas tienen una dimensión económica pequeña**; sólo un 5% de ellas pueden ser consideradas grandes organizaciones. Cabe señalar que las organizaciones de más de 1.000 millones ptas. de presupuesto incluyen a entidades tales como Caritas, Cruz Roja, Once y las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros

No obstante, cabe decir que las de menor tamaño presupuestario son las entidades "no acreditadas", tal como podemos ver en el cuadro 3.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN ENTRE GRUPOS Y POR TAMAÑO PRESUPUESTARIO

Tramo (*)	ACREDITADAS		NO ACREDITADAS	
	Número	%	Número	%
De 0-50	375	50,96	535	100
De 51-100	120	16,30		
De 101-500	200	27,17		
De 501 a 1000	16	2,17		
Más de 1000 (1)	25	3,40		
TOTAL	736	100	535	100

* En millones de ptas. Datos año 2000.

Fuente: Elaboración propia.

(1) En este tramo se incluyen las 18 oficinas de las Cajas de Ahorros que tienen sede en Catalunya.

En el cuadro 3 podemos ver que, de las 910 organizaciones comprendidas en el tramo entre 0 y 50 millones de pts, **las entidades "no acreditadas" representan el 59%, mientras que las organizaciones acreditadas suponen el 41% restante**. Desde una perspectiva general, las entidades "no acreditadas" se concentran, mayoritariamente, en el tramo de menos de 10 millones de pts.

El resultado de la distribución de las **organizaciones no lucrativas "acreditadas"**, en las que se incluyen las Asociaciones y Fundaciones, es bastante concordante con el resultado de la clasificación de considerar solo a las Fundaciones. Ver cuadro 4.

CUADRO 4
CLASIFICACIÓN DE LAS FUNDACIONES POR TRAMOS
PRESUPUESTARIOS EN CATALUNYA

Tramo (*)	FUNDACIONES	
	Número	%
De 0-50	219	53,28
De 51-100	55	13,38
De 101-500	90	21,90
De 501 a 1000	19	4,62
Más de 1000	28	6,81
TOTAL	411	100

(*) En millones de ptas. Año 2000. CCAA: Catalunya.
 Fuente: Elaboración propia y Dirección general de entidades jurídicas.

El cuadro 4 muestra que **la mitad de las Fundaciones (53,28%) gestionan presupuestos inferiores a 50 millones de ptas., siendo esta cifra similar a la de las entidades no lucrativas acreditadas (50,96%)**. Asimismo, las Fundaciones con presupuestos inferiores a 500 millones de ptas. representan casi el 90% (88,56%) del total, estando en la misma línea que el porcentaje de las Asociaciones acreditadas (90%) (ver cuadro nº 2). Cabe decir que hay un mayor porcentaje de Fundaciones con presupuestos superiores a los 1.000 millones de ptas (6 millones de euros). que en la clasificación general, pero ello es debido a que en el listado de Fundaciones están incluidas las Fundaciones de empresas, las cuales no suelen figurar en los Registros de las Administraciones públicas.

6.2.2. La estimación de la dimensión económica de las organizaciones no lucrativas según tramos presupuestarios en Catalunya.

La disponibilidad de información estadística de las organizaciones no lucrativas y la información sobre el número de organizaciones activas, clasificada por tamaños presupuestarios, permite una aproximación a la dimensión económica del sector de las organizaciones no lucrativas de acción social muy afinada.

La información económica estadística procede de las propias entidades financiadoras ya que en Catalunya, a partir del año 1995, las organizaciones que solicitan financiación pública al ICASS¹⁶ deben presentar sus cuentas anuales y, en el caso de que la subvención supere los 12 millones, éstas deben ser auditadas por profesionales independientes. Asimismo, la Dirección General de Atención al Menor requiere datos a las organizaciones no lucrativas que prestan servicios a la Infancia y Adolescencia con problemas de exclusión social.

¹⁶ ICASS es el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales

Del conjunto de entidades “acreditadas” de acción social que solicitan financiación pública a la Administración Pública Catalana, alrededor del 98% de las organizaciones presentan información de sus cuentas anuales, de las cuales casi el 70% están auditadas por profesionales independientes.

Para aquellas organizaciones no lucrativas que no reciben financiación pública o que la reciben de forma indirecta, como es el caso de las residencias para personas mayores que tienen usuarios a los cuales se les concede el “cheque-servicio”, se ha procedido a obtener el gasto anual de forma indirecta, cuantificándolo a través de aplicar al número de plazas disponibles, el precio medio de cada uno de los servicios¹⁷. La aproximación al gasto de las residencias de ancianos se realiza indirectamente ya que al no recibir financiación pública, al menos de forma directa, no están obligadas a presentar la información sobre sus cuentas anuales.

En cuanto a las organizaciones “no acreditadas”, son de las que menor información económica disponen, ya que no están obligadas a presentar sus cuentas anuales al solicitar algún tipo de financiación pública, ni tampoco suelen estar obligadas a presentar dicha información en el Registro de entidades jurídicas. Este vacío de información económica, se ha subsanado conociendo el número de entidades registradas en el INCAVOL. Para estimar la dimensión económica se ha procedido a formular la hipótesis de que un 60% de ellas manejan un presupuesto inferior a 12 millones de ptas¹⁸. (72.121,45 euros) y, el 40% restante, mueven presupuestos de alrededor de 50 millones de ptas. (300.506,22 euros), después de haber solicitado información a una muestra de entidades.

Asimismo, para evitar duplicidades o para evitar “hinchar” el volumen económico con importes de entidades cuyo presupuesto lo dedican mayoritariamente a otras actividades que no son “servicios sociales”, se ha procedido a “depurar” las cifras de la cuenta de resultados de aquellas entidades que realizan pluri-actividades, como es el caso de algún hospital, cuyo porcentaje mayoritario se dedica a actividades sanitarias, dejando únicamente el importe destinado a algún programa de acción social.

Una vez realizadas las hipótesis de trabajo y obtenida la información de las fuentes señaladas, se ha obtenido la estructura del gasto gestionado por el universo de las organizaciones no lucrativas en el ámbito social. Ver cuadro 5.

¹⁷ En el año 2.000, se han considerado los siguientes precios medios: residencia asistida, 200.000 ptas./mes; residencia de válidos, 150.000 ptas./mes; centros de día, 80.000 ptas./mes y viviendas tuteladas, 100.000 ptas./mes.

¹⁸ Se han considerado dos grupos, de menos de 12 millones de pts y entre 12 y 50 millones de pts, después de haber hecho un chequeo por teléfono a cincuenta organizaciones.

CUADRO 5
LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS Y LA ESTRUCTURA DEL GASTO
EN ACCIÓN SOCIAL EN CATALUNYA

Tramo (*).	ESTRUCTURA DEL GASTO	
	Millones de ptas.	%
De 0-50	21.541,29	15,00
De 51-100	8.925,91	6,21
De 101-500	40.281,17	28,03
De 501 a 1000	9.384,44	6,53
Más de 1000	63.536,47	44,22
TOTAL	143.669,28	100

(*) En millones de ptas. Datos: Año 2000. Fuente: Elaboración propia.

Una de las conclusiones más relevantes, comparando el cuadro 4 con el 5, es que **unas “pocas grandes” (2%, o 25 entidades) entidades manejan casi la mitad del presupuesto (44%), mientras que “muchas pequeñas” entidades (80%, o 1.030 entidades) gestionan una quinta parte del presupuesto (21,21%)**. Así, se pone de manifiesto que existe una gran **bipolarización** en cuanto a la gestión del presupuesto global y en cuanto al número de entidades; así, en un polo se concentran muchas entidades con poco presupuesto mientras que, en el otro polo, se concentra la mayor parte de los recursos en pocas entidades.

Un análisis más detallado de los datos anteriores permite concluir también que **el 82% de las organizaciones no lucrativas (1.030 entidades) de acción social disponen de menos de 100 millones de presupuesto al año**, de las cuales, un 38% manejan recursos de menos de 12 millones de ptas. al año. De 100 millones de ptas. en adelante, sólo hay un 18% de organizaciones, de las cuales, que dispongan de presupuestos superiores a 1.000 millones de ptas., únicamente hay un 2%. Así, podemos afirmar que, **aunque la mayor parte de las organizaciones no lucrativas de acción social en Catalunya son de pequeño tamaño, el peso del volumen económico de las organizaciones se concentra en las de gran tamaño.**

La descripción de la dimensión económica de las organizaciones no lucrativas en Catalunya es bastante similar a la detectada en el conjunto de las entidades en el ámbito de España, tal como se describirá en los apartados siguientes.

En cuanto a los indicadores de la dimensión económica de las organizaciones no lucrativas, en Catalunya, se obtienen a partir del balance económico de las organizaciones no lucrativas parcialmente consolidado; debido a que se desconoce las transferencias financieras de las grandes organizaciones hacia otras entidades excepto el realizado por las Obras sociales de las Cajas de Ahorro¹⁹ y, también se desconoce el gasto de las empresas mercantiles en actividades del mecenazgo social.

¹⁹ Según la memoria de la CECA y otras aproximaciones, se considera que las Cajas realizan obras en colaboración en un 60% del total del presupuesto en acción social.

Así, el gasto total en acción social de las organizaciones no lucrativas, en Catalunya, es de 138.705,91 millones de ptas., en el año 2000. Los indicadores económicos expresados en relación con el PIB y en ptas./habitante son los que se presentan en el cuadro 6.

CUADRO 6
INDICADORES ECONÓMICOS DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS
DE ACCIÓN SOCIAL EN CATALUNYA

Gasto / PIB	0,70
Gasto / habitante (ptas.) (euros)	22.150 (133,12)

Fuente: Elaboración propia.
Datos: Año 2000.

6.3 UNA ESTIMACIÓN DE LA DIMENSIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE ACCIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO ESTATAL.

El ámbito de las organizaciones de acción social, tal como ya se ha expresado anteriormente, incluye tanto las actividades de prestación de servicios como las actividades de defensa o reivindicación de los derechos de los colectivos desfavorecidos o vulnerables. *La mayoría de las organizaciones desarrollan los dos tipos de actividades, de forma más o menos simultánea, siendo consustancial al objeto social de dichas organizaciones.*

En este apartado, se estimarán los datos económicos referidos al subsector voluntario o "no lucrativo", en el ámbito estatal, para luego centrarnos en los datos de las empresas mercantiles que realizan acción social y, como punto final, ofrecer una imagen del balance consolidado de la acción social realizada por el sector no lucrativo y la acción social externa de las empresas.

Para la estimación de la dimensión económica en el ámbito estatal no se dispone de una información tan acotada y definida como la utilizada en el ámbito territorial de Catalunya; así, no se dispone de información del número de organizaciones no lucrativas **activas**, ni tampoco de la distribución del universo de entidades por tamaños presupuestarios. Asimismo, *tampoco se dispone de estadísticas de las Comunidades Autónomas sobre el volumen económico de las entidades que reciben o solicitan algún tipo de financiación pública.* Debido a estas limitaciones, se ha procedido a estimar la dimensión económica en el ámbito estatal según las fuentes secundarias consultadas.

El objetivo de este capítulo no es repetir lo que ya han dicho otros autores, sino que trata de ampliar el contenido, relacionar las diferentes fuentes de información, siempre que sean coherentes entre sí, y ofrecer una panorámica global consolidada más enriquecedora. Como novedad, se realiza un análisis de la acción social de

las empresas y se integra en un marco único de la “acción social privada”, ofreciendo un balance consolidado de este subsector.

Para estimar ese “balance consolidado”, se ha partido de los estudios realizados hasta este momento, considerando como punto de referencia el de la Fundación BBV, cuyos datos se comparan con los datos de otras fuentes secundarias que hacen referencia a grupos de organizaciones más reducidos dentro del mismo subsector, como es el referido al de las Fundaciones y de las Asociaciones. Se ha considerado que este estudio es el mejor punto de partida, porque la referencia al ámbito de la “acción social” está bastante acotado y los resultados de esta parte, aunque no coincidentes²⁰ con el estudio realizado por el MTAS tres años antes, son bastante semejantes.

Las otras fuentes secundarias consultadas ofrecen información detallada sobre determinados grupos de organizaciones incluidas en el Tercer Sector; concretamente, datos sobre el volumen económico de entidades de “servicios sociales” los encontramos en los trabajos del MTAS²¹ y en el de la Fundación Tomillo²². Por lo que respecta a Fundaciones, está el trabajo de la Fundación Botín²³ y, también, el del Centro de Fundaciones-Fundación Benito Alcántara²⁴; asimismo, este último incluye también a las Asociaciones en global.

Antes de analizar el importe global que las organizaciones de acción social manejan en la gestión de sus actividades, vamos a referirnos al número de organizaciones que, aproximadamente, existen en este subsector sin hacer referencia al número de las que permanecen activas.

6.3.1. Número de organizaciones voluntarias de acción social

Los datos más recientes referidos al número de organizaciones que actúan en el ámbito de la acción social son los de la Fundación Tomillo²⁵; este estudio manejó un directorio de 11.000 entidades, aproximadamente, pero de las cuales, según pudieron constatar, hay bastantes que han desaparecido o permanecen inactivas. 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 10.000 organizaciones, aproximadamente. Lamentablemente, hasta que no exista una verificación de las organizaciones activas no se podrá hablar más que de “razonabilidad” del número de organizaciones que forman el universo del estudio.**

²⁰ Los resultados de la Fundación BBV son bastantes similares (séis décimas más del PIB) a los obtenidos por el estudio del MTAS realizado tres años antes.

²¹ Rodríguez Cabrero, G. y Montserrat, J. (1997): Las entidades voluntarias en España. MTAS, Madrid.

²² Martínez Martín, M^a Isabel y otros (2000): Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social. Fundación Tomillo y MTAS, Madrid.

²³ Domínguez, I., Cerrato, J., García, L. (2001): La realidad de las Fundaciones en España. Fundación Marcelino Botín, Madrid.

²⁴ Piñar Mañas, J.L. y Sánchez Rivera, R., (2001): El tercer sector iberoamericano. Centro de Fundaciones y Fundación Benito Alcántara, Valencia.

²⁵ Fundación Tomillo, op. cit.,

El desglose entre las formas jurídicas más comunes de estos dos tipos de organizaciones, como son Asociaciones y Fundaciones, se ha realizado de forma indirecta a través de conocer el número aproximado de Fundaciones que opera en este sector y, como consecuencia, obtener el número de Asociaciones.

Según el estudio del Centro de Fundaciones, existen unas 1.668 Fundaciones de acción social, incluyendo los ámbitos de *Asistencia social y Beneficencia*.

De acuerdo con los datos recogidos, el tamaño del subsector de organizaciones no lucrativas de acción social nos daría una proporción de **alrededor de 8.300 Asociaciones** (incluyendo las Federaciones y otras) y **alrededor de 1.700 Fundaciones asistenciales; en total, unas 10.000 organizaciones**.

Las Fundaciones asistenciales se concentran, en cuanto al número de ellas, en las Comunidades de Catalunya y Madrid, con el 25% del total en cada Comunidad. A pesar de que la Fundación tenga la sede social en una CCAA determinada, su ámbito de actuación puede ser nacional o autonómico; de acuerdo con los datos de la Fundación Tomillo, más del 50% de las Fundaciones tienen su ámbito de actuación estatal; este dato contrasta con el de las Asociaciones, en el que el 75% de ellas tiene un ámbito de actuación autonómico.

La mayor concentración geográfica de Asociaciones está, como en el caso de las Fundaciones, en las CCAA de Andalucía (17%), Catalunya (15%) y Madrid (15%).

Los principales programas desarrollados por las Asociaciones asistenciales son: familia (30%), jóvenes (27,2%) y mujeres (23%). En cambio, los programas mayoritarios de las Fundaciones son: personas mayores y discapacitados. Es decir, *parece que haya una cierta especialización en los ámbitos de actuación entre Asociaciones y Fundaciones; así, mientras que las Asociaciones se concentran en programas emergentes o de mayor riesgo, las Fundaciones desarrollan su actividad en aquellos programas más estructurados, con mayor solera y menor riesgo*.

El considerable menor número de Fundaciones que de Asociaciones puede deberse al hecho de que los requisitos económicos para crear una Fundación son mucho más importantes que en las Asociaciones. Así, las Fundaciones necesitan un patrimonio (inmobiliario o mobiliario) con la finalidad de que el producto de los rendimientos patrimoniales sirva para financiar, total o parcialmente, las actividades sociales que el fundador haya designado; en cambio, las Asociaciones no necesitan de ningún capital constitucional. No obstante, se viene constatando un incremento importante del número de Fundaciones en los últimos años.

En todo caso, conviene señalar, como señala J.L.Piñar, que el componente patrimonial de las Fundaciones ha venido perdiendo en las últimas décadas parte de su acostumbrada importancia. Esto es lo que sucede con las Fundaciones "gerenciales", en las que el requisito de la suficiencia del patrimonio inicial se rela-

tiviza, instituyéndose con un mínimo, que posteriormente se proyecta ir completando. Por otro lado, también se constata un cierto fenómeno de transformación de Asociaciones en Fundaciones, motivado por la voluntad de preservar el patrimonio constituido y de tener una mayor agilidad en la toma de decisiones, ya que el Patronato es un órgano con un número menor de miembros que los que suele tener la Asamblea de una Asociación.

Así, tal como se apunta en el párrafo anterior, estamos asistiendo a un proceso de transformación de Asociaciones en Fundaciones y de creación de Fundaciones, con lo que el número de éstas está creciendo a un ritmo mayor que en el pasado y mayor que el de crecimiento de las Asociaciones.

La estimación del gasto de las organizaciones no lucrativas, a nivel estatal, a través del método de conocer el número de organizaciones “activas” no ha sido posible por no disponer de ese dato de una manera inmediata y que, a su vez, la clasificación de las entidades se efectúe con el mismo criterio en todas las Comunidades Autónomas.

A continuación, con el objetivo de estimar de alguna forma los estratos de concentración económica de este sector, se realiza una clasificación que consiste en desglosar el gasto total en dos grupos: las entidades singulares²⁶ y el resto de organizaciones asistenciales. Para el primer grupo, se realiza una aproximación de su magnitud económica, en función de los presupuestos gestionados en el año 2000 que figuran en sus Memorias. La aproximación a la magnitud económica del segundo grupo de organizaciones -pequeñas y medianas organizaciones- se realiza a partir de los datos del estudio de la Fundación BBV, actualizados para el año 2000, y del estudio del Centro de Fundaciones-Fundación Alcántara, con la asunción de una serie de hipótesis, que se expondrán en el apartado correspondiente.

6.3.2. Aproximación a la magnitud económica de las “ entidades singulares”

Las entidades singulares son aquellas organizaciones que por su tamaño y características tienen un claro predominio sobre el resto de entidades del sector; las entidades que, a criterio de los autores del estudio, componen este grupo son: Caritas, Cruz Roja, ONCE y las Obras Sociales de las Cajas. Para un mayor detalle sobre la descripción de dichas entidades, consultar el estudio del MTAS²⁷.

En el conjunto de las entidades singulares, la ONCE tiene un peso significativamente mayor que las otras, ya que su presupuesto anual duplica el del conjunto de las demás entidades singulares. Ver cuadro 7. Una de las razones de este peso tan importante es que tiene un “producto propio” para generar ingresos que es el cupón de ciegos, cuya

²⁶ El término de entidades singulares fue utilizado por primera vez en el estudio de Rodríguez Cabrero y Julia Montserrat de “Las entidades voluntarias...”, op.cit.

²⁷ “Las entidades voluntarias en España”, op. cit.

cifra de ventas⁴⁸, en el ejercicio del 2000, fue de 404.796 millones de ptas., debido a su buena política de ventas y a su introducción en el mercado, lo cual sitúa a esta entidad en el segundo lugar del ranking de ingresos del mercado de las loterías (26% del total).

La importancia de los ingresos del cupón permite a esta entidad tener una plantilla media anual de 22.511 vendedores del cupón, a los que se deben añadir 5.378 personas no vendedoras, 27.889 individuos en total; y, también, le permite dedicar el 20% del margen bruto del cupón al presupuesto de la Fundación (más de 12.000 millones de ptas, en el año 2000) para que ésta, a su vez, realice actividades de integración laboral para personas discapacitadas en general.

Asimismo, una parte del excedente económico que obtiene la ONCE lo dedica a la inversión en participaciones empresariales, con el fin de disfrutar tanto de sus dividendos como de acceder a mejores precios en la compra de productos o servicios, crear ocupación que puede beneficiar, a su vez, a personas discapacitadas, etc. El conjunto de empresas participadas junto con la ONCE forman una Corporación empresarial, en la que esta última es la entidad dominante. Los ingresos totales de explotación de la Corporación empresarial presentan una cifra de negocios que en su conjunto ascienden a 520.000 millones de ptas., aproximadamente; lo que representa que esta Corporación maneja unos ingresos similares a los del conjunto de organizaciones que integran el subsector de "entidades no lucrativas". Los ingresos totales de la Corporación la sitúan dentro del grupo de las 10 mayores empresas españolas, por delante de RENFE o Mercadona, por poner sólo algunos ejemplos.

CARITAS es una Confederación de organizaciones parroquiales e interparroquiales que, con el mismo nombre, operan a nivel regional y diocesano. Sus programas de actuación son asistenciales, haciendo especial hincapié en los colectivos más desfavorecidos, tal como se pone de relieve en la Memoria del 2000, en la que menciona como nuevos e importantes retos el problema de la creciente inmigración y la lucha contra la exclusión, especialmente la exclusión laboral. A escala internacional, Caritas Española es una de las organizaciones que ha impulsado la campaña por la condonación de la deuda externa de los países del Tercer Mundo. Asimismo, cuenta con una base de voluntariado muy amplia (más de 66.000 individuos), la cual crece en paralelo a la creación constante de nuevas Caritas parroquiales.

Los recursos económicos de Caritas proceden, en un 70%, de fuentes privadas: donativos, socios, colectas, legados, y sólo el 30 % restante, de las Administraciones. En el año 2000, los ingresos económicos, a escala nacional, ascendieron a 25.881 millones de ptas, los cuales se aplicaron al desarrollo de proyectos de acción social.

CRUZ ROJA es una entidad tutelada por el Estado para la prestación de servicios asistenciales; ello comporta desarrollar sus actividades bajo la protección e

⁴⁸ Informe anual 2000. Dirección general de la ONCE.

intervención de los poderes públicos (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). Su estructura organizativa está muy descentralizada, disponiendo las organizaciones provinciales de autonomía financiera. Las actividades de la Cruz Roja son pluridisciplinarias decantándose, actualmente, en favor de la asistencia social; no obstante, la asistencia sanitaria todavía es un distintivo de esta organización, desarrollando tareas muy especializadas como socorro en carretera, playas, catástrofes, bancos de sangre, transporte sanitario, etc. El cambio en la balanza de actividades sanitarias versus actividades sociales se produce con la llegada de la democracia; al tiempo que disminuye el volumen de actividades en los aspectos sanitarios, se incrementan las actividades en el ámbito social. También se hace cargo de gestionar programas de responsabilidad del Gobierno, como la distribución de alimentos procedentes de la Unión Europea y la atención a refugiados y exiliados.

Los recursos económicos de la Cruz Roja proceden del sector privado, en un 67%, y el resto son subvenciones. Entre la financiación privada, adquieren especial relieve las cuotas de socios y donativos (25%) y la prestación de servicios (35%); actualmente tiene registrados más de cien mil donantes, que periódicamente reciben información del destino de sus fondos; asimismo, cuenta con una amplia base de voluntariado (más de 150.000 individuos). El volumen de ingresos, en el año 2000, fue de 55.205 millones de ptas.

La Obra Social de las Cajas de Ahorros es la parte de los beneficios que las Cajas destinan a las actividades socio-culturales. A partir de 1979, se les reconoce la posibilidad de constituir Fundaciones para gestionar el patrimonio adscrito a la Obra Social, aunque sólo algunas de ellas han hecho uso de esta modalidad. El volumen de recursos destinado a la Obra Social fue, en 1999, de 139.066 millones de ptas. Los principales programas a que se aplican dichos recursos fueron culturales (48%), asistenciales (30%) y docentes (16%).

Algunas de las entidades singulares no destinan todo el presupuesto a actividades sociales, sino sólo una parte, realizando actividades en otros ámbitos de actuación: sanidad, cultura, enseñanza, etc.; por ello, se estima la cifra destinada a acción social en función de los datos que aparecen en sus Memorias. En cuanto al importe que invierten las entidades singulares en actividades de acción social, estimamos que en el caso de la ONCE es del 100% de la cifra neta de la venta del cupón²⁹ -ventas menos la cantidad repercutida en premios-, ya que los ingresos los dedica a la integración laboral y social de las personas con deficiencias sensoriales y psíquicas (venta del cupón y otros puestos de trabajo); en cuanto a la Cruz Roja, el porcentaje de actividades de acción social representa el 40% del total, ya que el resto lo dedica a actividades sanitarias y cooperación internacional; Caritas dedica la totalidad de su presupuesto a la acción social, y las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros, el 30,1% del conjunto de sus presupuestos. Ver cuadro 7.

²⁹ La venta neta del cupón se obtiene de deducir de los ingresos totales de la venta del cupón (404.796 millones de ptas.), la cantidad que se distribuyó en premios (195.158,13 millones de ptas.) en el ejercicio del 2000.

CUADRO 7
LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES SINGULARES

Entidades	Año 2000 (mill. ptas.)
ONCE	209.637
Cruz Roja	22.082
Cáritas	25.881
Obra social Cajas de Ahorros	42.751
TOTAL	300.351

Entidades	Año 2000 (mill. euros)
ONCE	1.259,94
Cruz Roja	132,71
Cáritas	155,55
Obra social Cajas de Ahorros	256,94
TOTAL	1.805,15

Fuente: Memoria de las entidades.

La evolución de los gastos de las entidades singulares en el periodo comprendido entre 1992 y 2000 ha sido de un 82,40 %, lo cual ha supuesto un incremento medio anual del 10,30%, cifra bastante superior al incremento del PIB en el mismo periodo. Ver cuadro 8.

CUADRO 8
LA EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LAS ENTIDADES SINGULARES

Entidades	Año 1992 (mill. ptas.)	Año 2000 (mill. ptas.)	Var. media anual (%)
Once	141.392	209.637	6,03
Cruz Roja	6.618	22.082	29,20
Cáritas	7.739	25.881	29,30
Obra social Cajas de Ahorros	8.864	42.751	47,78
TOTAL	164.613	300.351	10,30

Entidades	Año 1992 (mill. euros)	Año 2000 (mill. euros)	Var. media anual (%)
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 Cajas de Ahorros	53,27	256,94	47,78
TOTAL	989,33	1.085,15	10,30

En millones de ptas y millones de euros. Fuente: Elaboración propia.

Del conjunto de las entidades singulares, las organizaciones que han hecho un mayor esfuerzo inversor 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, a un importante incremento de los beneficios de las Cajas de Ahorros y a una mayor sensibilización en dedicar recursos a las actividades sociales, en lugar de a las actividades culturales.

Caritas y Cruz Roja han realizado, también, un esfuerzo importante en estos años, experimentado tasas de crecimiento de sus recursos anuales superiores a los incrementos del PIB en el mismo periodo (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 periodo considerado.

6.3.3 Estimación de la magnitud económica de las “entidades generales”

La metodología adoptada para la aproximación de la dimensión económica de las entidades generales es muy diferente a la aplicada en las entidades singulares. Así como en las entidades singulares se ha realizado una estimación del universo de éstas, al ser pocas organizaciones y disponer de las Memorias, en cambio, en las entidades generales se debe proceder a realizar una estimación partiendo de una información previa y construir unas determinadas hipótesis respecto a la evolución de las mismas durante un periodo determinado.

La estimación de la dimensión económica de las entidades generales en el año 2000 se ha realizado a partir de las cifras del estudio de la Fundación BBV con los datos que hacen referencia específica a las organizaciones voluntarias de acción social, una vez actualizados, y con los datos de la Fundación Botín en lo que se refiere al campo específico de las Fundaciones.

La aproximación a la dimensión económica de las Fundaciones parte de la realizada en el estudio de la Fundación Botín³¹, el cual estima que el gasto total de éstas ascendía, en el año 1997, a 121.063 millones de ptas. En esta cifra total están incluidas las Fundaciones benéfico-asistenciales³², las cuales representan el 40%, aproximadamente, del total, con lo que la cifra estimada para las Fundaciones asistenciales, actualizada al año 2000³³, es de 52.444 millones de ptas.

No obstante, a la cifra anterior se le debe añadir el incremento del gasto de las nuevas Fundaciones incorporadas durante este periodo, el cual se estima en 342, debido a que la media anual de crecimiento ha sido de 114 Fundaciones³⁴, aproximadamente. Suponiendo un presupuesto medio anual de 50 millones de ptas., y teniendo en cuenta la incorporación de la Fundación ONCE, como una organización de gran tamaño³⁵, el gasto global estimado de las nuevas Fundaciones es de unos 39.600 millones de ptas.

Así, la cifra de gasto estimado para las Fundaciones asistenciales asciende a 92.044 millones de ptas. en el año 2000.

La aproximación del gasto de las Asociaciones se realiza de forma indirecta, ya que se carece de una fuente estadística que permita obtener dicho dato. La estimación se efectúa partiendo de dos hipótesis: la primera, que el incremento del número de Asociaciones es nulo, ya que hay un decrecimiento en los últimos años, según constata J.L. Piñar³⁵.

³¹ “La realidad de las Fundaciones en España”, op.cit.

³² Clasificación de las actividades según los Protectorados.

³³ El incremento del IPC para el periodo 1997-2000 es del 8,3%. Base de datos: INE.

³⁴ El Tercer Sector Iberoamericano, op. cit, pg. 435.

³⁵ La Fundación Once cifra un presupuesto de 22.500 millones de ptas. para el año 2.000.

³⁶ “El tercer sector iberoamericano”, op.cit. pg. 437.

“...se subraya la caída del índice de creación de entidades en los últimos años de los que tenemos datos. De este modo, obsérvese cómo la tendencia positiva que, en mayor o menor medida, se viene observando desde 1982 se transforma claramente en negativa en los dos últimos años considerados. Así, en 1997 se constituye un 7,44% menos de asociaciones y federaciones que en 1996 y, en 1998, a su vez, un 9,24% menos que en el año anterior, lo que, en conjunto, supone en estos dos años una caída global del 15,99% en el ritmo de creación de nuevas entidades”.

La segunda hipótesis es que las organizaciones han incrementado sus presupuestos de acuerdo con el incremento del IPC. Este argumento es consistente con el hecho de que la mayor parte de la financiación de estas organizaciones (de pequeña y mediana dimensión) procede de la Administración pública vía subvenciones y las Administraciones públicas han incrementado sus presupuestos y, en concreto, las subvenciones, en la misma proporción que la inflación durante el periodo de 1995-2000, que fue del 13,59%. Así, teniendo en cuenta que las Asociaciones del subsector voluntario en su conjunto manejaron una cifra de 469.435³⁶ millones de ptas., resulta una cifra estimada para el gasto de las Asociaciones, actualizada al año 2000, de 264.322 millones de ptas.

Así, sabiendo que el gasto total para las Fundaciones asciende a 92.044 millones de ptas.¹⁷ y que el de las Asociaciones es de 264.322 millones de ptas., la distribución del gasto entre las Asociaciones y las Fundaciones es del 74% para las primeras y del 26% para las segundas. Ver cuadro 9.

CUADRO 9
PESO DEL GASTO ENTRE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES ¹⁸

	Millones de ptas.	%		Millones de euros	%
Asociaciones	264.322	74,18	Asociaciones	1.588,60	74,18
Fundaciones	92.044	25,82	Fundaciones	553,20	25,82
TOTAL	356.366	100	TOTAL	2.141,80	100

Fuente: Elaboración propia.

Año 2000 ¹⁸: No se incluyen los datos de las entidades singulares.

Las Asociaciones presentan un peso inferior (74%) del gasto conjunto de Asociaciones y Fundaciones al que les correspondería según el número de entidades (83%), debido a que las Fundaciones manejan presupuestos mayores que las

¹⁶ El gasto monetario de las entidades de acción social era de 469.435 millones de ptas., en el año 1995, según datos de la Fundación BBV (pg 188), del cual se ha deducido el presupuesto de las entidades singulares (186.625 millones de ptas.) y los que correspondían a las Fundaciones (49.717 millones de ptas.).

¹⁷ Este importe resulta de la cifra del gasto total sobre Fundaciones facilitada por el estudio de la Fundación Marcelo Botín, actualizada al año 2000 y sabiendo que las Fundaciones de Asistencial social y Beneficencia representan el 40% del total, aproximadamente. Asimismo, se añade el gasto de las nuevas fundaciones creadas en el periodo 1998-2000.

Asociaciones; así, el promedio del gasto anual en las Asociaciones³⁸ sería de 32 millones de ptas. y en las Fundaciones, de 54 millones de ptas., debiéndose tener cautela al tomar este promedio ya que la dispersión de los presupuestos de las entidades es muy acentuada.

6.3.4. Estimación global del gasto de las organizaciones no lucrativas de acción social

La estimación del gasto conjunto de los dos grandes grupos de organizaciones, entidades singulares y entidades generales, en el ámbito de la acción social, es de 656.717 millones de ptas. Ver cuadro 10.

CUADRO 10
GASTO GLOBAL DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS DE ACCIÓN SOCIAL

	Mill. de ptas.	%		Mill. de euros	%
Entidades singulares	300.351	45,74	Entidades singulares	1.805,15	45,74
Entidades generales	356.366	54,26	Entidades generales	2.141.80	54,26
TOTAL	656.717	100	TOTAL	3.946,95	100

Fuente: Elaboración propia. Año 2000

El volumen de gastos gestionados por las entidades singulares (menos de 20 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 MTAS, el cual presentaba la misma distribución³⁹. Asimismo, podemos observar cómo, **en ocho años, el gasto de las organizaciones voluntarias de acción social casi se ha duplicado, pasando de 351.818 a 656.717 millones de ptas.**

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 la Fundación BBV (0,67%/PIB), año 1995, y mayor que el estimado por el MTAS (0,59%), año 1992, pudiendo decirse que está en el intermedio de las dos estimaciones.

Otro indicador del gasto, generalmente, utilizado es el de **“ptas / habitante”**; el cual para el año 2.000 resulta de 16.370 ptas /habitante (98,38 €).

³⁸ En esta cifra se excluye el gasto de las entidades singulares.

³⁹ “Las entidades voluntarias en España”, op.cit. pg 270.

CUADRO 11
INDICADORES ECONÓMICOS DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS
DE ACCIÓN SOCIA EN EL ÁMBITO ESTATAL

Gasto / PIB	0,65
Gasto / habitante (ptas.) <i>(euros)</i>	16.370 <i>(98,38)</i>

Fuente: Elaboración propia.
 Datos: Año 2000.

Los indicadores económicos obtenidos para el ámbito estatal están en consonancia con los obtenidos a nivel de Catalunya, aunque éstos sean ligeramente inferiores a los de ámbito autonómico, pero cabe recordar que el sector no lucrativo tiene una larga e importante tradición en Catalunya.

6.4 LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE ACCIÓN SOCIAL

La otra cara de la moneda del gasto son los ingresos, debiendo considerarse las fuentes de financiación de las organizaciones no lucrativas.

La financiación del sector voluntario procede de las siguientes fuentes: *del sector público, del sector privado y de los rendimientos patrimoniales*. Los ingresos procedentes de los dos primeros grupos son los mayoritarios, siendo residuales los ingresos de rendimientos patrimoniales, los cuales están concentrados en las Fundaciones.

Entre los ingresos del sector público se encuentran: las subvenciones, los convenios, los conciertos y los cheques-servicio. Las subvenciones, convenios y conciertos pueden provenir de cualquier nivel de la Administración (Central, Autonómica, Local, etc.) y de cualquier organismo internacional (Unión Europea, etc). La mayoría de autores apuntan que no hay diferencia, en el aspecto jurídico, entre subvención y convenio, ya que ambas son discrecionales y, en cambio, sí que la hay entre conciertos y subvenciones⁴⁰.

En cuanto a los cheques-servicios, proceden generalmente de la Administración local o autonómica, los cuales van destinados a las personas físicas beneficiarios de los servicios sociales.

Entre los ingresos del sector privado encontramos, entre otros, los siguientes: los donativos, las cuotas de los socios, las cuotas por prestación de servicios, las ventas de productos en el ejercicio de una actividad mercantil, el patrocinio de una empresa, etc.

⁴⁰ El concierto es la compra de un servicio por parte de la Administración pública en el que hay un contrato que regula los derechos y obligaciones de ambas partes, mientras que las subvenciones y convenios son actos discrecionales de la Administración pública.

Entre los ingresos patrimoniales podemos citar: los alquileres del arrendamiento de locales o tierras, ingresos financieros de depósitos bancarios, dividendos de la cartera de acciones y otras inversiones financieras, etc.

Además, existen otros ingresos no monetarios, como son la utilización de locales cedidos, personal compartido con otras instituciones, descuentos en las compras de los productos, adquisición de productos gratuitos (banco de alimentos), prestación de trabajo gratuita (voluntariado), etc. De todos ellos, el ingreso más importante y el más olvidado en la cuantificación de la magnitud económica de las organizaciones no lucrativas, es el del voluntariado. En general, en las Memorias de las entidades no encontramos una cuantificación de los ingresos no monetarios del voluntariado, lo cual indudablemente incrementaría la magnitud económico-financiera de las entidades.

Cabe señalar que en la contabilidad de las organizaciones, la diferenciación entre ingresos públicos y privados es un tanto borrosa; esto es así en aquellos ingresos que, aunque los pague el usuario o la familia, éstos los reciben de la Administración pública para un servicio concreto prestado por una empresa o entidad. **Las becas y los cheques servicios son claros ejemplos de financiación pública que se contabilizan como ingresos de los usuarios (financiación privada)** cuando, en realidad, proceden de la Administración pública; también los conciertos se contabilizan (según el plan contable) en una cuenta que se considera "venta de servicios" y, no siempre queda claro que se reflejen como "financiación pública".

Las organizaciones contabilizan este tipo de ingresos como procedentes de las familias (sector privado), cuando el origen de los mismos es el sector público. Todo ello hará que los datos incluidos en las cuentas anuales den una cifra de ingresos privados superior a la que correspondería si se hiciera un estudio pormenorizado del contenido de las cuentas.

Otros casos que necesitarían un desglose mayor son los correspondientes a: *donativos de particulares, donativos de empresa y cuotas de los socios*. Entre los conceptos de donativos y cuotas de los socios existe confusión, ya que hay aportaciones de socios que se consideran como donativos.

Asimismo, el concepto de donativo de particulares o de empresas son conceptos muy similares, prestándose a que se contabilicen en la misma cuenta. Esta confusión incidirá en que sea difícil conocer la proporción entre donativos de particulares y donativos de empresas. Estos dos conceptos, aunque relacionados, tienen diferencias entre sí; así, el caso del donativo de un particular es altruista; el donativo de una empresa, generalmente, busca una contraprestación publicitaria.

Cabe destacar que el Plan contable para las entidades sin fines lucrativos diferencia claramente el concepto de "patrocinio" o "colaboración empresarial" (cuenta 7231) de las cuotas de usuarios o afiliados pero, en cambio, no dispone de ninguna cuenta específica que recoja el concepto de "colaboraciones empresariales"

con otras organizaciones no lucrativas, como puede darse en el caso de colaboraciones con las Cajas de Ahorros.

El análisis conjunto de las fuentes de financiación de las organizaciones del sector no lucrativo hace que el balance “ingresos públicos / ingresos privados” no refleje la realidad del sector, ya que como ingresos privados se incluyen algunos que deberían considerarse públicos y, tampoco, deja claro la parte de financiación que procede de las empresas o de otras organizaciones no lucrativas para realizar proyectos conjuntos.

A continuación vamos a describir las fuentes de financiación de las Fundaciones y Asociaciones de acción social, ya que su comportamiento es diferente.

6.4.1. Las Fundaciones asistenciales

En cuanto a las fuentes de financiación de las Fundaciones de acción social, según el estudio de la Fundación Tomillo, se deduce que la financiación procedente del Estado es de casi el 40% (39,3%), lo que implica un incremento considerable de la financiación pública respecto al global de Fundaciones (12%). Ver cuadro 12.

CUADRO 12
FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS FUNDACIONES ASISTENCIALES Y EN GLOBAL

Ingresos	% Asistenciales	% En global
Rendimientos patrimonio	12,1	53
Financiación privada	43,1	30
Estado	39,3	12
Act. Comerciales	5,5	5
TOTAL	100	100

Fuente: Fundación Tomillo.

Asimismo, el porcentaje de ingresos de la financiación privada representa el 43% del total, lo cual también implica una magnitud mayor que el porcentaje (30%) resultante de la visión global de la financiación de las Fundaciones. Este concepto de ingresos privados comprende los derivados de la prestación de servicios y las donaciones, con lo cual sería interesante saber si este porcentaje mayor corresponde a un mayor volumen de donaciones o por prestación de servicios; no obstante, el estudio realizado por la Fundación Tomillo no realiza ningún desglose entre los diferentes conceptos.

Otra característica de la financiación de las Fundaciones asistenciales es la pérdida del peso relativo de los ingresos procedentes de los rendimientos patrimoniales (12%), debido a la preponderancia de los recursos del Estado y de las cuotas

por prestación de servicios. Ya se citó que, actualmente, va perdiendo peso la importancia del patrimonio en las Fundaciones para dejar paso a otro tipo de Fundaciones de contenido más “gerencial”, en las que el patrimonio se relativiza, ya que el peso de la financiación procede del Estado¹¹.

Los rendimientos de las actividades comerciales sólo representan un 5%, con lo cual se puede considerar una actividad marginal, y no hay variaciones significativas cuando comparamos esta cifra de las Fundaciones asistenciales con la que resulta de la visión global de las Fundaciones.

En general, podemos decir que las principales fuentes de financiación de las Fundaciones asistenciales son: los donativos y actividades comerciales (49%) y las ayudas de la Administración pública (39%), lo cual representa conjuntamente el 88% del total de los ingresos. Esto pone de manifiesto que este tipo de Fundaciones no se financia con los rendimientos de sus activos (rendimientos patrimoniales), sino con recursos externos procedentes del Estado y del sector privado.

6.4.2. Las Asociaciones asistenciales

Las Asociaciones asistenciales tienen una estructura de financiación no muy diferente a la de las Fundaciones aunque, como vemos en el cuadro 13, reciben una mayor proporción de ingresos públicos que las Fundaciones.

CUADRO 13
FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS ASOCIACIONES ASISTENCIALES

Ingresos	%
Rendimientos propios	2,1
Financiación privada	38,6
Estado	57,2
Activ. comerciales	2,1
TOTAL	100

Fuente: Fundación Tomillo

En el caso de las Asociaciones asistenciales, las dos grandes bases de ingresos son: en primer lugar, la financiación pública (57%) y, en segundo lugar, las cuotas y donativos (casi el 40% del total), lo cual representa conjuntamente el 95,8% del total de ingresos.

La principal diferencia en la estructura financiera de las Asociaciones respecto las Fundaciones es que, en las primeras, los ingresos públicos tienen un peso mayor que en las Fundaciones (el 57% versus el 39%); por el contrario, los ingresos procedentes de la financiación privada pesan más, relativamente, en las Fundaciones que en las Asociaciones, aunque la diferencia es sólo de tres puntos.

¹¹ “El tercer sector iberoamericano”, op. cit. Pg 439.

En cuanto a **la visión global de las fuentes de financiación de las Asociaciones y Fundaciones**, resulta que el 53% de los ingresos procede del Sector Público, el 40%, del sector privado y el resto (7%), de las actividades comerciales y patrimoniales. Ver cuadro 14.

CUADRO 14
FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LAS ASOCIACIONES Y
FUNDACIONES DE ACCIÓN SOCIAL

Ingresos (millones ptas.)	Asociaciones %	Fundaciones %	MEDIA %
Privados	38,6	43,1	39,60
Estado	57,2	39,3	53,22
Act. Comerciales	2,1	5,5	2,85
Rdtos. Patrimoniales.	2,1	12,1	4,33
TOTAL	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, *si conociésemos la procedencia de las cuotas por prestación de servicios, las cuales contablemente se asimilan a "financiación privada", concluiríamos que el porcentaje de financiación pública es superior, tanto en las Fundaciones como en las Asociaciones*, como consecuencia de los conciertos, becas, cheques-servicios, ayudas individuales a los usuarios, etc., que aunque los pague el individuo, proceden de la Administración pública.

6.4.3. Las fuentes de financiación de las entidades singulares

En cuanto a *las fuentes de financiación, las entidades singulares presentan un comportamiento claramente diferenciado del resto de organizaciones existiendo, también, diferencias importantes entre ellas.*

Los ingresos de la ONCE proceden en su mayoría de la venta del cupón, mientras que para la Fundación ONCE, sus ingresos proceden mayoritariamente (más del 60%) de la asignación presupuestaria de la ONCE (porcentaje sobre la venta neta del cupón) y, el resto, de otros ingresos públicos y privados.

Para Caritas, sus ingresos proceden mayoritariamente de las donaciones privadas (Congregaciones religiosas, Fundaciones y particulares), del Fondo interdiocesano y el resto procede de la Administración (IRPF, Subvenciones, Unión Europea, Planes específicos, etc). En el conjunto del presupuesto de ingresos, los fondos públicos representan el 27,8% y los privados, el 72,2% del total.

Cruz Roja diversifica sus fuentes de financiación entre: cuotas por prestación de servicios, el 35%; subvenciones, un 33%; colaboraciones con empresas, un 18%, cuotas y donativos, un 7%; y otros (sorteo del oro y demás), un 7%. La entidad está haciendo esfuerzos por modernizar sus fuentes de financiación, como

por ejemplo, la implantación de un sistema de tratamiento electrónico de donaciones, participación en los fondos de inversión solidaria, programas de fidelización de tarjetas de entidades financieras que consiste en la participación de los beneficios generados por la utilización de las tarjetas Visa de varios bancos, colaboraciones con diversas empresas que aportan un porcentaje de las ventas de sus productos, etc.

Los ingresos de las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros proceden de los beneficios que obtienen dichas entidades y que están obligadas por Ley a invertir en la Obra Social. Aunque la mayor parte de los ingresos proceden de las aportaciones de las propias instituciones financieras, también tienen ingresos generados por las propias actividades, aunque este importe es residual (entre un 2% y un 3% del total).

De la descripción de las diferentes fuentes de financiación de las entidades singulares podemos apreciar dos subgrupos con comportamientos económicos bien diferenciados; el primero, integrado por la ONCE y las Cajas de Ahorros, en las que la aportación del sector público es prácticamente nula y el segundo grupo, compuesto por Caritas y Cruz Roja, que reciben ingresos del sector público en un 30%, como media (Caritas, un 27% y Cruz Roja, un 33%). Al primer grupo se les podría denominar “empresas singulares” porque tienen un comportamiento financiero empresarial parecido al de las empresas ya que sus ingresos los obtienen del mercado, mientras que, al segundo grupo, se les debe continuar llamando “entidades singulares”, ya que una parte importante de sus ingresos continúan procediendo de la Administración Pública.

En general, las fuentes de financiación de las entidades singulares se caracterizan por un elevado grado de generación de recursos propios y por un elevado grado de captación de ingresos privados: donativos, prestación de servicios, colaboraciones con empresas, etc; lo cual contrasta con la elevada dependencia de la Administración pública del resto de organizaciones no lucrativas de acción social.

El balance entre ingresos sector público / sector privado en el conjunto de organizaciones no lucrativas de acción social, si se excluyesen las entidades de la ONCE y las Obras Sociales Cajas de Ahorros, evidenciaría que la media de los ingresos públicos **sería del 53% del total**. El hecho de incluir a grandes organizaciones, como Caritas y Cruz Roja, en el conjunto de las organizaciones voluntarias hace rebajar el porcentaje de ingresos públicos que reciben estas entidades, pasando del 53% al 50%; este porcentaje aún se reduciría más si se incluyese la ONCE y las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros, las cuales tienen un comportamiento financiero de tipo empresarial. Ello es un dato importante que hace reflexionar sobre determinadas conclusiones generalistas que obtienen “resultados” sin un conocimiento profundo y detallado del sector.

CUADRO 15
PESO DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES DE ACCIÓN SOCIAL

Tipo de entidades (*)	Ing. públicos/ Total (%)
Asociaciones	57,2
Fundaciones	39,3
Caritas	27,0
Cruz Roja	33,0
TOTAL	50,0

Fuente: Elaboración propia. Datos: Año 2.000.

(*) Excluidas ONCE y Obras Sociales de las Cajas de Ahorros.

Una vez más, cabe señalar que el porcentaje del 50% de ingresos públicos se incrementaría si considerásemos aquellos otros que, aunque parezcan “privados”, proceden del Sector Público -conciertos, becas, cheques servicio y otras ayudas individuales.

6.5 LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS EMPRESAS

La manifestación de la acción social de la empresa en proyectos de colaboración con organizaciones no lucrativas constituye una forma de financiación de éstas.

La acción social de las empresas es un concepto relacionado con la responsabilidad de los órganos de gobierno de las mismas en las preocupaciones sociales, medioambientales y en las relaciones con sus interlocutores.

La responsabilidad social de las empresas tiene dos perspectivas: **la interna y la externa**; la interna contempla el funcionamiento interno de las empresas: los trabajadores y la gestión de la producción que afecta a la calidad de la producción y al medio ambiente; la externa está referida a los interlocutores externos: socios comerciales, clientes, proveedores, Administraciones públicas y las ONG,s.

En las sociedades modernas, hay una tendencia creciente a que los consumidores valoren a las empresas no sólo por la función económica que realizan, sino también por la forma en que la empresa lleva a cabo la producción y su compromiso social. El comportamiento ético de los empresarios en la gestión de los recursos humanos y su compromiso social con el impacto medioambiental, la calidad de los productos y el entorno comunitario son, cada vez más, aspectos importantes.

No hay una contradicción entre conducta ética y beneficio empresarial; al contrario, la buena imagen de la empresa resulta cada vez más imprescindible ante los clientes o potenciales clientes.

La relación entre ética empresarial y éxito comercial es un tema cada vez más debatido y sobre el cual se están haciendo contribuciones importantes; así, el Libro Verde⁴² de la Comisión Europea tiene como objetivo iniciar un amplio debate sobre cómo se podría fomentar la responsabilidad social de las empresas en el ámbito europeo e internacional. A escala nacional, el Libro Blanco sobre el Mecenazgo⁴³ incorpora una información exhaustiva, ordenada de forma útil, aplicada y operativa, sobre la realidad y las posibilidades del mecenazgo, tanto en el tejido empresarial como en las Fundaciones, Asociaciones y beneficiarios en general.

El concepto de responsabilidad de la empresa está ligado al de la ética empresarial, el cual es una actitud personal de los empresarios. Tal como dice Carmen Chacón⁴⁴, al analizar esta definición hay que observar en primer lugar que el hecho de ser una empresa socialmente responsable es una decisión que debe tomar la empresa voluntariamente, tiene que hacerlo la empresa porque quiera, no porque se lo impone el mercado ni porque le obligue una ley, ni porque "esté de moda".

Una segunda idea que hay que tener en cuenta es que el concepto "socialmente responsable" empieza en la propia empresa con relación al funcionamiento de su propia organización; así la empresa debe cumplir con todas las leyes vigentes en su momento, tanto las nacionales como las internacionales. Como dice el Libro Verde, "la responsabilidad social de las empresas no se debe considerar sustitutiva de la reglamentación o legislación sobre derechos sociales o normas medioambientales, ni permite soslayar la elaboración de nuevas normas apropiadas".

Un tercer aspecto a tener en cuenta es que la acción social de las empresas la pueden ejercitar empresas de cualquier tamaño. El Libro Verde sostiene que hasta ahora han sido las empresas más grandes las que se han interesado por el tema, pero reconoce que deben ser todas las empresas, incluidas las microempresas, las que deben tener un comportamiento socialmente responsable.

De los resultados que se obtienen de los estudios citados no parece que las empresas colaboren mucho con las ONG,s, pero esta situación puede dar un vuelco importante en el futuro, tanto por los valores de "beneficio mutuo" que las empresas parece que obtienen de su colaboración con las ONG,s, como de los beneficios fiscales que las empresas pueden obtener en el ejercicio del mecenazgo.

6.5.1 La acción social de las empresas en su dimensión interna

La acción social de las empresas no se traduce exclusivamente en el desarrollo del mecenazgo social sino que se expresa, también, en otras acciones, quizás

⁴² Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas (2001): Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. (En proceso de discusión)

⁴³ Fundación privada Mecalux (2001): Guía práctica del Mecenazgo.. Barcelona.

⁴⁴ Chacón, Carmen (2001): Resumen del Libro Verde de la acción social de la empresa. Cies.

más altruistas y menos interesadas en “dar a cambio de algo”. Estas actuaciones responderían a un comportamiento ético de la empresa en el que, internamente, establecería unas pautas de conducta que ayudasen a mejorar el clima social interno y a garantizar el respeto de los derechos humanos y la solidaridad con colectivos menos favorecidos.

La responsabilidad social de la empresa desde la dimensión interna puede ejercerla desde cualquier ámbito de su estructura productiva: comercial, de gestión de recursos humanos o de gestión productiva. Los aspectos de la gestión de los recursos humanos y la gestión del impacto ambiental son los que el Libro Verde trata con mayor profundidad; no obstante, la responsabilidad social desde la vertiente de ventas o de compras es igualmente importante.

La acción social desde la vertiente de compras puede encauzarse a través de diversas acciones, como: compras de productos realizados por personas desfavorecidas (tarjetas de Navidad, productos del comercio justo, etc.), subcontratación de trabajos a empresas que contratan a colectivos desfavorecidos, etc.

La acción social desde la vertiente de ventas también puede adoptar diversas manifestaciones: descuentos en la venta a personas o familiares que trabajan en causas humanitarias, cesión de espacios para que ONG,s realicen actividades, asesoramiento a ONG, s en sus actividades, entregas de productos gratuitos, etc.

El Libro Verde hace referencia a que las empresas deben empezar por ser socialmente responsables en la gestión de los recursos humanos; concretamente, hace referencia a tres aspectos: la gestión de los recursos humanos, la salud y seguridad en el lugar de trabajo y la adaptación al cambio.

Ser socialmente responsable en la contratación de recursos humanos significa no hacer discriminación en la contratación de personas discapacitadas ni de personas pertenecientes a minorías étnicas, desempleados de larga duración, personas de mayor edad, etc. Asimismo, significa conseguir los objetivos de lucha contra la exclusión que pretende la UE. La empresa debe luchar contra la discriminación de personas o situaciones injustas: pagar igual salarios a hombres y mujeres, permitir las mismas posibilidades de promoción a unos y a otras, valorar el aprendizaje dentro de la empresa, promocionar la formación de sus trabajadores, lograr un mayor equilibrio entre tiempo de trabajo y tiempo de ocio, etc.

En cuanto a la salud y seguridad en el lugar de trabajo, se trata en primer lugar de cumplir todas las normas laborales establecidas en este ámbito, y después deben buscarse modos complementarios de promover la salud y la seguridad, utilizándolas como condiciones para adquirir productos y servicios de otras empresas. También existen ciertas experiencias en países europeos que etiquetan sus productos acreditando que son seguros para los trabajadores y respetuosos con el medio ambiente.

La adaptación al cambio que señala el Libro Verde como objetivo en el ámbito de los recursos humanos implica la participación de los trabajadores en las grandes decisiones de la empresa que puedan afectar a su futuro laboral dentro de la misma. Es un hecho evidente que las grandes empresas hacen reestructuraciones buscando ganar en competencia y calidad en sus productos. Reestructurar desde un punto de vista socialmente responsable significa equilibrar y tener en cuenta los intereses y preocupaciones de todos los afectados por los cambios. Es importante buscar la participación y la implicación de todos los afectados mediante una información y una consulta abierta. En las reestructuraciones deben participar las autoridades públicas y los representantes de sus trabajadores: las empresas deben procurar no dejar desamparados a los trabajadores, procurar que se organicen montando nuevas empresas o tutorizando su formación.

La gestión de la producción con el mínimo impacto ambiental es uno de los grandes objetivos de la responsabilidad social de la empresa. Ya ninguna empresa duda de la necesidad de disminuir el impacto medioambiental, disminuyendo los desechos y las emisiones contaminantes. Las empresas deben ser conscientes de que las inversiones hechas en la eliminación de los desechos y en la reducción de los consumos son inversiones rentables tanto para la sociedad como para la propia empresa.

Otro aspecto que fomenta la responsabilidad social de las empresas es el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental, que a través de auditorías ISO 1900 estimula a mejorar el rendimiento ecológico de su sistema de producción.

6.5.2 La acción social externa de la empresa o mecenazgo

La contribución creciente de las empresas españolas al mecenazgo obedece, en buena medida, al creciente ejercicio de la responsabilidad social de la empresa y al interés en asimilar los valores de sus clientes, accionistas y trabajadores.

La responsabilidad social de la empresa no se limita a su actividad o actuación dentro de la misma, sino que implica a su relación con todos los interlocutores con los que la empresa tiene relaciones: socios comerciales, clientes, proveedores, consumidores, Administraciones públicas y ONG,s.

El Libro Verde y el Libro Blanco del Mecenazgo⁴⁵ recogen como uno de los instrumentos de la acción social de las empresas en su dimensión externa, la relación de las empresas con las ONG,s. La empresa debe buscar compromisos y responsabilidades sociales como medio de aproximación a los ciudadanos-consumidores, tal como puede verse en los párrafos que se reproducen:

⁴⁵ Guía práctica del Mecenazgo, pp. Cit.

“Las empresas con futuro han de subrayar que son organizaciones con valores y responsabilidad frente a su entorno. La actual valoración de éstas no pasa sólo por indicadores económicos, sino también por índices sociales, culturales, clima laboral e imagen social, ya que la compañía, además de ser una institución económica, es asimismo una institución ciudadana, con los compromisos y responsabilidades que ello conlleva.”

Hoy en día, el incremento publicitario poco selectivo ya no supone un aumento proporcional de ventas; hay que ofrecer un plus en calidad, precio y compromiso socio-ambiental y comunitario.

Por ello, el mecenazgo puede colocarse en el inicio de una socio-comunicación inteligente por parte de la empresa, ya que gracias a él pasará también a gestionar activos cívicos y sociales, que le rendirán buenos dividendos en imagen, notoriedad selectiva y prestigio comunitario.

El mecenazgo conlleva “reinventar” la empresa y significa alcanzar la meta de la evolución comunicativa de la compañía. Esta empresa “reinventada” tiene una doble vocación de liderazgo: quiere ser competitiva en su segmento y solidaria con la gente, con sus estilos de vida y con su sentir ciudadano.

Para convertir a los ciudadanos en clientes, hay que verter conceptos nuevos en los medios de comunicación, y asociar el producto, la marca y la compañía a un sector o colectivo que los diferencia, distingue y valora.

El Libro Blanco desarrolla un modelo de acción social de la empresa a través del mecenazgo social que está ligado con el concepto de filantropía, pero sin que sea anónima; es decir, se trata de desarrollar un nuevo concepto de mecenazgo en el que donante y beneficiario compartan beneficios mutuos, este es el marketing social o marketing con causa.

6.5.3 Mecenazgo social o marketing con causa

Actualmente, en el desarrollo de la acción protectora de las empresas con las ONG,s se ha acuñado otro término, que es el de **“mecenazgo social”**, llamado también **marketing social o marketing con causa**, el cual se define como aquella estrategia de equiparación de unas acciones comunicativas de la empresa con las de una causa promovida por una ONG o entidad orientada al bien social. Esta estrategia se identifica más como mecenazgo que como patrocinio o esponsorización.

En la actualidad, las empresas tienden a diferenciarse en el mercado unas respecto a las otras; por esta razón, el tejido empresarial va tomando, cada vez más, mayor conciencia de las ventajas empresariales que supone la utilización del marketing con causa.

En una economía de mercado cada vez más igualitaria y global para las empresas, la diferenciación frente a la competencia se encuentra cada vez más limitada. La acción social es una forma de conseguirlo, ya que se comparten valores hegemónicos con la comunidad de referencia.

El mecenazgo se enmarca en un contexto de mejora de la imagen de la empresa, en una mayor presencia social y en la consecución de una mayor cuota de mercado. El mecenazgo se interesa por los campos más variados de la vida asociativa. Las acciones de mecenazgo tienen una función que cumplir dentro de las acciones culturales, educativas y sociales, en la formación, en la investigación, en la vida deportiva y en las intervenciones humanitarias (Libro Blanco del Mecenazgo).

El marketing social es básicamente un programa de marketing que intenta alcanzar dos objetivos -mejorar la *performance corporativa* y ayudar a causas dignas-, vinculando el *fundraising* para el beneficio de una causa con la compra de los productos o servicios de una empresa. Sin embargo, no hay que descuidar unas cualidades comunicativas que van más allá de los objetivos de venta a corto plazo, y que añaden un plus de beneficio para la empresa que en ocasiones constituye el retorno más importante de la acción.

Los potenciales objetivos que una acción de marketing con causa puede perseguir son:

- Mejorar la visibilidad nacional.
- Realzar la imagen corporativa.
- Contrarrestar la publicidad negativa.
- Pacificar a grupos de consumidores.
- Generar incrementos de venta.
- Incrementar el reconocimiento de marca.
- Ampliar la base de consumidores.
- Alcanzar nuevos segmentos de mercado y mercados geográficos.

El marketing social puede ayudar a una empresa a ganar visibilidad y a mejorar su imagen corporativa, presentándose a la opinión pública como una institución con responsabilidad social y compromiso cívico. En ocasiones, algunas empresas han desarrollado programas de marketing con causa con el objetivo de facilitar su entrada en un nuevo mercado. Demostrar que la marca asume un compromiso con la comunidad puede ser un modo eficaz de localizar un producto o servicio en su entorno, y una forma de presentarse a la sociedad.

El discurso que ofrece el Libro Blanco es el del compromiso social de las empresas para ganar cuota de mercado de su producto / servicio, a través de diferenciarse de las empresas de su competencia. Asimismo, la acción social permitirá mejorar el bienestar de la sociedad, e indirectamente su función primaria saldrá beneficiada.

El campo de las acciones sociales es rico en posibilidades. El mecenazgo social, fundamentalmente en el terreno empresarial, goza de una fuerte capacidad

de movilización interna y es también un potente vehículo de imagen. El compromiso con un programa social a fin de mejorar la calidad de vida y promover la integración de todos los colectivos sociales ofrece en sí mismo la imagen de una organización "inteligente", preocupada por el futuro y el bienestar de la gente.

El Libro Blanco cita que la mejora del bienestar de la sociedad no es patrimonio exclusivo de la Administración o de las ONG,s, sino también de los particulares y de las empresas, los cuales aportan recursos económicos directamente a las entidades.

La participación de las empresas en el ámbito del Bienestar no se realiza al margen del Estado, pero tampoco es subsidiaria de las acciones de éste. **Las empresas patrocinan aquellas acciones sociales que consideran más convenientes, aunque no sean las acciones prioritarias de las políticas sociales.**

El marketing social no está exento de críticas, como reconocen sus mismos impulsores. **Desde una perspectiva filantrópica, algunos se preguntan si una acción de este tipo debe entenderse como una actitud solidaria que dignifica a la empresa o como una coartada cuyo interés es, en última instancia, aumentar las ventas.** De lo que hemos analizado se desprende que **el marketing social no es un hecho caritativo altruista llevado a cabo por la empresa, sino una técnica planificada estratégicamente con objetivos de marketing y comunicación corporativa.**

Desde una perspectiva de políticas públicas, la crítica también apunta a una característica frecuente de los programas de marketing social: que las empresas gastan más dinero en publicitar y dar cobertura a la acción que en el sostenimiento estricto de la causa. *Las empresas caminan sobre una línea delgada que sitúa a un lado, la oportunidad de incrementar las ventas, orientar una imagen positiva y lograr una buena repercusión mediática; y, al otro lado, la ejecución de un acto fallido que genera mala prensa y reacciones negativas por parte del público.*

Otra de las críticas del marketing con causa es que los esfuerzos financieros de éstos se orientan generalmente a causas populares sin riesgo y con alta visibilidad y descuidan a grupos menos populares de alto riesgo y baja visibilidad que igualmente necesitan apoyo.

6.5.4. Ámbitos de actuación del mecenazgo

De acuerdo con los resultados de una encuesta realizada en el marco del estudio del Libro Blanco, se deduce que los sectores de actividad más frecuentados por las empresas españolas en cuanto a patrocinio han sido los deportes y la cultura motivadas, fundamentalmente, por la búsqueda de beneficios en publicidad e imagen.

Sin embargo, en los últimos años han aparecido como ámbitos de interés creciente en la colaboración empresarial, temas relacionados con las actividades

sociales o de patrocinio solidario. En este aspecto, cabe destacar la creciente implicación de las empresas en el sector de la integración laboral de personas discapacitadas, gracias en parte al impulso desarrollado en colaboración con la Fundación ONCE y su proyecto Inserta.

Junto al área de discapacidad, se encuentran las acciones de cooperación al desarrollo realizadas en colaboración con ONG,s, que han experimentado un fuerte crecimiento desde 1998. Dicha colaboración se ha basado en estrategias de marketing con causa y en fórmulas de promociones conjuntas a partir de la cesión de porcentajes sobre las ventas de determinados productos.

El patrocinio o mecenazgo de una marca o de una empresa en favor de proyectos sociales ejerce una mayor influencia en las decisiones de compra de las personas interesadas, o potencialmente interesadas, que el patrocinio de actividades culturales y deportivas.

Paralelamente, los ámbitos que más valora el ciudadano en relación con la prevalencia de intervenciones son los siguientes: sanidad, asistencia y protección social, cultura, educación e investigación, medio ambiente y deporte.

Según la Fundación Empresa y Sociedad, *4 de cada 10 empresas prevén que se implicarán en actividades de asistencia, protección social e investigación en los próximos años.*

Según la misma fuente, los patrocinios más recordados son los deportivos; sin embargo, y con mucha diferencia, *la influencia en las decisiones de compra es entre 2 y 3 veces superior para una empresa que apoya proyectos sociales que para otra que patrocina otras actividades.* También se observa que *9 de cada 10 consumidores pagaría entre un 5% y un 10% más por un producto que destinara parte de su precio a personas con necesidad.*

Las acciones sociales como eje de una política de mecenazgo se encuentran en España en una fase inicial. Actualmente, las empresas españolas que realizan este tipo de acciones, según el Libro Blanco, se encuadran generalmente en los siguientes parámetros:

- Empresas de grandes dimensiones
- Líderes en su sector
- En expansión
- Con incorporación de tecnología punta
- Bien preparadas para incorporar cambios

Algunas de las acciones de patrocinio y/o mecenazgo llevadas a cabo incorporan alguno de los siguientes aspectos, que deben superarse:

- Diseño poco profesional
- Falta de protocolos y procedimientos de selección, diseño, seguimiento y evaluación

- Acciones dispersas, sin integrarse en un plan estructurado
- Actividades con poca implicación de la organización
- Poca creatividad y originalidad en proyectos

El Libro Verde de la acción social de las empresas destaca que la acción social no sólo debe ser realizada por las grandes empresas, sino que las pequeñas y medianas empresas también deben intervenir en la implicación de proyectos comunitarios.

6.5.5. Las Fundaciones de empresa

Una de las formas de canalizar la acción social de las empresas es mediante la creación de una Fundación controlada por la propia empresa. En determinados contextos jurídicos, como es el caso español, las acciones de las Fundaciones gozan de privilegios fiscales, lo que constituye un incentivo para que las empresas gestionen sus intereses sociales a través de sus propias organizaciones.

Algunas empresas prefieren externalizar los recursos que destinan a la acción social a través de una Fundación controlada por la propia empresa, y de este modo impregnan una independencia en la gestión de esos fondos y una mayor agilidad en la toma de decisiones.

La expansión de sus actividades condujo a que las Fundaciones implementaran mecanismos para obtener recursos. Es decir, ya no son sólo instituciones que financian proyectos de interés público con el patrimonio de su empresa, sino que para llevar a cabo sus proyectos buscan apoyo y patrocinio de terceros.

Son las grandes empresas las que suelen utilizar Fundaciones para llevar a cabo sus acciones de mecenazgo. Asimismo, es habitual el patrocinio paralelo de la empresa y de su Fundación. El hecho de que una empresa tenga su propia Fundación no excluye que realice acciones directas de mecenazgo y/o patrocinio.

Esta aparente duplicidad se produce porque los intereses inmediatos no siempre son los mismos, ya que la Fundación se debe a sus fines, mientras que la empresa puede tener estrategias propias que le aconsejan intervenir de forma específica.

Existen varias razones por las que una empresa puede estar interesada en constituir una Fundación, con la intención de ser imagen genérica de mecenazgo y patrocinio.

Entre las ventajas, destacan:

- Facilidad para diseñar e implementar la propia línea de mecenazgo y patrocinio, con libertad, creatividad y personalidad propias, incluyendo contenidos y formas coherentes con la estrategia de la empresa y ejerciendo un mayor control sobre las actividades y su evaluación posterior.
- Favorecer una mayor implicación de la empresa en los proyectos.
- Reforzar su imagen corporativa externa.

- Posibilidad de gestión a largo plazo, con cierta independencia de la propia empresa fundacional.
- Acceso a las estrategias de diversificación o concentración en relación con las políticas de patrocinio/ mecenazgo por parte de la empresa y su Fundación.
- Beneficios fiscales, actualmente regulados por la Ley 30/1994 y, hoy por una nueva Ley de Fundaciones y de Mecenazgo¹⁶ que es más generosa que la actual.

La nueva Ley Fundaciones y de Mecenazgo, como contrapartida a la práctica exención total de impuestos, aunque sean por rendimientos patrimoniales o comerciales, parece que va favorecer y exigir a las empresas una participación activa y responsable en cuanto a la resolución de problemas sociales, o en relación con un aumento real de la calidad de vida.

LAS FUNDACIONES DE LAS CAJAS DE AHORROS: UN DEBATE ABIERTO

La inclusión de las Obras Sociales y Fundaciones de las Cajas de Ahorros como grupo de entidades dentro del conjunto de organizaciones del sector no lucrativo está actualmente en proceso de discusión, debido a que algunos autores (incluidos los directivos de las propias Cajas) consideran que la Obra Social y/o la Fundación es la inversión social que hace una empresa (Caja de Ahorros) y que, por lo tanto, debe ser considerada como mecenazgo de esta, en lugar de considerarla como entidad propia del Tercer Sector.

El carácter social a que deben destinar sus excedentes líquidos constituye una de las características esenciales de las Cajas de Ahorros frente al resto de los intermediarios financieros; de hecho, la Obra Social es el valor añadido y el hecho diferencial de las Cajas. Según diversos autores, el crecimiento y éxito que han tenido las Cajas de Ahorros en España se debe sin duda a este hecho diferencial. Por otro lado, la competencia, sea la de cualquier empresa mercantil en general o institución financiera en particular, intentará competir con ellas en este campo.

Compete a la Administración central, por mandato constitucional, tanto el control de las solvencias de las Cajas de Ahorros como toda la normativa sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros. Así, las Comunidades Autónomas deben limitarse -en lo que atañe a la determinación de la parte del excedente destinado a reservas (lo que indirectamente afecta a la Obra Social)- a cumplir la legislación del Estado.

Aunque no existe una norma que especifique qué porcentaje de los beneficios de las Cajas de Ahorros deben destinarse a la Obra Social, sí que está

¹⁶ Ley 49/2002, 23 Diciembre de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo.

regulada la cantidad que deben dotar a reservas y, por diferencia, la parte máxima de beneficios que pueden destinar a Obras Sociales. El art. 10, punto 5, de la Ley 13/1985 dispone lo siguiente:

“Las Cajas de Ahorros deberán destinar en cualquier caso a reservas un 50% , como mínimo, de sus excedentes líquidos. Este porcentaje podrá ser reducido por el Banco de España cuando los recursos propios de las Cajas superen en más de un tercio a los mínimos establecidos”.

Así, si la cantidad mínima que las Cajas de Ahorros deben destinar a reservas es el 50% de sus excedentes líquidos, como consecuencia, la cantidad máxima que pueden destinar a la Obra Social será el 50% restante. La realidad nos dice que las Cajas de Ahorros destinan a Obra Social, como media, alrededor de un 20% de sus beneficios después de impuestos.

La dimensión social es lo que determina la principal distinción entre Cajas y Bancos; por lo tanto, este elemento diferenciador es crucial en la estrategia de lucha en el escenario de una competencia muy fuerte entre los dos grandes grupos de instituciones que compiten dentro del sistema financiero. Los resultados de una encuesta realizada en 1.996⁴⁷ destacan algunos de estos hechos diferenciales:

Las Cajas realizan esta Obra Social por normativa legal; la actividad sociocultural es un importante impulso en el desarrollo regional; las Cajas conocen mejor las necesidades de los ciudadanos e intentan ayudarles con la Obra Social; y mucha gente decide trabajar con las Cajas por la Obra Social que realizan.

La O.M.del Ministerio de Economía de 19 de Junio de 1979 fue la primera disposición que, en su art. 10, les autorizaba para que la gestión y la administración de las Obras benéfico-sociales pudieran realizarse a través de Fundaciones creadas por las Cajas de Ahorros. Desde dicha fecha se han ido creando Fundaciones que, sin tener un papel hegemónico en cuanto a la gestión de la Obra Social, se han dedicado a acoger alguna área de ésta. Sólo hay cuatro entidades que destinan el presupuesto total de la Obra Social a la Fundación, el resto le destinan entre un 30% y un 50%, aproximadamente.

En cuanto a las ventajas de constituir Fundaciones por parte de las Cajas de Ahorros, el Libro Blanco cita, entre otras, las siguientes:

- Mejorar la imagen
- Centrar responsabilidades
- Flexibilidad en la distribución de los recursos
- Menores costes
- Instrumento de imagen
- Gestión más operativa
- Profesionalización de la gestión sociocultural

⁴⁷ Resultados citados en el Libro Blanco, op.cit.

En cuanto a los inconvenientes se citan, entre otros, los siguientes:

- Riesgo de una menor intervención de la Caja
- Riesgo de actuación contraria a la Caja
- Dificultades de transmisión de la imagen de la Caja
- Mayor complejidad formal.

El análisis del rol que cumple la acción social de las Cajas de Ahorros realizada, bien directamente a través de la Obra Social, bien a través de las Fundaciones, constata que es la difusión de la imagen corporativa de las Cajas aunque realicen actividades de interés general; es así que hay un debate abierto entre los estudiosos del sector sobre si las Obras Sociales/ Fundaciones de las Cajas de Ahorro deberían estar incluidas como acción social de empresas o como actividad propia de una organización del Tercer Sector. A propósito de este capítulo, las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros/ Fundaciones se considerará como Tercer Sector sin perjuicio que se respete la clasificación hecha por otros autores.

6.5.6 La magnitud del mecenazgo de la empresa

Estimar el importe que las empresas invierten en actividades de interés general o donan a las ONG,s no es una cuestión fácil debido a varias razones; primero, porque no hay un sistema de información sistemática que permita conocer si la empresa realiza algún tipo de mecenazgo / patrocinio a las ONG,s y, en segundo lugar, porque el tipo de aportación no siempre es monetario, pudiendo comprender otras formas, como la cesión de locales, de espacios publicitarios, cesión de trabajo de los empleados, de asesoramiento de los directivos, etc

Aunque la cuantificación del mecenazgo social es difícil, tal como se ha apuntado en el apartado anterior, existen algunos estudios recientes que ayudan a estimar dicha magnitud ⁴⁸y diversificación ⁴⁹.

La acción social en las empresas puede instrumentalizarse de dos formas diferentes: por parte de la propia empresa directamente, a través del departamento de publicidad o de relaciones públicas, y/o a través de externalizar la acción social de la empresa, creando su propia Fundación. Se constata que las empresas de mayor dimensión son las que tienden a constituir una Fundación de empresa para canalizar sus patrocinios / mecenazgos a las ONG,s; asimismo, las Cajas de Ahorros también tienden a constituir Fundaciones para canalizar todo o una parte de la Obra Social.

De las 120 Fundaciones de empresas analizadas por el estudio de Telefónica, más del 50% de éstas (excluidas las Fundaciones de las Cajas de Ahorros) perte-

⁴⁸ Fundación Telefónica (2002): Las fundaciones de empresa en España. Madrid.

⁴⁹ Projecció (2000): Directorio 2.000 del patrocinio y mecenazgo en España. Projecció-Mecenatge social. Barcelona.

necen al grupo de las 1.000 empresas con mayor facturación; además, todas las empresas que conforman el IBEX-35 (grupo de 35 empresas con mayor volumen de facturación que constituyen el índice de referencia de la Bolsa española) realizan algún tipo de actividades de mecenazgo, de las cuales, el 60% de ellas disponen de Fundación. Ver cuadro 16.

CUADRO 16
NÚMERO DE FUNDACIONES POR TRAMOS DE FACTURACIÓN

Facturación (millones de euros)	Nº empresas
Entre 100 y 249	16
Entre 250 y 499	14
Entre 500 y 999	12
Más de 1.000	20
TOTAL	62

Las empresas que disponen de una Fundación -excluidas las Cajas de Ahorros- pertenecen a los siguientes sectores:

CUADRO 17
SECTORES EMPRESARIALES DE LAS FUNDACIONES DE EMPRESA

Sector empresarial	%
Financiero (Banca, seguros)	20,97
Energía eléctrica, agua y gas	14,52
Automóviles y transportes	9,68
Alimentación y bebida	6,45
Telecomunicaciones	6,45
Constructoras y auxiliares	4,84
Textil y calzado	4,84
Química y Farmacia	1,61
Medios de comunicación	1,61
Informática / electrónica	1,61
Otros	27,58
TOTAL	100

Fuente: Fundación Telefónica

Del cuadro 17 se deduce que los sectores de actividad que más Fundaciones utilizan para canalizar sus recursos de patrocinio son: el financiero (banca y seguros) y el de los suministros (energía, gas, luz).

Las actividades de patrocinio / mecenazgo que realizan las empresas, bien directamente, bien a través de las Fundaciones, van destinadas a financiar todo tipo de actividades de interés general, incluyendo las actividades culturales, deportivas y sociales, aunque la intensidad es diferente entre ellas. De los resultados de la encuesta que utilizó la Fundación Telefónica para realizar su estudio, se obtienen las siguientes conclusiones:

- Las Fundaciones de empresas son muy activas en la realización de actividades de mecenazgo social y patrocinio cultural y, en menor medida, en actividades de patrocinio deportivo.
- Las empresas que no disponen de una Fundación son muy activas en actividades de patrocinio cultural y deportivo y, en menor medida, en actividades de mecenazgo social.
- Las Cajas de Ahorros son muy activas en los tres tipos de actividades.

Las Fundaciones de empresa suelen ser organizaciones de reciente creación, en general con menos de 10 años de antigüedad. Este hecho se constata aún más entre el grupo de empresas que facturan más de 1.000 millones de euros, de las que cerca de la mitad se constituyeron después del año 1995.

Aunque las cantidades invertidas en cada tipo de patrocinio se desconocen, del estudio se obtiene que *un 88% de las empresas con Fundación dedican recursos a la actividad de mecenazgo social, frente a un 61% por parte de las empresas sin Fundación.* Las empresas sin Fundación dedican más atención a las actividades culturales y deportivas que al mecenazgo social. Por el contrario, en lo que se refiere a las Cajas de Ahorros, la mayoría de ellas distribuyen sus recursos entre los tres tipos de actividades.

Otro dato importante es la cantidad de beneficios que las empresas invirtieron en el mecenazgo (cultural, deportivo, social)¹⁰, siendo del 1,3% en las empresas con Fundación, del 0,66% en las empresas sin Fundación y del 32,02% en las Cajas de Ahorros¹¹.

Con referencia al importe que las empresas destinan a las actividades de patrocinio en general, los únicos datos son los referentes a las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros, los cuales se publican a través de la Confederación de Cajas de Ahorros (CECA), disponiendo sólo de aproximaciones relativas en cuanto a las empresas. No obstante, según la estimación del estudio de la Fundación Telefónica, **la cantidad que aportan las empresas a actividades de patrocinio es de 110.000 millones de ptas., aproximadamente (661 millones de euros).** Cabe decir que se debe tener mucha cautela al tomar en consideración este dato, ya que no está contrastado empíricamente.

Si a la cifra de 110.000 millones de ptas. de las aportaciones de las empresas para actividades de patrocinio se le añaden los 139.000 millones de ptas. de las Cajas de Ahorros, **la magnitud económica de las empresas en actividades de patrocinio-social, cultural y deportivo- se situaría en torno a los 249.000 millones de ptas. (1.496 millones de euros), lo que representaría el 0,25% del PIB en el año 2000.** Ver cuadro 18.

¹⁰ Fundación Telefónica: Las Fundaciones de empresa en España, op.cit.

¹¹ Este porcentaje que declaran los directivos se supone que es beneficio antes de impuestos.

CUADRO 18
IMPORTE DEL MECENAZGO DE LAS EMPRESAS

	Millones de ptas.	%	%/ PIB
CAJAS DE AHORROS	139.066	55	0,14
EMPRESAS	110.000	45	0,11
TOTAL	249.066	100	0,25

Fuente: Fundación Telefónica

La magnitud de las aportaciones de las empresas es casi igual a las realizadas por las Cajas de Ahorros, con la salvedad que el número de empresas es muy superior al de las Cajas. Asimismo, cabe considerar que del importe global destinado a mecenazgo, el mecenazgo social sólo representa una pequeña proporción (0,001% del total), tal como veremos en el apartado siguiente.

LA MAGNITUD DEL MECENAZGO SOCIAL DE LAS EMPRESAS Y CAJAS DE AHORROS

Con referencia a las cantidades que las empresas aportan, en concreto, al mecenazgo social, los únicos datos existentes en este momento son los de la encuesta del estudio de la Fundación Telefónica, los cuales muestran el porcentaje que del mecenazgo total dedican a acciones sociales; así, las empresas que más aportan son las Cajas de Ahorros, con el 32% de la cifra de beneficios⁵², siendo insignificantes las cantidades aportadas por las empresas..

El importe total que las Obras Sociales de las Cajas de Ahorros dedican a actividades de interés general es de 139 mil millones de ptas., destinando la mayor parte de sus recursos al área cultural (48,3%) y, en segundo lugar, al área asistencial (un 30,1% del total). (Ver cuadro 19.) Es por ello que la cantidad que las Cajas de Ahorros invierten en acción social, 41.877,6 millones de ptas., representando el 30% del importe total de la Obra Social

CUADRO 19
LA OBRA SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS POR ÁREAS DE ACTUACIÓN

Área de actuación	MILLONES DE PTAS.	%
Área cultural	67.169,0	48,3
Área asistencial	41.877,6	30,1
Área docente	22.965,7	16,5
Área investigación	3.941,9	2,8
Área sanitaria	3.112,1	2,2
TOTAL	139.066,3	100

Fuente: CECA. Datos: Año 1.999

⁵² Este importe debe referirse a la cifra de beneficios antes de impuestos, ya que esta baja al 20,5% cuando se refiere a la cifra de beneficios líquidos.

La cuantificación económica del mecenazgo social de las empresas es de 440 millones de ptas.³³; aproximadamente, a la cual se debe añadir la cifra de 41.877 millones de pts de las Cajas de Ahorros; así, la cantidad total que **las empresas destinan a acciones de mecenazgo social** asciende a **42.317 millones de ptas.** Ver cuadro 20.

CUADRO 20
MAGNITUD DEL MECENAZGO SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS Y EMPRESAS

	Millones de ptas.	%	%/ PIB
CAJAS DE AHORROS	41.877	99	0,04
EMPRESAS	440	1	0,00
TOTAL	42.317	100	0,04

Fuente: Fundación Telefónica. Datos: Año 2.000

Aunque la cifra que las empresas dedican al patrocinio en general es del 0,11% del PIB, este importe disminuye enormemente hasta resultar insignificante (0,0001 del total) cuando se trata del mecenazgo social. Actualmente, las Cajas de Ahorros son las empresas que realmente invierten en acción social (0,04% / PIB).

6.5.7 Tendencias del mecenazgo social

El crecimiento del mecenazgo social y/o patrocinio de las empresas a las ONG,s no se puede descontextualizar de la acción global de la empresa en la acción social. Así, los presupuestos de las empresas destinados a estos fines pueden desplazarse de unos objetivos a otros; al mismo tiempo, pueden experimentar un crecimiento o disminución en su globalidad.

El incremento de la acción social de las empresas vendrá influenciado por los resultados que esperen obtener en términos de rentabilidad social y mejora de sus ventas. Asimismo, el tipo de actividades sociales que tendrán preferencia en la captación de recursos financieros estará condicionado por las expectativas de obtener una respuesta positiva alta y a corto plazo.

Según el Libro Blanco, durante la segunda mitad de la década de los noventa se ha mantenido la tendencia creciente del patrocinio en las áreas del deporte y de la cultura, muy asociadas a contraprestaciones en imagen y publicidad. El crecimiento de la participación empresarial en nuevos ámbitos no se llevará a cabo a costa de la disminución de los presupuestos dedicados a cultura, sino con cargo a los aumentos de las partidas dedicadas a la acción social, de acuerdo con los nuevos valores sociales y empresariales.

³³ Se estima que las empresas con Fundación dedican el 0,46% de los beneficios y, las empresas sin Fundación, el 0,18% de los mismos.

La tendencia en el mecenazgo social parece que se mantendrá en la línea iniciada en 1.998 de crecimiento de los sectores de patrocinio solidario, especialmente en el ámbito de la cooperación al desarrollo, y mediante técnicas de marketing social o promociones conjuntas. Las nuevas estrategias corporativas incorporan la gestión por valores, buscando acuerdos con organizaciones solidarias que defiendan valores coherentes con los de la propia empresa.

Dentro de las colaboraciones de mecenazgo solidario aumentará el apoyo a proyectos destinados a grupos en situaciones de riesgo y de exclusión social, así como a proyectos referidos a realidades locales y a iniciativas próximas geográficamente al entorno de la empresa o de sus centros de trabajo.

Una faceta nueva dentro del mecenazgo social es el *patrocinio de la ciudadanía empresarial*, que hace referencia a la implicación de la empresa en la resolución de problemas generales de la comunidad, a través de su colaboración en proyectos de carácter social, solidarios o culturales, entre otros. Esta ciudadanía empresarial puede expresarse a través de la prestación de trabajo en horario laboral, cesión de recursos para las actividades de las ONG,s, etc.

Otra de las tendencias que se constatan, según el Libro Blanco, es el *nuevo modo de gestionar las acciones de patrocinio y mecenazgo en las empresas*. Frente a la posición reactiva de las compañías, que se limitaban a seleccionar proyectos recibidos y que podían suscitar su interés, hoy el mundo empresarial tiende a ser más proactivo. Así, *especifica de antemano los ámbitos en los que desea colaborar y con qué valores quiere asociarse*. Esta tendencia va cobrando fuerza, especialmente entre las Fundaciones de las Cajas de Ahorros, pero también entre aquellas empresas que han integrado la cooperación empresarial como estrategia corporativa, creando su propia Fundación o bien dando a conocer sus líneas de colaboración mediante convocatorias públicas.

Estas nuevas tendencias de colaboración de las empresas con las ONG,s van a exigir a estas últimas un esfuerzo en su política de imagen y captación de recursos. La necesidad de captar fondos para unos mismos fines por organizaciones diferentes les va a exigir una lucha constante por la legitimidad y por los recursos que acompañan a la aceptación social.

Las ONG,s admiten que deben “aprender a venderse” (Bebaer, 1988)²⁴. Las ONG,s deben ir a buscar el dinero donde está, fidelizar a las empresas, movilizar a su personal y administrar bien; hacer, en algún sentido, ingeniería humanitaria. Si bien consideran que la participación de las empresas en la financiación del mecenazgo social es aún escasa, el compromiso empresarial tiende a aumentar.

La asignación de los fondos ocupa un lugar central en el debate sobre la solidaridad, vinculado directamente con la rentabilidad social de la acción emprendi-

²⁴ Bebaer, Claude (1987): “Le mecenat d’entreprise”, en: Mecenat social & humanitaire. L’argent et la philanthropie vers la transparence. Paris.

da. El deber de las ONG,s es gestionar correctamente las donaciones que se les confían y llevar a cabo eficazmente los programas que se han propuesto. No sólo la asignación de recursos debe ser transparente; también debe serlo la captación de fondos. Informar a los donantes potenciales o actuales, a los voluntarios y a la sociedad en general es una prioridad en todas las etapas del proceso, desde el momento de iniciar la campaña de captación de fondos, hasta la aplicación de los recursos a la obra proyectada.

Las ONG,s deben definir sus estrategias de marketing e integrarlas a su política de desarrollo. Más allá de sus objetivos altruistas, no deben perder de vista que también se encuentran en un ámbito competitivo y en un mercado en el que deben defender y conquistar al público para que éste se identifique con su labor y colabore.

El marketing social o con causa implica una actividad de marketing tanto para la empresa que contribuye financieramente, como por parte de las propias ONG,s, que tienen que planificar su estrategia e "ir a vender el producto". La necesidad de una planificación estratégica por parte de las ONG,s va a incidir en que esta técnica la usen sólo las grandes organizaciones, ya que las pequeñas no tienen recursos suficientes para poder desarrollar estrategias de acción a largo plazo y que, a su vez, comportan un coste económico elevado.

Las acciones de mecenazgo social a través de dar como prioridad la "imagen de la empresa" puede ser causa de distorsiones en la realización de la labor social. Así, el marketing con causa no está exento de críticas, como reconocen sus propios impulsores. *Desde una perspectiva filantrópica, algunos se preguntan si una acción de este tipo debe entenderse como una actitud solidaria que dignifica a la empresa o como una coartada cuyo interés es, en última instancia, aumentar las ventas.*

En resumen, la tendencia para el futuro parece ser la de un incremento del mecenazgo social de las empresas, especialmente a través de las nuevas técnicas de "colaboración" del marketing social, lo cual exige a las empresas un mayor compromiso en la acción social y, a las ONG,s, una mayor preparación para competir con las otras en la captación de los mismos recursos y en fidelizar a las empresas.

6.6 EL BALANCE CONSOLIDADO DE LA ACCIÓN SOCIAL.

Con el balance consolidado de la acción social se pretende obtener el gasto conjunto aportado a la acción social realizado tanto por las organizaciones no lucrativas como por las empresas en su actuación de mecenazgo social. Asimismo, se debe considerar las posibles interrelaciones financieras entre empresas y entidades o entre las mismas entidades.

No todas las organizaciones gestionan directamente los programas asistenciales ya que hay entidades que financian un programa en el que todo o una parte lo realizará otra organización. Por ejemplo, una Obra Social de una Caja de Ahorros financia un programa asistencial de una Asociación; una empresa patrocina un ciclo de conferencias de una Fundación; en ambos casos, si contamos el gasto de esta actividad en la organización que financia y el gasto en la entidad que lo gestiona, estaremos contando el mismo dinero dos veces; ésta es la razón por la que hay que eliminar las posibles interrelaciones financieras existentes.

La obtención de un balance consolidado de acción social será el resultado de deducir, de los ingresos totales, el importe de las interrelaciones financieras entre los diversos organismos con el fin de obtener el gasto realmente realizado.

Esta tarea no es fácil, ya que si antes ya habíamos advertido que era difícil poder cuantificar las cantidades que cada uno de los agentes sociales invierte en la acción social, aún es más difícil conocer las interrelaciones que hay entre los diferentes estamentos. No obstante, se intentará hacer una aproximación al respecto de acuerdo con algunos datos e hipótesis.

Hipótesis:

- Las Obras sociales de las Cajas de Ahorros, en promedio, realizan actividades sociales con recursos propios de alrededor de un 30%, y el resto, a través de colaboraciones con otras entidades⁵⁵ (Asociaciones y Fundaciones); no obstante, supondremos que las transferencias a otras organizaciones son del 60%, ya que se incluye un 10% en gastos de administración y gestión de los programas.
- Se toma como hipótesis que las “empresas mercantiles” realizan actividades en colaboración con sus propias Fundaciones o con otras organizaciones no lucrativas, a razón de un 80%. Existe el caso de algunas empresas o Corporaciones que fijan en sus estatutos los criterios de las aportaciones económicas a sus Fundaciones⁵⁶.
- Las Fundaciones realizan, algunas veces, actividades en colaboración con otras Fundaciones o Asociaciones, estimando esta relación en un 0,5%.

El significado del balance consolidado es el de considerar el gasto que se aplica a la realización de unas determinadas actividades, una vez que se han eliminado las transferencias entre las organizaciones entre sí. Para ilustrar las transferencias y el gasto final, en el cuadro 21 se distinguen tres columnas: la primera columna es la suma de los ingresos (igual a gastos) de las organizaciones de servicios sociales; la segunda columna son las transferencias que unas organizaciones destinan a otras y la tercera columna son los ingresos que las organizaciones gestionan finalmente. Esta última columna es la de los ingresos consolidados.

⁵⁵ Memoria CECA, 1999

⁵⁶ La Corporación ONCE destina a la Fundación el 20% de los rendimientos netos de la venta del cupón; en el año 2000, la cantidad aportada se estima en unos 12.000 millones de ptas.

La estimación del balance social consolidado de las organizaciones no lucrativas de acción social asciende a 618.606 millones de ptas (3.717,89 millones de €). Ver cuadro 21. Asimismo, si incluimos a dicho importe la aportación de las empresas como mecenazgo social, la cifra apenas varía, 618.694 millones de pts, debido a la escasa importancia de la aportación de las empresas (440 millones de pts) al mecenazgo social. Ver cuadro 22.

CUADRO 21
BALANCE CONSOLIDADO DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS
DE ACCIÓN SOCIAL. (MILLONES DE PTAS. AÑO 2000)

	TOTAL INGRESOS <i>Millones de ptas.</i>	Transferencias Internas <i>Millones de ptas.</i>	INGRESOS CONSOLIDADOS <i>Millones de ptas.</i>
<i>Asociaciones</i>	264.322		264.322
<i>Fundaciones</i>	92.044	460	91.584
<i>Entidades singulares</i>	300.351	37.651	262.700
TOTAL (sin voluntariado)	656.717	38.111	618.606

CUADRO 22
BALANCE CONSOLIDADO DE LA ACCIÓN SOCIAL:
ONL Y MECENAZGO (MILLONES DE PTAS. AÑO 2000)

	TOTAL INGRESOS <i>Millones de ptas.</i>	Transferencias Internas <i>Millones de ptas.</i>	INGRESOS CONSOLIDADOS <i>Millones de ptas.</i>
<i>Organizaciones no lucrativas</i>	656.717	38.111	618.606
<i>Empresas</i>	440	352	88
TOTAL (sin voluntariado)	657.157	38.463	618.694

Tal como podemos ver en el cuadro 23, la aportación al PIB no se incrementa significativamente cuando se incluye el gasto de las empresas mercantiles en acción social, debido a que la aportación que éstas efectúan es muy pequeña (prácticamente nula).

Los indicadores económicos del balance consolidado de la acción social del sector privado muestran como las organizaciones no lucrativas aportan el 0,61 del PIB, lo cual representa 15.422 ptas./ habitante (92,68 €), cifra inferior a la del balance no consolidado (0,65% / PIB y 16.370 pts/habitante). Se deduce que la aportación al PIB disminuye cuatro décimas cuando se contempla desde la perspectiva de la consolidación de los ingresos debido a las interrelaciones financieras entre las organizaciones.

Asimismo, la comparación entre los indicadores económicos de las organizaciones no lucrativas y el de éstas junto con la aportación del mecenazgo social, apenas varían. Ver cuadro 23.

CUADRO 23
INDICADORES ECONÓMICOS DE LA ACCIÓN SOCIAL

	O.N.I	O.N.I + empresas
Gasto / PIB	0,61	0,61
Gasto / habitante (en pts) <i>(en euros)</i>	15.420 <i>(92,67)</i>	15.422 <i>(92,68)</i>

Fuente: Elaboración propia
Cifras consolidadas

Los datos del indicador "gasto./habitante" obtenidos en este estudio se pueden contrastar con los presentados por otros estudios; en el cuadro se representan los distintos resultados, diferenciado si el dato se ha obtenido "antes de la consolidación de los gastos" o "después de la consolidación de los gastos".

CUADRO 24
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL INDICADOR "GASTO / HABITANTE"

Año	Fuente	Ámbito territorial	Datos sin consolidar (ptas. / habitante)	Datos consolidados (ptas. / habitante)
1992	MTAS	Estado	9.148	
1993	Ayuntamiento de Barcelona ⁷⁷	Barcelona		10.991
1995	Fundación BBV	Estado	11.854	
1996	Ayuntamiento de Barcelona	Barcelona		11.978
2000	Estudio FOESSA	Estado	16.370	15.422
2000	Estudio FOESSA	Catalunya ⁷⁸	22.150	

Fuente: Elaboración propia

Los datos del indicador "gasto / habitante" de los diferentes estudios citados muestran resultados coherentes entre sí. En general, **se pone de relieve un incremento del gasto invertido en acción social a lo largo de los años, especialmente, en los últimos cinco años.** Así, en España, en el año 1995 se dedicaban 11.854 ptas./habitante y, en el año 2000, 16.370 ptas./habitante, resultando un incremento del 38% en cinco años, **lo cual supone una variación media anual del 7,62 %, superior al incremento medio IPC durante dicho periodo.** Asimismo, tal como se ha dicho en el apartado 3.3, **el gasto de las organizaciones voluntarias en acción social, en los últimos ocho años, casi se ha duplicado.**

⁷⁷ Montserrat, J. y Illa, J. (1998): La despesa i el seu finançament en serveis socials a la ciutat de Barcelona. Anàlisi comparativa : anys 1993/1996. Ajuntament de Barcelona. Barcelona.

⁷⁸ El indicador tiene en cuenta las transferencias de las Obras Sociales de la Cajas de Ahorros a otras entidades, pero no las de las otras entidades entre sí.

6.7 CONCLUSIONES

El balance económico de la acción social describe el gasto consolidado global aplicado a actividades de acción social por las organizaciones no lucrativas y el mecenazgo social de las empresas, midiendo la repercusión de dicha actividad en la generación de riqueza y en la redistribución de rentas.

Los indicadores del balance económico de las organizaciones no lucrativas de acción social muestran que la gestión del gasto aporta **un 0,7 % del PIB, en Catalunya, y un 0,65% en el ámbito estatal**, lo cual incide en una redistribución del gasto de 22.150 ptas./habitante (133,12€), en Catalunya y, 15.422 ptas./habitante (92,68€), en el ámbito estatal. **El balance consolidado de la acción social** pone de manifiesto cómo las transferencias financieras entre unas organizaciones y otras, hace **que el gasto real gestionado se reduzca en cuatro centésimas de punto**, pasando del 0,65% / PIB al 0,61% / PIB. Las interrelaciones financieras entre las organizaciones son importantes de tenerlas en cuenta, cuando se quiere medir el impacto económico de todos los agentes - entidades, empresas, etc. - en la ejecución real del gasto en las actividades sociales.

El mecenazgo social, aportado por las empresas, **es prácticamente insignificante en relación con el PIB**. Así, aunque la colaboración de las empresas en acciones de interés general en España se estima en un 0,11% del PIB, la parte destinada a acción social no alcanza al 0,001%. No obstante, parece que hay una tendencia al incremento del gasto de las empresas en "mecenazgo social", el cual se concentra en ayudas a la cooperación internacional o en proyectos locales e iniciativas próximas geográficamente al entorno de la empresa o de sus centros de trabajo.

Las grandes empresas suelen organizar sus propias Fundaciones para llevar a cabo sus acciones de mecenazgo, las cuales pasan a formar parte del Tercer Sector, disfrutando de los beneficios fiscales y de los otros privilegios de las organizaciones no lucrativas, incluyendo también, el acceso a otras fuentes de financiación diferentes a las del mecenazgo de su matriz; así, las empresas, a través de sus Fundaciones, ya no son solo entidades financiadoras sino que para llevar a cabo sus proyectos sociales buscan apoyo y patrocinio de terceros, incluida la financiación de la Administración Pública.

En los últimos ocho años - de 1992 a 2000-, el gasto de las organizaciones voluntarias de acción social casi se ha duplicado, pasando de 351 miles de millones de ptas. a 657 miles de millones de ptas. El incremento del gasto parece derivado, no tanto del crecimiento del número de organizaciones, como del incremento del gasto que han realizado las entidades, especialmente las grandes organizaciones (las llamadas entidades singulares), las cuales en dicho periodo han experimentado un incremento medio anual del 10,30%, cifra bastante superior al incremento medio anual del IPC (3,4%) durante el mismo periodo.

El tamaño presupuestario de las organizaciones no lucrativas de acción social es pequeño, ya que el 95%, aproximadamente, gestionan presupuestos inferiores a 500 millones de ptas. (3 millones de euros) y, un 70% del total, gestionan presupuestos de menos de 50 millones de ptas (0,3 millones de euros). Solo un 2% gestionan presupuestos de más de 1.000 millones de pts (6 millones de €).

Se perfilan dos grandes grupos de organizaciones, las “acreditadas” y las “no acreditadas”, con tamaños presupuestarios claramente diferenciados, lo cual genera diferente capacidad de suministrar información económica. Las organizaciones acreditadas, al ser gestoras de servicios, suelen disponer de presupuestos mayores que las no acreditadas, al mismo tiempo, se les requiere la obligación de facilitar información de distinta índole; mientras que las organizaciones no acreditadas, al ser entidades de desarrollo social, no están sujetas a un control económico tan estricto, a la vez que, al ser generalmente entidades de voluntariado, sus estructuras administrativas suelen ser muy débiles.

Al igual que las empresas privadas, el problema de la elaboración de información económica está ligado al tamaño presupuestario, a medida que manejan un mayor volumen de recursos económicos, se dotan de la necesaria estructura administrativa. En el caso de Catalunya, las organizaciones “acreditadas” que accedieron a la financiación pública entregaron a la Administración Pública sus cuentas anuales, de las cuales, casi el 70% estuvieron auditadas por un profesional independiente.

Existe una relación inversa entre el número de entidades y la parte que gestionan del presupuesto total. Esta conclusión es cierta tanto para Catalunya como para el conjunto de organizaciones que operan en el ámbito estatal. Así, en Catalunya, unas pocas grandes organizaciones (2% del total) gestionan casi la mitad (44%) del presupuesto global, mientras que muchas pequeñas entidades (98%), gestionan la otra mitad (56%); en el ámbito estatal, unas pocas grandes organizaciones (entidades singulares) que gestionan el 46% del presupuesto total, mientras que muchas pequeñas, gestionan el 54% restante.

La fuente más importante de la financiación de las organizaciones no lucrativas de acción social continua siendo las subvenciones públicas. Así, la media de financiación pública de las Fundaciones y Asociaciones, en su conjunto, es del 53%, porcentaje que se vería incrementando si se incluyese las becas y los cheques-servicios que reciben los usuarios para satisfacer los precios de los servicios de las entidades. No obstante, hay una diferencia importante entre las fuentes de financiación de las “grandes entidades” y el resto de organizaciones; así, mientras que las pequeñas y medianas entidades son muy dependientes de la financiación pública- más del 50% de sus ingresos-, en cambio, las entidades singulares no lo son tanto ya que tienen más posibilidad de buscar otros medios de financiación-donativos, cuotas – y, también, disfrutan de privilegios estatales (loterías y otros) los cuales no son accesibles a las restantes organizaciones.

A nivel metodológico, se debería sustituir la percepción del “elevado” número de organizaciones no lucrativas por la “certeza” del número de organizaciones “activas”. Conocer la realidad del número de organizaciones (universo) permitiría no sobredimensionar los resultados de los estudios realizados a partir de muestras poblacionales. Asimismo, sería conveniente poder disponer de estadísticas con datos homogéneos sobre las actividades y datos económicos de las organizaciones. Estos problemas podrían ser subsanado si **las Administraciones públicas** (Ministerio, Protectorado de Fundaciones) **dispusieran de unos Registros de organizaciones activas**, únicos o coordinados entre sí para evitar duplicidades; dispusieran instrucciones para homogeneizar la información económica y asistencial contenida en las Memorias de las entidades y reglamentaran sobre la obligación anual por parte de todas las entidades de presentar sus cuentas anuales.

Como conclusión general, se pone de manifiesto que el Tercer Sector de acción social, desde la perspectiva económica, es muy diverso en cuanto al tamaño presupuestario de las organizaciones, sus fuentes de financiación, así como su incidencia en el gasto. Asimismo, es un sector con un complejo y creciente entrelazado de interrelaciones financieras entre: ellas mismas, las Administraciones Públicas y las empresas privadas.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 6

En este capítulo se elabora el balance consolidado de la acción social de las organizaciones voluntarias y del mecenazgo social así como la estructura económica de las organizaciones voluntarias de acción social y su fuentes de financiación. El punto de partida es la gran diversidad interna del sector en tamaño presupuestario, fuentes de financiación e incidencia de su gasto.

Se realiza un análisis de la estructura interna del sector voluntario de acción social teniendo en cuenta diferentes indicadores como, por ejemplo, si son organizaciones activas o no, la dimensión o tamaño presupuestario de las entidades y si están acreditadas o no.

Se constata que estamos ante un sector fuertemente polarizado en términos de gestión presupuestaria ya que un 2 por cien del total de las organizaciones gestiona el 44 por cien del presupuesto del sector. La dependencia de las organizaciones voluntarias de acción social de la financiación de las Administraciones Públicas es elevada: para el conjunto de las Asociaciones y Fundaciones alcanza un porcentaje del 53 por cien (57 por cien en el caso de las Asociaciones y el 39 por cien en el de las Fundaciones). No sucede lo mismo en el caso de las entidades singulares en las que la mayoría de los recursos o son totalmente propios(Obra Social de las Cajas de Ahorro y ONCE) o la financiación estatal es modesta (Caritas el 27 por cien y Cruz Roja el 33 por cien). El mecenazgo social se financia por las propias empresas privadas pero su relevancia hoy por hoy es simbólica.

En términos macroeconómicos se estima que el balance social consolidado de las organizaciones voluntarias de acción social en el año 2000, sin imputar el voluntariado, ascendió al 0.61 por cien del PIB.

7

VOLUNTARIADO Y ESTRUCTURA SOCIAL: FUNCIONES SOCIALES Y LÍMITES

Ángel Zurdo Alaguero

7.1 INTRODUCCIÓN.

Durante los últimos años se ha producido un progresivo reconocimiento y delimitación 'académica' del voluntariado como objeto de estudio. Este proceso de reconocimiento 'científico' corre paralelo a la amplia difusión social del concepto (en el ámbito político, asociativo, mediático, y finalmente, en los discursos cotidianos de la ciudadanía). Nos inscribimos en un contexto social 'propicio' que contribuye a legitimar el voluntariado, no sólo como *práctica social* sino también como *objeto de estudio social*, y en este caso, sociológico. Cambio social y 'presión semántica'¹ han coadyuvado en la sustitución parcial de otros referentes en el análisis de los procesos de participación social (movimientos sociales, asociacionismo, la propia participación social, etc.), fenómenos sociales a los que el voluntariado se superpone parcialmente, o en los que se encuentra contenido.

Paralelamente, la actividad editorial en torno al voluntariado ha experimentado una progresión casi exponencial en los últimos años. Nos interesa resaltar al respecto, que en el conjunto de esta ya abundante literatura sobre el voluntariado, dominan aquellos trabajos cuya aproximación al fenómeno suele construirse a partir de su idealización moral. Tales textos tienden a confundir hechos con deseos; al confundir la *imagen ideal* del voluntariado —construida y proyectada socialmente— con su *realidad concreta*, estos autores pasan a introducir el *ser* y el *deber ser* del voluntariado en una misma dimensión, la de lo real, y así confunden, hechos con deseos y estereotipos.

También como punto de partida, hemos de señalar la gran riqueza y *complejidad social* que se oculta tras la aparente transparencia de la realidad del volunta-

Siguiendo a M. Canales y A. Peinado (1994: 291) la presión semántica nos remite al verdadero "lugar de la ideología que, [...] liga el proceso de sustitución metafórica a un centro, a un núcleo de sentido. El sujeto —cada sujeto e, incluso, cada grupo social— «elige» los significantes de que hará uso, dispondrá de sus propios repertorios de estilo, etc. Pero es «elegido» por la presión semántica, por el universo de sentido que es para él preexistente y que le constituye".

riado. Complejidad que es resultado directo de su multidimensionalidad y ‘sobredeterminación’² social, y que, como no podía ser de otra forma, comparte con una amplia variedad de fenómenos sociales. Es necesario reconocer que el voluntariado ‘encierra’ una gran diversidad de manifestaciones —desde el punto de vista organizativo, motivacional, sociodemográfico, ideológico, etc.—, y que se configura como un ambiguo punto de intersección laberíntica entre distintas instituciones sociales. Pero admitir tal heterogeneidad y complejidad no debe implicar una capitulación ante la posibilidad de elaborar un modelo interpretación con aspiraciones globales. En tal dirección se orientan estas páginas; aun así, solo nos proponemos, desde una perspectiva sociológica, esbozar algunas imprecisas pinceladas acerca de lo que entendemos que son algunos de sus elementos centrales.

Enfocando el voluntariado desde una óptica social amplia, tenderemos a resaltar algunas de las ambivalencias³ y tensiones que lo atraviesan y condicionan. El universo de lo social, como realidad extremadamente rica y compleja que es, permite que un mismo fenómeno pueda aunar caracteres y consecuencias paradójicas. Ese es un principio que aplicaremos recurrentemente al voluntariado social. Caracterizando el voluntariado como un *fenómeno social complejo y cambiante, y de naturaleza ambivalente y paradójica*⁴ (en sus relaciones con instituciones y colectivos sociales, en su propia identidad ideológica y social, en relación a sus ‘efectos’ sobre los receptores de la acción voluntaria, etc.), posibilitamos una apertura para su comprensión global. En ese sentido, tras la realidad manifiesta del voluntariado social (programas y tareas concretas, actitudes solidarias y desinteresadas...) existiría una realidad, un discurso/s y una funcionalidad latentes a los que pretendemos acceder.

Finalmente, se quiere reseñar que en función de nuestro interés en proporcionar una aproximación motivacional e ideológica al voluntariado, se ha recurrido metodológicamente al uso de *prácticas cualitativas*⁵, en concreto a grupos de discusión y entrevistas abiertas⁶. En este capítulo incluimos una primera aproximación al análisis de los discursos

² Sobredeterminación del voluntariado que posibilitaría paralelamente una sobreinterpretación (en líneas potencialmente divergentes) del mismo. Hacemos una aplicación social de este término inequívocamente psicoanalítico (vid. Laplanche y Pontalis, 1987: 411).

³ Es necesario concretar qué entendemos por ambivalencia, puesto que aunque es un concepto muy utilizado en la literatura sociológica, no siempre es utilizado de una manera rigurosa. La originalidad del concepto ‘ambivalencia’ estriba en que refleja el “mantenimiento de una oposición del tipo sí-no, en que la afirmación y la negación son simultáneas e inseparables” (Laplanche y Pontalis, 1987: 20), así pues, se hace notar la simultaneidad/coexistencia de lo pretendidamente incompatible, aunque sí opuesto. Merton y Barber (1980: 19), son los primeros autores que intentan realizar una aplicación sociológica del concepto, pero, su definición termina siendo oscura, y poco operativa, al hacer un excesivo hincapié en los aspectos normativos y de estatus.

⁴ No somos ni mucho menos los primeros en afirmarlo, aunque este enfoque es relativamente excepcional en la literatura sobre voluntariado: vid. Colectivo Ioé (1990), L.E. Alonso (1999: 17), Rodríguez Victoriano (1999: 75, 76), Rodríguez Cabrero (1999: 22, 25), Marbán y Rodríguez Cabrero (2001: 54 y ss.) y Falcón (1997).

⁵ Aunque la aproximación cuantitativa es dominante en los estudios sociológicos centrados en el voluntariado, los estudios cualitativos no son una excepción. Una selección de trabajos que se estructuran en torno al uso de prácticas cualitativas, es la siguiente: Béjar (2001b), Callejo e Izquiceta (1996), Colectivo Ioé (1989), Funes (1995), Rodríguez Cabrero y Ortí (1996). Fuera de nuestras fronteras, podemos señalar los estudios de Allahyari (2000), MacDonald (1996) y Wuthnow (1996).

⁶ Una breve reseña del diseño de la investigación puede consultarse en el anexo metodológico ubicado al final del capítulo.

tos sociales de los voluntarios/as, mientras que en el capítulo once se complementa la panorámica a través del análisis de los discursos de la ciudadanía acerca del voluntariado (englobando tanto a los sujetos voluntarios como a las entidades voluntarias).

7.2 ANÁLISIS CONCEPTUAL DEL 'VOLUNTARIADO': IMPLICACIONES SOCIALES

En la aproximación sociológica al voluntariado, un elemento de importante consideración es el propio concepto 'voluntariado', máxime, en tanto en cuanto tal término ha devenido en los últimos años en elemento central de los discursos sociales sobre participación social. Para que culminara tal proceso, ha sido necesaria una cierta *reconstrucción* de la significación social del concepto y por supuesto de las prácticas asociadas al mismo. Desde estas líneas, abordaremos esta reconstrucción —verdadera 'dilatación'— significativa, y el paralelo proceso de difusión social que ha alcanzado el concepto 'voluntariado' durante los últimos tiempos (circunscrito el análisis al caso español, si bien la tendencia parece apuntar hacia un movimiento más amplio). En ese contexto, no podemos olvidar el recurso sistemático al concepto por parte de las administraciones (grandes responsables de su difusión social) a la hora de fomentar y demandar la participación social de los ciudadanos —conceptualizándola fundamentalmente desde una óptica del recurso: como fuente de servicios sociales—.

El 'voluntariado' como concepto —como elemento (central) del discurso social sobre la participación— proporciona una organización particular del sentido de una práctica social, la denominada acción voluntaria. Es por ello, que para comprender la propia acción voluntaria sea imprescindible profundizar en el análisis del concepto 'voluntariado'. Trabajar sobre el propio concepto nos permitirá una primera aproximación cualitativa al fenómeno voluntario, dado que como bien apuntan **Montañés et al. (1996: 17)** "definir la realidad es construirla", y la 'elección' social del significante es parte de esa definición.

7.2.1. La voluntad como referente: la matriz individual

La denominación como 'voluntariado' a un determinado tipo de prácticas sociales, nos remite a la volición y a la libertad individual como elementos centrales y determinantes en la concreción de acción social voluntaria. Sin embargo, la libertad de la acción social voluntaria es relativa, y el elemento volitivo es ampliamente compartido con un amplio (y heterogéneo) repertorio de prácticas sociales. Con el término 'voluntariado' se resalta la *voluntariedad* de la acción, esto es, su no obligatoriedad, pero, cabría preguntarse como lo hacen **Montañés, R. Villasante y Alberich (1996: 18)** qué actividades sociales no se hacen voluntariamente. En general, las actividades que hacemos 'obligados socialmente' son asumidas voluntariamente: trabajar, estudiar para un examen, cuidar a la prole, entre otras. Así que, como expone **Antonio Madrid (2001: 123)**, la voluntariedad termina siendo "tan genérica que pare-

ce ser excesivamente vaga en la especificación de un sujeto o una actividad". **Montañés (1996: 13)** añade que "el hecho de emplear el significante de voluntariado para definir a quienes realizan determinadas actividades, supone poner la participación en sí misma como eje principal de la actividad y dejar en segundo plano el contenido de la actividad —y el sentido de la misma, añadiríamos nosotros—, el cual es *concretado* por instancias «semiocultas» en las que la persona voluntaria apenas participa y de las que desconoce su estructura y funcionamiento, así como los criterios que siguen en el diseño de los programas".

Si la *voluntariedad* resulta deficiente en la caracterización de la actividad y del sujeto, ello no debe hacernos negar dos potencialidades muy importantes ligadas al término 'voluntariado'. En primer lugar, el referente volitivo orienta claramente la consideración de la acción social voluntaria en términos de *actividad individual*, lo cual tiene efectos ideológicos, organizativos, y prescriptivos relevantes. Por otro lado, esa ambigüedad y laxitud conceptual que inhabilita al voluntariado a nivel descriptivo, le imprime simultáneamente una enorme *potencialidad expansiva* o colonizadora, pudiendo albergar en su seno una gran variedad de prácticas sociales. Esto es, la patente 'indefinición' del término, posibilita una paralela flexibilidad y adaptabilidad proclive a la 'fagocitación' de una gran variedad de iniciativas sociales de corte participativo (y de los sujetos implicados en ellas), iniciativas entre las que los elementos de identidad compartida se reducen drásticamente (quedando ésta reducida a la realización de un trabajo gratuito). Y aunque pudiera parecer contradictorio, dicha fagocitación, implicaría, en multitud de casos, una tendencia hacia el desdibujamiento de los perfiles distintivos de las iniciativas 'absorbidas', y por tanto, una homogeneización (ideológica y organizativa) de las iniciativas 'nombradas' bajo el epígrafe voluntariado. Son varios los autores que, de manera acertada, confluyen en esta línea interpretativa, y que conceptualizan al voluntariado como un fenómeno marcadamente individualista, resultado, como expone **García Inda (2001: 166)**, de "una clara tendencia a la individualización de las estrategias de participación". Por ejemplo, **MacDonald (1996: 32)** se refiere al voluntariado en términos de iniciativa o empresa individual, y **A. Madrid (1999: 80; 2001: 117)** afirma que el protagonista del voluntariado no es el grupo o la comunidad, sino el sujeto voluntario, destacando en consecuencia en tal fenómeno, la dimensión individual, no la colectiva. Es por ello, que **Lipovetsky (1994: 140)** acierta de pleno al defender que "la cultura neoindividualista no es antinómica con la donación del propio tiempo y con los actos de ayuda y de solidaridad, más bien tiende a favorecerlos". La figura típica de tal situación, para Lipovetsky (*ibíd.*), no es otra que el voluntariado.

Los poderes públicos, y gran parte de las entidades voluntarias (especialmente aquellas de perfil más corporativo), participan de esta concepción individualista. Son éstas, las instancias que juegan un papel fundamental en el progreso y expansión de este modelo individualizado de participación social, arquetipo que se constituye en torno al sujeto social como unidad central. El Estado, lo promueve a través de sus estrategias de intervención política (v.g.: elaboraciones legislativas, planes de voluntariado, escuelas de formación, publicaciones, subvenciones que privilegian ciertas iniciativas y no otras, etc.). Por su parte, las entidades voluntarias, se

hallan inmersas en una profunda transformación organizativa, y se estructuran cada vez más en torno a los *individuos* (profesionales, voluntarios/as, usuarios/as), y cada vez menos alrededor de verdaderos proyectos colectivos. Ello implica necesariamente una disolución del papel y contribución de los *colectivos* en la organización (tanto voluntarios/as como 'receptores') y un paralelo reforzamiento del de los *individuos*. Esta transición hacia un nuevo modelo organizativo, que gira en torno a la implementación de modelos de gestión eficaz —de *productividad individual*—, supone en muchos casos una tendencia hacia la instrumentalización de la fuerza de trabajo voluntario, que pasa a estar crecientemente organizada en torno a tareas o 'puestos de trabajo' de carácter individual. En otros casos, podemos encontrar grupos de existencia coyuntural o efímera; verdaderos 'simulacros' de grupo, porque en realidad no existe una acción colectiva, sino *tareas coordinadas funcionalmente* en las que intervienen varios voluntarios/as⁷. Dicho de otra manera, se debilita el hacer/intervenir en grupo, para pasar a hacer individualmente coordinado con otros.

Esta organización individualizada, posibilita, por otro lado, un voluntariado 'a la carta' —ser voluntario/a cuándo se quiera, y cómo se quiera, rellenando así los 'huecos' definidos previamente en la 'plantilla' por la organización—. Este modelo maximiza formalmente la libertad de los voluntarios/as en la definición de su compromiso y tarea (si bien, se hallan constreñidos por la estructura del puesto y la tarea, delimitados a priori), y al mismo tiempo, por su 'geometría variable' con respecto al compromiso —junto a la desideologización formal de las organizaciones—, permite maximizar el colectivo de potenciales voluntarios/as.

No obstante, en sus elaboraciones discursivas formales, tanto la administración como las entidades voluntarias tienden a asociarse con aquellas interpretaciones —extremadamente abundantes en la literatura— que fijan el voluntariado a una matriz social de carácter comunitario. Curiosamente, sólo parece legítima una promoción de la participación social en clave comunitaria (tan reiterada como ficticia). Existiría pues, un cierto recelo, o incluso podríamos hablar en términos de tabú, a la hora de reconocer la matriz individual que fundamenta el que podemos denominar como 'nuevo voluntariado'. Sin embargo, en el caso de los poderes públicos, es extremadamente fácil rastrear tal modelo inspirador. **Albarracín et al. (1999)** señalan que la Ley del Voluntariado de 1996 plantea en términos plenamente abstractos e individualistas el ejercicio del voluntariado. Recurramos al texto de la propia ley para ilustrar tal aserto. Encontramos que "el voluntariado es expresión de solidaridad desde la libertad [...] de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más *íntimas motivaciones*"⁸. Hacer hincapié en las íntimas motivaciones, eludiendo cualquier

⁷ De hecho muchas veces el voluntario/a sólo entra en contacto con otros voluntarios/as a través de reuniones de coordinación o cursos de formación. En muchos casos, sólo alrededor de estos encuentros planificados —más que durante el desarrollo de los mismos—, en los intersticios no formalizados —esperas, descansos, etc.—, se llegan a formar verdaderos grupos de voluntarios/as, si bien unidos en gran medida por el componente lúdico y amistoso (grupos de ocio), no siendo grupos de voluntarios/as constituidos a través de la intervención colectiva.

⁸ Ley 6/1996 de 15 de enero, Boe del 17 de enero de 1996, exposición de motivos (apartado 1). La cursiva es nuestra.

‘explicación’ de la participación voluntaria que pase por lo social, es un indicador extremadamente significativo de la orientación adoptada.

Que las distintas elaboraciones legales no consideren el voluntariado individual, sino el integrado en entidades voluntarias, no contradice la opción por un voluntariado individualizado. La ley estatal —de nuevo en su exposición de motivos—, advierte que se “contempla únicamente aquella actividad que se realiza a través de una organización privada o pública”, y más adelante, en el artículo dos, se incide en que “quedan excluidas las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas o prestadas al margen de organizaciones privadas o públicas sin ánimo de lucro”. Pero, realmente el texto no reivindica la *dimensión grupal* del voluntariado, sino su ‘simple’ *organización* en clave corporativa (*funcional*). Una organización, no es necesariamente correlato de una grupalidad fuerte (expresión comunitaria) o un elemento de articulación grupal —aunque en general suponga un marco propicio para la formación de grupos primarios—. Lo que sí garantiza en todo caso la organización —de manera variable—, es la *coordinación* de sujetos y tareas (esa es su función principal).

En definitiva, cuando el Estado legisla haciendo hincapié en un modelo ideal de voluntariado ubicado con exclusividad en el seno de organizaciones, lo que parece buscarse fundamentalmente es la optimización de los recursos voluntarios —desde una óptica individual—, y también, disponer de una mayor opción de planificación, control y tutela sobre la participación a través de las organizaciones (quizá por ello, en la ley —artículo ocho—, se advierte que las organizaciones “habrán de estar legalmente constituidas...”). Se trata de una diferencia de énfasis realmente importante, dado que no es lo mismo optar por un modelo de participación centrado en lo grupal, que por un modelo de participación que reivindica simplemente la acción del individuo dentro de —coordinado por, y en definitiva, sometido a— la organización (preexistente). Optar por el primer patrón no implica negar la organización. Obviamente, los grupos tienden en la mayoría de los casos a organizarse más o menos formalmente (es decir, participación social y coordinación de tareas, funciones y sujetos no son ni mucho menos incompatibles). Pero, en ningún caso es lo mismo que los grupos se autoorganicen, que los sujetos se integren individualmente en organizaciones. También las grandes entidades voluntarias se encuadran en esta segunda lógica, que se orienta hacia la búsqueda de nuevos efectivos individuales, y descuida la articulación grupal de la organización y de su intervención social.

Desde la perspectiva liberal ‘estricta’, el voluntariado aparece fundamentalmente como expresión de la responsabilidad individual, y como perfecto complemento del eficiente mercado. Aplicando la conceptualización de **Schmidtz (2000)**, el voluntariado respondería a la deseable *internalización de la responsabilidad individual*, que se contrapondría lógicamente a los —desde su punto de vista—

¹¹ Hacemos notar que un voluntariado que se ejerce en (o es organizado por) una organización pública, se halla en sentido estricto fuera del tercer sector. Ascoli (1987: 126) asume la posibilidad de este hecho, y apunta que al superarse los límites del sector voluntario, el voluntariado ha de encuadrarse en el ámbito del fenómeno más amplio que supone la participación.

ineficaces mecanismos diseñados para la expresión de la *responsabilidad colectiva* (como por ejemplo, el llamado Estado de Bienestar). El voluntariado se concibe como una muestra —virtuosa— de responsabilidad individual (que no social) para acudir al socorro de los que no son responsables.

Desde el liberalismo extremo, se entiende que la intervención social no debe estar socialmente estructurada sino *individualmente orientada*. El ideal de intervención lo encarna la *volición individual* consustancial al voluntariado, que permitiría que tan sólo aquellos que se prestan libremente —y no todos, como sí ocurre en un sistema que reconoce y garantiza ciertos derechos sociales— se involucren en la resolución de los problemas de los individuos socialmente ‘irresponsables’ (que no en la resolución de los problemas sociales, cuya posibilidad, en sentido estricto, se niega). El modelo no es la participación social (siempre colectiva), sino, la *participación individual*. Así, se elimina la posibilidad de la ‘peligrosa’ responsabilidad externalizada. Para **Schmidtz (ibíd.: 31)** el papel de las instituciones debería reducirse a fomentar en los ciudadanos la internalización de la responsabilidad —individual—, aspecto que está profundamente relacionado con la *interiorización* del respeto al *orden social*. En ocasiones, incluso el nuevo voluntariado puede funcionar en esa misma dirección, con programas concentrados en la ‘inducción’ a la responsabilización individual.

Como la gran mayoría del nuevo voluntariado se inscribe en una lógica de la responsabilidad individual, tan sólo marginalmente es posible identificar un voluntariado ‘comunitario’ —inscrito en una matriz grupal—, expresión de un proceso de responsabilización colectiva (en otro orden de cosas, *conditio sine qua non* para una solidaridad social efectiva). Haciendo una lectura más ‘optimista’, podríamos pensar en el voluntariado como una expresión severamente cercenada y distorsionada de responsabilidad colectiva. Debemos introducir, no obstante, una matización en nuestra argumentación. No pretendemos negar totalmente la dimensión grupal en el nuevo voluntariado. De hecho, el voluntariado sigue configurándose como un marco favorable para la formación de grupos primarios (entre los voluntarios/as). Lo que se apunta es el severo debilitamiento de la dimensión grupal desde el punto de vista de la intervención social —e incluso, en cuanto a la formación de una conciencia colectiva—, deslizándose la participación social (*colectiva*) hacia un modelo de participación individual (*agregada*), cuestión que diluye su potencialidad transformadora.

Finalmente, pese a la elucidación de la participación voluntaria en clave individual —modelo en el que se desdibuja la intervención colectiva— perfilada en las anteriores páginas, coincidimos con el planteamiento de **Morán y Benedicto (2000: 147)** cuando destacan que el voluntariado tiene un evidente potencial de creación de ciudadanía activa¹⁰. Según estos autores, a través del voluntariado, los jóvenes encuentran una forma de implicación en la vida pública. Además, insisten en el

¹⁰ Una posición más matizada es la del Colectivo Ioé (1996: 292), autores para los que “todas las formas de acción voluntaria, por mínimas que sean, deben ser consideradas como principios positivos (al menos de forma latente) de desarrollo potencial de la participación social”.

“...efecto educativo que posee todo comportamiento participativo, por muy difuso y fragmentario que sea”, y defienden que no “...debe despreciarse su capacidad de creación de redes de relación y cooperación cívica entre jóvenes...” (ibídem). De nuevo, la realidad y las consecuencias sociales del voluntariado toman una expresión ambivalente. A pesar de la línea interpretativa adoptada con respecto al fenómeno voluntario, es necesario recordar que, en función de la gran heterogeneidad del fenómeno voluntario, existen iniciativas comunitarias —si bien minoritarias— en las que prima lo grupal, y en las que encontramos una interpretación de los problemas de la ciudadanía en clave social. En tales casos también se estaría construyendo ciudadanía activa, si bien desde una óptica más colectiva/comunitaria.

7. 2.2. La reconstrucción conceptual del voluntariado en el contexto de la participación social: la ampliación del referente social

Si efectuamos una somera revisión de distintas definiciones elaboradas en torno al voluntariado, constatamos que apenas parecen existir puntos de verdadero consenso en relación a su *ámbito* y *'substancia'*. La dificultad de la definición, mayor de lo que parece a primera vista (Velloso, 1999: 15), no se deriva en este caso únicamente de la complejidad y heterogeneidad de lo pretendidamente definido —verdadera constante en lo social—, sino que depende también en gran medida de la variación del *uso social* del concepto (especialmente su uso político) acentuado en los últimos años, y de las estrategias asociadas a tal uso, orientadas en general a la ‘apropiación’ progresiva de una mayor ‘cuota’ de lo que podríamos denominar como participación ciudadana (ampliación del referente). Tal hecho, se concreta necesariamente en lo que lo que Madrid (2001: 123) identifica como “imprecisión en la terminología del voluntariado”, cuestión que va más allá de la inconsistencia de identificar la ‘voluntad/voluntariedad’ como ‘esencia’ de la acción social voluntaria (a la que nos referíamos más atrás). Es por ello frecuente, que desde distintos textos se referencie al voluntariado como un “complejo y difuso término” (Carrón y Porras, 1996: 55), constatando, además, que “desde diferentes planteamientos teóricos y de análisis se han defendido no sólo matizaciones terminológicas, sino enfoques, contrapuestos” (ibíd.: 62). Por su parte Tavazza (1995: 37) entiende que esta “variedad de interpretaciones testimonia la vastedad y la riqueza de contenidos que este mundo comprende”.

Así pues, no somos los únicos que apreciamos la dificultad terminológica que implica el fenómeno del voluntariado. Por ejemplo, Ranci y de Ambrogio (cfr. Tavazza, 1995: 37) apuntan que en la actualidad, “...se continúa hablando del voluntariado refiriéndose a campos o excesivamente amplios o diferenciados; por ello, la impresión general que se obtiene es que tal término se está vaciando progresivamente de significado”. En ese sentido, podríamos afirmar con Tavazza (ibíd.) que el término voluntariado se configura como un verdadero “concepto contenedor”, cuya expansión contribuye de manera notable a restarle claridad, y le añade grandes dosis de ambigüedad. Estamos de acuerdo con ciertas visiones del voluntariado —de nuevo siguiendo a Tavazza (ibíd.: 9) — que inciden sobre “la imposibilidad de definir el voluntariado de

una vez para siempre, porque su característica fundamental es la de transformarse". En nuestro caso, reivindicamos sin ambages el carácter histórico y especialmente dinámico del voluntariado, lo que no es sino defender la *identidad* plenamente *moderna* del 'nuevo' voluntariado.

Si descendemos a considerar distintas definiciones del voluntariado, observamos un cierto *fracaso* a la hora de acotar operativamente el término, las definiciones son ambiguas y difusas, y de carácter más *inclusivo* que excluyente. Casi todo cabe (cada vez más) en el voluntariado. No pretendemos reproducir una enorme retahíla de definiciones sobre el voluntariado —en especial, debido a su ambigüedad, redundancia, y en muchos casos, ineficacia explicativa—. Pero, sí es interesante constatar cómo varía lo que se incluye en estas definiciones como voluntariado, y percibir cómo el concepto parece expandirse sin solución de continuidad. En general, nos encontramos en la literatura con una enorme profusión —a todas luces excesiva— de definiciones, que lejos de clarificar, enmarañan el fenómeno.

En los últimos años la *redefinición social* del concepto voluntariado —acometida principalmente por los poderes públicos, y secundada con presteza por gran parte de las entidades voluntarias— ha supuesto la colonización de 'nuevos' ámbitos de participación social que se ubicaban fuera del espacio 'originario' del voluntariado (reducido al referenciado como voluntariado social). Desde ese punto de vista, también cabría hablar del éxito de la 'fórmula voluntaria'. Movimientos como el ecologista/conservacionista, el pacifista y hasta el vecinal, vinculados al universo de los nuevos movimientos sociales —si bien reconvertidos en gran medida a lo largo de los ochenta a un modelo asociativo—, y distintas iniciativas tradicionalmente tildadas como asociativas (culturales, mutualistas o de autoayuda, deportivas, etc.), e incluso ciertos tipos de ocio, como pueden ser los campos de trabajo juvenil, han devenido cada vez más, parte de lo referenciado a través del concepto voluntariado. El sector asociativo ya no sólo es susceptible de ser denominado como sector voluntario, sino como sector de voluntariado. Podríamos apuntar en ese sentido, aunque pudiera parecer exagerado, a un verdadero *vector de colonización voluntaria*, al referirnos a una tendencia que homogeneiza, equipara y aglutina artificialmente iniciativas de participación altamente diferenciadas. Tendencia que, por añadidura, las hace más 'manejables' o gestionables desde un punto de vista político, ya que hace posible simplificar la intervención, regulación y control del sector —optimizando los resultados—.

No se trata simplemente de una sustitución terminológica, *grosso modo*, asociacionismo (o incluso participación) por voluntariado —si bien, es importante constatar que en el término asociacionismo (o participación) se halla implícita la *diversidad* del fenómeno, mientras que en el voluntariado domina como referente la *identidad homogénea*—. No sólo es un problema de valorar la adecuación del vocablo 'elegido' para referirnos a ciertas prácticas sociales (cuestión por otra parte nada trivial), lo realmente relevante pasa por constatar que el voluntariado está asociado a un determinado modelo de participación social. Es por ello, que la transmutación terminológica apunta hacia la transformación del propio campo asociativo (en cuanto a fórmulas de participación y de organización). No obstante, huyamos de planteamientos simplistas. El sector aso-

ciativo no es simple víctima de una calculada y enérgica política de 'redenominación', que por añadidura lo transformaría irremediablemente. No sólo advertimos nuevas estrategias políticas, sino una verdadera confluencia entre éstas y el sentido 'autónomo' de la transformación del sector asociativo en su conjunto. Es decir, el sector asociativo se está aproximando al voluntariado, y por tanto, al nuevo modelo participativo que éste ejemplifica arquetípicamente.

Así, el concepto voluntariado sirve —cada vez más, y de manera calculada— para nombrar actividades cada vez más diversas, y nos remite inmediatamente a su connotación socialmente positiva (de carácter moral). Esta ampliación está asociada a una renovación de las prácticas participativas, verdadera y profunda reconversión —*desactivación*— de la participación social (en un equivalente socialmente inocuo, en términos de asunción del orden). El *dominio discursivo* del voluntariado borra del mapa otros significantes: militantes, activistas, socios/as, e incluso otros más específicos como ecologistas, pacifistas, etc. Progresivamente, ese apabullante dominio se traslada a la realidad social. No es fácil encontrar simples asociados/as, ocultos/confundidos tras la potente estela de la 'única' realidad participativa: *los voluntarios/as* (esos modélicos 'buenos chicos/as' en el imaginario colectivo). Así, el incontestable éxito de la difusión social del concepto 'voluntariado' (única *marca* con 'denominación de origen': esto es reconocida/prestigiosa/amparada desde múltiples instancias sociales) implica —y al mismo tiempo refleja— un efecto homogeneizante —peligrosamente empobrecedor— del universo participativo.

Si pretendemos analizar la progresiva ampliación del referente social del voluntariado, un recurso realmente útil consiste en observar la evolución temporal de las definiciones sobre voluntariado. Debemos considerar las definiciones no sólo como simple reflejo de una realidad cambiante, sino, al mismo tiempo, como vector de ampliación y reconstrucción del referente social (especialmente en el caso de las definiciones políticas/legislativas). En términos generales, observamos que durante los últimos quince años las definiciones han ido ampliando su marco de referencia, tanto, que las más recientes, estarían caracterizadas por lo que podríamos denominar como *indeterminación por inclusión*; su apertura hacia casi cualquier tipo de participación social ha difuminado el perfil de lo definido. En definitiva, se incluye más en extensión, y eso implica una definición más lata desde el punto de vista 'identitario'. Se camina hacia una definición de mínimos.

Son las elaboraciones y definiciones legislativas las que, en parte, han allanado el camino en el proceso de expansión significativa del voluntariado —como elemento y expresión de un 'programa' político—. A la hora de tomar un ejemplo, podemos recurrir al texto de la **Ley Estatal del Voluntariado (1996)**, que presenta una definición de máxima amplitud —verdadera declaración de intenciones del poder político—. La ley trata de aportar una definición absolutamente prescriptiva, marca un 'óptimo' en función de los intereses de gestión y uso de la participación social por parte de la administración. En su exposición de motivos, el legislador aclara la amplitud del referente: "...*queda superado el concepto restringido de*

voluntario, asimilado con frecuencia a lo puramente asistencial, para dar cabida también al resto de ámbitos en los que participación ciudadana es igualmente valiosa y necesario complemento de la actividad pública. Desde la educación al deporte, de lo cívico a lo asistencial, la ley recoge lo que viene siendo la práctica habitual de quienes trabajan de forma altruista en conseguir una sociedad mejor para todos”.

Más adelante —en el artículo tres de la ley—, se completa el panorama al identificar el voluntariado genéricamente con actividades de interés general, y finalmente, en el artículo cuatro de la ley se concreta —aunque en realidad lo que se realiza es una apertura ilimitada— el tipo de actividades que se corresponden con el denominado ‘interés general’: “*Se entiende por actividades de interés general [...] las asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medioambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado o cualesquiera otras de naturaleza análoga”.*

Así, en la ley, el voluntariado queda equiparado plenamente con la participación social al identificarlo con toda actividad de interés general. Difícilmente se puede enunciar un marco de referencia más amplio para el voluntariado. Difícilmente se puede superar como elemento definitorio el difuso y ambiguo interés general. El voluntariado aparece como *concepto contenedor* de las expresiones de participación social, agrupándolas desde la perspectiva de la colaboración con los poderes estatales. El voluntariado implica necesariamente un *modelo colaborador* —único factor que homogeneiza finalmente la identidad—. La participación social, por el contrario, no se identifica imperiosamente con la colaboración; de ahí su mayor diversidad intrínseca.

Frente a la dilatación ‘política’ del referente social del concepto voluntariado, constatamos —a partir de nuestro trabajo de campo— que en los discursos sociales de la ciudadanía, su uso se realiza en un sentido mucho más restrictivo, remitiéndose fundamentalmente, salvo excepciones, al *voluntariado social*, e identificando éste con la actividad de las entidades voluntarias. Algún autor identifica esta limitación con la existencia de un insistente tópico, en función del cual se identificaría sistemáticamente a las entidades voluntarias con la acción social (**Gutiérrez Resa, 1996: 311**). No obstante, no se trata tanto de un tópico, como de un ‘desfase’ con respecto al proceso de reconstrucción política que ha sufrido el concepto voluntariado durante los últimos quince años. Para decirlo de otra manera, las personas siguen manejando el concepto de una manera ‘obsoleta’, con respecto al uso que tratan de imponer la administración y las entidades voluntarias (uso que se refleja crecientemente en los medios de comunicación de masas). Es de esperar en los próximos años una progresiva *sincronización* de estos usos discursivos. De hecho, en los grupos de discusión realizados se reflejan las primeras muestras de una ampliación del referente social del voluntariado. Es importante señalar que, también, la gran mayoría de los jóvenes voluntarios/as sociales de nuestros grupos de discusión y entrevistas, participan de este ‘desfase’. El uso ‘restringido’ que hacen del término

no depende únicamente de un factor de proximidad, esto es, de su inmersión vital en el área social, sino fundamentalmente de la 'persistencia' en la circulación social de una versión 'reducida' del concepto de voluntariado. Por poner un ejemplo, nuestros entrevistados identifican las prácticas y sujetos referenciados a través de la 'etiqueta' 'voluntariado ecológico', muestran en ocasiones ciertos problemas para dar sentido al 'voluntariado cultural', pero en ningún caso utilizan espontáneamente dichas expresiones; y por supuesto, insistimos en que cuando hablan del voluntariado genéricamente, su marco de referencia se reduce con exclusividad al voluntariado social. En consecuencia, nos encontramos con que el referente social central del voluntariado continua siendo el voluntariado social, aunque atisbamos un progresivo (y seguramente lento) debilitamiento de esta identificación.

Ante la difusividad y ampliación del marco de referencia del voluntariado, pretendemos reivindicar finalmente que la definición (sociológica) del voluntariado debe partir de un *referente empírico*. En realidad, la definición del voluntariado se constituiría como una *condensación compleja y dinámica (e incluso contradictoria¹¹) entre lo que los sujetos sociales entienden por voluntariado¹²* —nivel expresado a nivel discursivo—, y *aquello que hacen los voluntarios/as* (nivel de la práctica social: la acción social voluntaria). Discursos en torno al voluntariado, y prácticas de voluntariado (que se condicionan recíprocamente) constituirían, en conjunto, lo que podríamos denominar como *praxis voluntaria*, praxis que sólo puede ser apprehendida *empíricamente*, y siempre de manera aproximada, tentativa y provisional. Constatamos la imposibilidad, pues, de una definición sintética y abstracta.

7.3 LA ESTRUCTURA MOTIVACIONAL DEL 'NUEVO VOLUNTARIADO'.

Una parte importante de la literatura sobre el voluntariado, arranca, en su aproximación, de una peligrosa simplificación, que deviene finalmente en una concepción errónea sobre la estructura motivacional de la *acción social voluntaria*¹³. El elemento central sobre el que se ha incidido en el análisis del voluntariado ha sido la gratuidad (cuya centralidad no discutimos), pero —y es aquí donde reside el problema—, la identificación sistemática de la gratuidad¹⁴ con el altruismo ha supuesto que ciertos autores, hayan optado por conceptualizar globalmente la acción voluntaria en términos de *acción social altruista*. Así, la acción social voluntaria pasaría a ser *exclusivamente* una expresión de altruismo, y de ahí, partiría la frecuente idealización moral del sujeto voluntario. Desde un punto de vista

¹¹ Al respecto de la incoherencia entre diferentes percepciones —'definiciones'— del voluntariado, Aranguren Gonzalo y Villalón (2002: 29) señalan certeramente que en el seno de las entidades voluntarias se encuentran "grupos y personas que proponen, imponen o defienden esquemas de referencia diferentes y en cierto sentido opuestos que pretenden definir qué significa ser voluntario hoy".

¹² Tanto sujetos voluntarios como no voluntarios, pero especialmente estos últimos. Una aproximación al discurso de los no voluntarios puede encontrarse en el capítulo 11.

¹³ A lo largo del presente epígrafe concebiremos el constructo conceptual 'acción social voluntaria' en términos netamente sociológicos, y por lo tanto, como una 'variante' de acción social.

¹⁴ Sería más adecuado hablar de 'trabajo gratis' o de 'ausencia de remuneración', dado que la gratuidad como concepto lleva implícita una valoración moral positiva de la acción.

empírico, universalizar el altruismo como modelo de análisis social del voluntariado, implica reducir y trastocar el proceso motivacional de una parte importante de los voluntarios/as. Esto es, *no toda* práctica voluntaria es una acción altruista, y lo que es más importante, en otros casos, *no sólo es altruista* (en el sentido de que no sólo está motivada desde una perspectiva moral). Así pues, el proceso motivacional del voluntariado resulta ser mucho más complejo, y en consecuencia, nos encontramos con la posibilidad de una *orientación motivacional plural y heterogénea*¹⁵. Tal hecho invalidaría la aplicación general del altruismo como modelo interpretativo, aunque, evidentemente, el altruismo siga siendo un elemento de consideración básica en la caracterización motivacional y sociológica del voluntariado.

Si el altruismo no proporciona un modelo teórico adecuado, en el que podamos inscribir toda la acción social vinculada al voluntariado, debemos buscar la alternativa en 'el don'. La aplicación de la *lógica del don* en la interpretación del voluntariado aparece excepcionalmente en la literatura¹⁶, aun cuando ésta lógica supone la base sociológica más válida —y hasta más obvia, incluso desde una aproximación intuitiva— para abordar explicativamente la práctica voluntaria. La acción social voluntaria no implica necesariamente altruismo, pero, en cambio, *siempre* conlleva donación. Además, el modelo interpretativo que ofrece el don, es mucho más flexible y complejo, especialmente desde un punto de vista motivacional —pero también estructural—, en tanto en cuanto, las motivaciones de los actores para donar pueden ser diversas. No obstante, dejamos aquí la consideración de la *lógica del don* como modelo teórico interpretativo, para circunscribir nuestro análisis al *proceso motivacional* del voluntario/a.

El proceso motivacional se caracteriza por el *solapamiento y multiplicidad de motivaciones* (sobredeterminación motivacional), y por supuesto, por su *evolución temporal*. Como proponemos el proceso motivacional como unidad de análisis (superando el nivel de los motivos concretos y de las motivaciones¹⁷), es necesario apuntar que el modelo motivacional que sugerimos aglutina los *motivos* y los *efectos o consecuencias* de la acción en un todo integrado y con sentido. No es posible deslindar los efectos de la acción social del proceso motivacional, especialmente cuando éstos son racionalizados por el sujeto. Dicho de otra manera, las consecuencias de la acción (evaluables tanto a nivel personal como transpersonal), en tanto en cuanto son percibidas por el actor (en ocasiones de manera consciente, otras muchas veces de manera preconscious), son rápidamente 'reciclados' motivacionalmente, esto es, incorporados al proceso motivacional, complejizándolo. Un aspecto asociado a estas cuestiones, sobre el cual no vamos

¹⁵ Algunos autores que inciden sobre la pluralidad de motivaciones que intervienen en el voluntariado son: Ascoli, (1987: 153); Colectivo Ióé (1997); Colozzi (2001: 109); Béjar, (2001b: 17); Aranguren Gonzalo (2000); Velloso (1999: 21 y ss).

¹⁶ Para el caso español, las excepciones son A. Madrid (2001: 153-192) y Béjar (2001b: 66-71). Trascendiendo el ámbito del voluntariado, con una propuesta teórica que toma como referente al tercer sector en su conjunto, tenemos que señalar también el trabajo de Herrera (1998a: 163-197).

¹⁷ L.E. Alonso (1998: 54) entiende el concepto de motivación en términos de "conjunto articulado de motivos concretos de acción".

a profundizar, son las que podemos denominar como '*motivaciones de aproximación*'; aquellas motivaciones primigenias, que 'empujan' al voluntario/a hacia la acción social voluntaria. A lo largo del tiempo, dichas motivaciones pueden ser desplazadas, por el contrario, fortalecerse, e incluso armonizar o enlazarse con otras. A ese respecto, algunos de los 'nichos' motivacionales que abordaremos más adelante son mucho más estables (la dimensión proceso estaría más debilitada) que otros.

Centrémonos ahora en el análisis del proceso motivacional del voluntario/a¹⁸. En él intervienen, en la mayoría de los casos (y de manera simultánea), diversas orientaciones motivacionales. Antes de intentar elaborar una tipología motivacional, vamos a tratar de definir los que consideramos principales *ejes u orientaciones motivacionales* de la *acción social* voluntaria. Dichos ejes aglutinarían multitud de motivos concretos. En un segundo momento, tras definir las bases motivacionales del voluntariado, pasaremos a exponer muy someramente algunos de los 'tipos' motivacionales del voluntariado (establecidos a partir de nuestro material empírico cualitativo: grupos de discusión y entrevistas en profundidad), que se 'constituirían' a partir de la combinación, en fórmulas variables, de estos ejes motivacionales. En general, observamos tres ejes principales —en ningún caso excluyentes, sino todo lo contrario, insuficientes por sí mismos para explicar en solitario gran parte del proceso motivacional de los voluntarios/as. Estos son:

1. Representando un primer eje del proceso motivacional del sujeto voluntario, podríamos hablar de la *orientación individualista*. El sujeto voluntario partiría de sus necesidades, carencias o intereses personales, del más variado signo, a la hora de fundamentar la acción voluntaria. Esta orientación motivacional muestra dos variantes: a) *la orientación individualista expresiva*, y b) *la orientación individualista utilitarista o instrumental*¹⁹. Los posibles referentes de la orientación motivacional individualista son: el afecto, el 'crecimiento' personal, la integración social y el beneficio 'material'. Tales referentes se pueden concretar en: la ampliación de la red social —búsqueda de nuevas amistades, etc. —, confluyente con lo anterior, el establecimiento de relaciones 'gratificantes' desde un punto de vista afectivo —permanentes o de carácter transitorio—, mejora de la autoestima y del estatus social,

¹⁸ La elaboración de Aranguren Gonzalo (2000: 97), supone una excepción, ya que afronta la dimensión motivacional del voluntariado desde una perspectiva dinámica, en definitiva, como un "proceso". Para el autor, los "motivos iniciales se van modificando en función de los nuevos que el voluntario se plantea en la práctica" (ibídem).

¹⁹ Seguimos la diferenciación realizada por Bellah et al. (1989: 54-58). Para estos autores el individualismo utilitarista es "una forma de individualismo que cree en la existencia de ciertas apetencias y temores básicos [...] y que considera la vida humana como un esfuerzo de los individuos para potenciar su propio interés en relación con estos objetivos establecidos. El individualismo utilitarista ve a la sociedad como algo que surge de un contrato en el que los individuos participan con el único fin de alcanzar su propio interés [...]. El individualismo utilitarista es afín a la interpretación básicamente económica de la existencia humana" (ibídem: 395). Y definen el individualismo expresivo como "una forma de individualismo que surgió en oposición al individualismo utilitarista [...]. El individualismo expresivo sostiene que cada persona posee un núcleo único de sentimiento e intuición que debe ser desarrollado o expresado para que la individualidad sea alcanzada. Este núcleo, aunque único, no es necesariamente ajeno a otras personas o a la naturaleza. Bajo ciertas circunstancias, el individualista expresivo puede, por medio del sentimiento intuitivo, «fundirse» con otras personas, con la naturaleza, o con el cosmos en su totalidad..." (ibídem: 394).

el interés por conseguir experiencia laboral o un empleo remunerado, la reactivación del tiempo libre o incluso de la vida social en su conjunto, etc. Frecuentemente —pero, no siempre— la orientación individualista posee un carácter *preconsciente* para el voluntario/a. Se trata de una orientación motivacional de relevancia creciente en el nuevo voluntariado.

2. En segundo lugar, podríamos hablar de la *orientación moral* a la hora de fundamentar motivacionalmente la adscripción del sujeto al voluntariado. En este modelo, el referente central del proceso motivacional es la satisfacción de necesidades ajenas, que tomaría la forma arquetípica de *ayuda altruista* a personas o colectivos ‘necesitados’ —en tanto en cuanto se les reconoce como miembros de una misma comunidad moral—, y siempre, partiendo de unos valores morales que fundamentan una ética práctica (definida desde el deber, la responsabilidad, etc.). Esta orientación suele estar asociada muy frecuentemente —como veremos— al individualismo expresivo (la dimensión afectiva de la relación con el receptor es absolutamente central), aunque no es ni mucho menos incompatible con una orientación social. La orientación moral, cuando es dominante, suele favorecer la adscripción a áreas de corte asistencial y marcado carácter paliativo. Esta orientación motivacional puede partir de las creencias religiosas del sujeto voluntario, pero en otros casos, puede responder a una ética ‘secularizada’.
3. Podríamos apuntar un tercer factor motivacional, que se concretaría en la *orientación social* (política, en el sentido más amplio de la palabra). El punto de arranque de esta orientación es la *acción colectiva*, y por tanto, la articulación grupal. El desarrollo pleno de esta orientación motivacional, tiene como referente central la *intervención y transformación social*, aspectos estrechamente vinculados a la consecución de un orden caracterizado por la justicia material²⁹ (siendo posibles, no obstante, distintas concepciones, estrategias y orientaciones ideológicas al respecto). Parece que se trata de un tipo motivacional en franca recesión, o dicho de otro modo, la orientación social suele ser *secundaria* para los sujetos involucrados en tareas de voluntariado, pero su debilitamiento o relativa marginalidad no implica en ningún caso su desaparición. Esta orientación motivacional favorecería —y se vería favorecida por— el compromiso en labores y programas de corte no paliativo.

Insistimos en que no es ésta una tipología de carácter excluyente, sino todo lo contrario, las orientaciones motivacionales muestran un carácter fundamentalmente complementario. Dicho de otra manera, la mayoría de los voluntarios/as incorporan en su proceso motivacional hacia el voluntariado los tres ejes, si bien en una ‘proporción’ variable, esto es, suele existir en casi todos los casos un *eje motivacional dominante*, aunque podemos encontrar tipos motivacionales relativamente

²⁹ Entendiendo la justicia ‘material’ desde una perspectiva muy amplia (cuyo logro incluiría también, por ejemplo, la desaparición de discriminaciones legales —en cuanto tienen consecuencias materiales/sociales—, etc.). El referente ‘justicia’ nos habla de una orientación moral implícita, o incluso explícita, lo que refuerza la concepción complementaria de los ejes motivacionales.

‘equilibrados’. Dado que hablamos de un proceso motivacional eminentemente dinámico, la ‘composición motivacional’ en relación con los tres ejes u orientaciones señaladas puede cambiar en el tiempo, y de hecho, así ocurre frecuentemente: por ejemplo, hay voluntarios/as que se aproximan al voluntariado a partir unas creencias religiosas y potencian posteriormente su orientación social, etc.

Es conveniente apuntar, que el entorno organizativo en el que se encuadra el voluntariado, aunque por sí mismo no se configura como un eje motivacional (y en ese sentido, no se incluye en el modelo), sí funciona como un ‘predictor’ bastante fiable de la orientación motivacional del sujeto voluntario. En definitiva, tipos organizativos diferenciados suelen correlacionarse con tipos motivacionales distintivos. Se podría establecer un eje ‘organizativo’ que nos conduciría en un continuo desde las pequeñas asociaciones voluntarias a las grandes corporaciones voluntarias —aunque con respecto a estas últimas el tamaño no es estrictamente definitorio—.

Tras establecer un marco general en el que hemos apuntado los que consideramos ejes motivacionales básicos del voluntario/a, pasamos a perfilar, telegráficamente, algunos de los *tipos motivacionales* más característicos, no pretendiendo agotar en ningún caso, el análisis de la compleja *estructura motivacional de la acción social voluntaria*²¹. A pesar de que nuestro referente es el proceso motivacional, la modelización analítica que proponemos parte de una necesaria congelación —a modo de instantánea fotográfica— de dicho proceso, al eliminar en su estructuración la variable temporal. A *priori*, un voluntario/a podría pasar por distintas ‘posiciones’ motivacionales, si bien, existirían algunos ‘itinerarios’ más frecuentados (a los que trataremos de hacer referencia puntualmente). Esta simplificación analítica (que disuelve la dinamicidad inherente al proceso motivacional), responde al objetivo de hacer abordable el análisis motivacional. Es muy importante apuntar que los tipos motivacionales que vamos a examinar, se hallan estrechamente vinculados a la identidad ideológica del voluntario/a, esfera ésta, con la que existiría un sistema de correspondencias bastante sólido. Así, el análisis ideológico del voluntariado, tiene un carácter complementario con respecto al análisis motivacional. Dejaremos para otra ocasión la exploración de esta dimensión, aunque somos conscientes que tal carencia limita la potencialidad explicativa de las líneas que siguen.

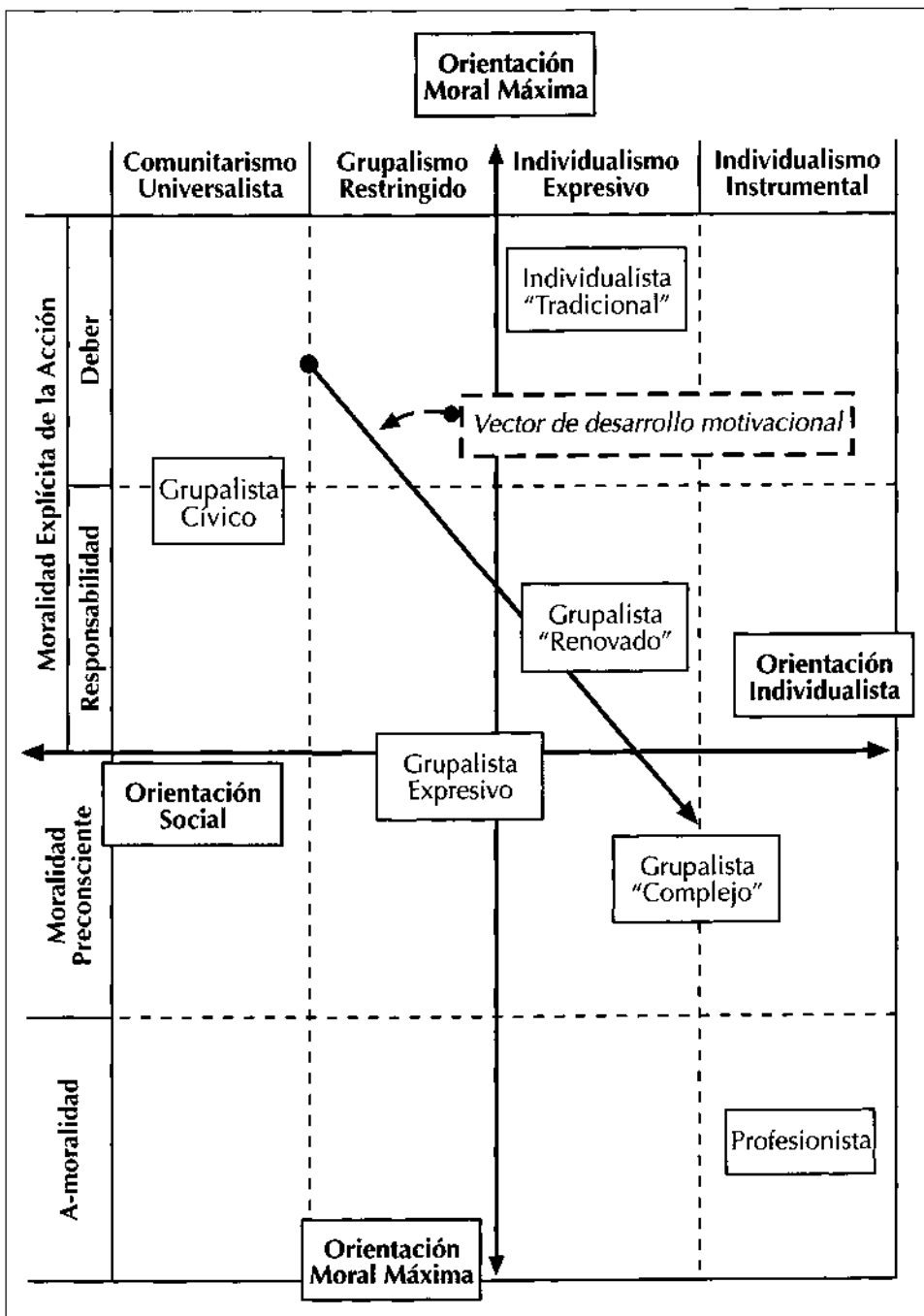
Es necesario insistir en que las ‘posiciones’ motivacionales, no se definen como conjuntos cerrados de motivos diferenciados o de carácter exclusivo, sino que más bien, se definen por una *ordenación jerárquica distintiva* de un repertorio de motivos que es compartido en términos generales. O lo que es lo mismo, los tipos motivacionales comparten —comúnmente— la presencia de un buen número de motivos ‘concretos’, pero tales motivaciones se estructuran (u ordenan) de manera diferente en el proceso motivacional, se manifiestan con intensidad distintiva (por ejemplo, la orientación moral e individualista expresiva están presentes en la

²¹ Otras aproximaciones a la dimensión motivacional del voluntariado son las de: H. Béjar (2001b), M^a.J. Funes (1995: 37-77) y el Colectivo Ioé (1997).

mayoría de los voluntarios/as, pero ni su forma concreta, ni su 'fuerza' son constantes). Así, en nuestro caso, la descripción de los tipos motivacionales no partirá de una simplificadora enumeración exhaustiva de un vocabulario (o listado) de motivos, sino que atenderá fundamentalmente a las orientaciones motivacionales generales, valorando su presencia e intensidad en la configuración de la acción social voluntaria (para cada uno de los tipos motivacionales apuntados).

Así pues, nos adentramos en una modelización analítica (que intenta hacer inteligible y proporcionar un sentido a la realidad del voluntariado), lo cual implica necesariamente una reificación simplificadora de la realidad observada. Las distinciones que vamos a realizar son artificiosas (aunque *empíricamente* fundadas), dado que los distintos ejes motivacionales a los que nos hemos referido más arriba, se estructuran como un *continuo*. En algunos casos, las posiciones descritas presentarán necesariamente solapamientos. Además, hemos de advertir que no se trata de un modelo cerrado, sino en proceso de complejización.

GRÁFICO 1
 REPRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE LAS POSICIONES BÁSICAS DE LA ESTRUCTURA
 MOTIVACIONAL DEL VOLUNTARIADO EN FUNCIÓN DE LOS
 PRINCIPALES EJES MOTIVACIONALES



En el modelo que pasamos a exponer, los tres primeros tipos motivacionales se identifican con una *matriz individualista* (dominante para el conjunto del 'nuevo voluntariado'), mientras que la cuarta posición se adscribe a una *matriz grupal*. Pasemos a repasar los distintos tipos que integran nuestro modelo motivacional del voluntariado:

1) Voluntariado individualista expresivo y moral.

Como se expresa en el propio enunciado, este tipo motivacional, se caracteriza por la fuerte presencia de las orientaciones moral e individualista expresiva. No obstante, este campo motivacional dista mucho de ser un espacio homogéneo, y en ese sentido, delimitamos dos variantes principales: el voluntariado 'tradicional' y voluntariado 'renovado':

a) 'Tradicional'. En este subtipo motivacional, la orientación moral se configura como el 'factor' motivacional dominante, justificando, e incluso legitimando la orientación individualista expresiva asociada (aun cuando ésta sea extremadamente potente). La orientación expresiva bascula casi exclusivamente en torno al factor afectivo (más centrado en la empatía, y menos en el 'crecimiento' personal). La orientación moral dentro de este segmento del voluntariado, está fundamentada de manera especialmente frecuente (sin ser una característica universalizada) sobre las creencias religiosas. En general, esta posición es más típica actualmente entre voluntarios/as de edad avanzada y especialmente mujeres —si bien, las prejubilaciones, han provocado el progresivo acercamiento de un pequeño número de hombres—. Se trata de un tipo motivacional en franca recesión dentro del espectro del nuevo voluntariado y el menos característico de este modelo de participación (aun cuando cuantitativamente sea un sector importante).²²

Nos encontramos con un proceso motivacional muy estable en el tiempo (difícilmente se producen evoluciones hacia otros tipos motivacionales). Desde el punto de vista del compromiso, los voluntarios/as presentan una elevadísima fidelidad que se fundamenta en la fuerte identidad que se mantiene con el *rol* voluntario. Es por ello, que son muy frecuentes las referencias a la 'vocación' (concepto de profundas reminiscencias religiosas), que se correspondería con un compromiso personal muy fuerte —vinculado a una disposición eminentemente moral—, que llega a ser en algunos casos total. Así, entre los voluntarios/as 'tradicionales', el voluntariado aparece como una actividad central desde un punto vital (incluso en ocasiones el *único* eje vital). De ahí, que frecuentemente se identifique el voluntariado con un 'estilo de vida', una actividad que da sentido a sus vidas.

La acción voluntaria se conceptualiza exclusivamente en términos de *acto moral* —y al mismo tiempo, eminentemente *a-social*—. Acto moral que, desde un

²² Por supuesto, los voluntarios/as 'creyentes' (más concretamente aquellos que enlazan su voluntariado con sus creencias religiosas) no se limitan a ubicarse en este nicho motivacional, pero, hoy por hoy, quizá todavía sea el más característico.

punto de vista motivacional arranca del *deber*, más concretamente del deber de la ayuda. Como fundamentación del deber, aparece claramente la idea de *reciprocidad*: hay que devolver lo recibido. En ciertos casos, la devolución se vincula a los dones de origen divino recibidos (concretados en el carisma). Es ésta, una justificación especialmente frecuente entre las mujeres. En el caso de los varones, el marco explicativo suele hacer referencia a las condiciones de existencia material (de las cuales se hace una lectura individualizada y vinculada al azar²³) y las capacidades personales (asociadas a la dimensión laboral), que permiten y obligan a ayudar. La reciprocidad responde a un modelo individualizado. El destinatario es la persona, en ningún caso el colectivo. Finalmente, el voluntariado implica un *sacrificio*, si bien, un sacrificio enormemente gratificante desde un punto de vista afectivo. La dimensión de sacrificio es central, debido a que es el origen de la moralidad asociada a la acción voluntaria, la dimensión que atribuye a la ayuda un valor máximo.

Dado que el deber nos remite a la obligatoriedad de un mandato, es éste un aspecto que matiza la opción personal 'libre'. Frecuentemente los voluntarios/as relatan que se ven *impelidos* a su compromiso voluntario. Así, discursivamente, se tiende a negar el voluntariado como una opción racionalmente sopesada. Esta visión es especialmente frecuente entre los voluntarios/as cuya orientación moral tiene un origen religioso. En esos casos, se insiste que el voluntariado responde a una necesidad, a un impulso incontrolable. Más allá del nivel declarativo, si hemos de señalar que este tipo motivacional presenta un nivel de racionalización (motivacional) limitada —que no totalmente ausente— con relación a otros tipos.

La relación afectiva —fundamentada moralmente— es muy importante desde un punto de vista motivacional. Hay una apropiación (y al mismo tiempo reducción) del receptor en términos exclusivamente afectivos, y en ocasiones, se le hiper-vulnerabiliza discursivamente, para resaltar de esta manera su dependencia. En el caso de las mujeres (gran mayoría del colectivo), el voluntariado parece conformarse metafóricamente como una nueva oportunidad para ejercer un *rol* maternal. Podríamos hablar de una 're-maternalización', en el contexto de un colectivo de voluntarias cuya familia se encuentra mayoritariamente en la fase de 'nido vacío'. Se ha producido la emancipación de los hijos/as, o cuando menos, el grado de autonomización de los mismos es muy alto (quizá no desde el punto de vista funcional, pero sí desde el afectivo o relacional). En cierta medida, las madres encontrarían un 'sustituto afectivo' en los receptores de la acción voluntaria (convenientemente 'infantilizados'). De ahí, que encontremos una cierta 'preferencia' por los colectivos con un perfil más desvalido y dependiente.

En cuanto a la actividad desarrollada como voluntarios/as, ésta es entendida fundamentalmente en términos de acompañamiento y actitud de escucha. Se trata más

²³ El carácter 'azaroso' —y por tanto, no sujeto a lógica alguna— de la posición social ocupada por el sujeto es una interpretación compartida (con ciertas variantes) por todos los tipos motivacionales de carácter individualista. Posición discursiva que por definición se contrapone a cualquier explicación de carácter social.

de *estar* y desarrollar una actitud (eminentemente ética) ante el receptor, que de desarrollar un *hacer* activo (aunque tampoco se niega esta dimensión). Es una tarea que se fundamenta en la capacidad de empatizar, de tender vínculos afectivos con el destinatario, de incidir en —y cambiar— su estado de ánimo y su autoestima, no sus condiciones materiales (se insiste especialmente en la importancia de la ‘pobreza espiritual’). El don, toma forma de dedicación temporal, un tiempo con un significado fundamentalmente afectivo y moral. En ese contexto, es evidente que la gratitud del receptor ocupa un elemento destacadísimo en el proceso motivacional.

b) ‘Renovado’. Esta segunda variante subvierte la jerarquía de los componentes del proceso motivacional con relación al sector ‘tradicional’. Así, en este caso, la orientación expresiva (en la que tienden en general a ‘igualarse’ los factores afectivos y de ‘crecimiento’ personal), domina sobre la orientación moral, que se independiza notablemente del factor religioso (aunque no para todos los segmentos), y se ‘reduce’ moderadamente. En comparación con la variante ‘tradicional’, es más típica del segmento joven del voluntariado.

Explicitemos algunos puntos de diferenciación con respecto al segmento ‘tradicional’. En primer lugar, dentro de la fuerte orientación individualista expresiva que caracteriza a este tipo motivacional, encontramos una significativa presencia del ‘crecimiento’ personal. Se explicitan ‘beneficios’ personales derivados de la acción voluntaria, que van más allá de la compensación afectiva (aunque emanen de ella). En los discursos, aparece reiteradamente como referente el ‘enriquecimiento personal’, formulación que introduce un matiz reflexivo —la vivencia íntima— en el sentido de la acción (las consecuencias personales de la acción voluntaria son racionalizadas parcialmente y ‘recicladas’ motivacionalmente). Éste refleja un relativo descentramiento del receptor desde un punto de vista motivacional, y asimismo, un paralelo autocentramiento del voluntario/a —si bien, de carácter muy limitado en relación con los tipos motivacionales individualista ‘complejo’ y profesionalista que examinamos a continuación—. El proceso de crecimiento o realización personal, estaría asociado a un cierto proceso de ‘re-socialización’. Dicho proceso se correspondería con una transformación personal de carácter íntimo (cuyo referente sería la *sensibilización*, sustituto individual e inocuo —acrítico— de la toma de conciencia colectiva), centrada en la apropiación vivencial, afectiva, de las problemáticas sociales a través de casos particulares (que no producen generalización).

La ‘opción’ motivacional por el crecimiento, no implica en ningún caso el abandono de lo puramente afectivo, en tanto en cuanto, la relación con el receptor —y el contacto con su realidad personal— suele ser la principal fuente de ‘crecimiento’ (aunque también los vínculos con otros voluntarios/as). Es por ello que podemos seguir hablando, en términos generales, de una fuerte ‘maternalización’ de la acción (si bien de grado inferior a la encontrada en la fracción tradicional). Desde el punto de vista afectivo, sigue funcionando como recurso ilustrativo la metáfora del la ‘droga’ y el ‘estar enganchado’ —que también aparece en ocasiones en el segmento tradicional—. Dicha metáfora nos proporciona ciertas claves motivacionales que sólo enumeramos: 1) la necesidad, 2) el placer, 3) la pérdida

de control consciente sobre la actividad y el compromiso. Para estos voluntarios/as estamos ante una actividad que va más allá del beneficio utilitario.

Finalmente, en relación a la fracción 'tradicional' encontramos una marcada transición desde una ética del deber y el sacrificio, a una ética de la responsabilidad ('elegida' individualmente). Las 'ganas de ayudar' aparecen como correlato de la voluntad individual. Por supuesto, la ayuda sigue siendo el referente central de la acción. En términos más generales, percibimos un relativo debilitamiento de la orientación moral —si bien, ésta se explicita de manera espontánea—.

Una variante especialmente interesante (si bien de carácter minoritario) del individualismo expresivo y moral de carácter renovado, está representada por un segmento que parte motivacionalmente del individualismo expresivo y la orientación moral (siendo estos los ejes dominantes), pero, que al mismo tiempo, incorpora una limitada orientación social. Es uno de los tipos motivacionales que presentaría un perfil más 'integrador', y al mismo tiempo, más paradójico. Este segmento presenta un discurso social moderadamente crítico, de carácter genérico y difuso, construido a partir de la constatación de lo que identifican como una profunda —e injusta— situación de desigualdad social. Partiendo de tal diagnóstico social, su *modelo ideal* de intervención (y ahí evocan una esperanza, más que describir un escenario real) se circunscribe a un civismo individual generalizado, de carácter estrictamente moral y en ningún caso político. Se concibe la necesidad de afrontar un *cambio social* (aunque no se especifica hacia dónde), que deberá concretarse a partir de la intervención activa de la ciudadanía en su ámbito cotidiano. Dicho cambio no se percibe como producto de la acción colectiva, sino, por el contrario, como el resultado (no intencional en términos globales, ni necesitado de coordinación o planificación alguna) del 'sumatorio' de actos morales de carácter individual —concretados en actos de *ayuda*—. Así, dicha transformación 'social' dependería de la moralidad individual —que engendraría finalmente, por agregación, justicia social—. Se produciría insensiblemente, gracias a esa acción individual no coordinada aunque confluyente. En cierta medida, podríamos conceptualizar el modelo de transformación en términos de una *mano invisible*, si bien, a diferencia de la 'modalidad' smithiana, en este caso sería la moralidad individual —y no los intereses egoístas, o los 'vicios privados' de la fábula de Mandeville— la fuente de virtud pública (y justicia social).

2) Voluntariado individualista 'complejo'

Integra, en configuraciones motivacionales variables, el individualismo expresivo e instrumental (o utilitario). Es el más característico del *nuevo voluntariado*, junto al voluntariado individualista instrumental o 'profesionista' —con el que se solapa cuando domina la orientación instrumental—. Quizá sea el tipo motivacional con un carácter más ambivalente y difuso. La manifestación de la orientación expresiva está estrechamente asociada al crecimiento personal, pasando a un segundo plano la vinculación afectiva con el receptor. La orientación individualis-

ta utilitaria presente en este tipo motivacional, pasa usualmente por la búsqueda de rentabilización (indirecta y mediata) en la aproximación al mercado de trabajo: básicamente adquisición de experiencia. La orientación moral no desaparece, si bien ocupa una posición secundaria en el discurso (en ocasiones se pretende negar su presencia), y por supuesto, también en el proceso motivacional.

Este tipo motivacional está especialmente sobredeterminado motivacionalmente, lo que dificulta especialmente su análisis. Es posiblemente el tipo más inestable, y por tanto, en el que está más presente la dimensión de proceso. Existe un equilibrio precario entre más de una orientación motivacional, que podrían llegar a dominar alternativamente. No es por tanto sorprendente, que los voluntarios/as 'complejos' presenten grandes problemas para delimitar discursivamente su propio proceso motivacional, para encontrar una formulación que les satisfagan plenamente a la hora de referirse al porqué de su acción. No se encuentran cómodos con la 'entrega vital' como referente, ni tampoco con la 'rentabilización egoísta' — el beneficio individual neto—. Lo más característico en este nicho motivacional, posiblemente, sea que el crecimiento personal alcanza su máxima expresión. Algún voluntario llega en el extremo a hablar de 'alimentar su ego'. Se evita el referente ético —en la elaboración discursiva—, los voluntarios/as 'complejos' no quieren en ningún caso parecer una 'hermanita de la caridad'.

Nos encontramos con un planteamiento eminentemente racional con respecto a la acción voluntaria. Ésta, no es ninguna 'penitencia', no se trata de responder a un deber moral —de tipo religioso o inspiración humanista—. En ningún caso se asocia el rol voluntario con un estilo de vida; se separa radicalmente de la 'vocación'. En ese sentido, la entrega tiene un límite, y por tanto, al no facilitar un 'cheque en blanco' a la organización, la fidelidad de los voluntarios/as individualistas 'complejos' se resiente, acostumbrando a ser menor que en los tipos anteriores. Plantean una separación radical entre la esfera de la vida personal, y la actividad voluntaria, siendo ámbitos diferenciados entre los que existe una marcada discontinuidad. Los voluntarios/as individualistas 'complejos', tampoco parten motivacionalmente de una ética de la responsabilidad, sino más bien de un convencimiento racional de carácter individual (que quieren desligar de lo moral). La racionalización incluye una lectura moral de la acción y sus consecuencias, aunque desde un punto de vista consciente se rehuya de ella —este tipo de referencias les parecen un poco trasnochadas—. La acción voluntaria (a partir de su dimensión moral, no explicitada, pero importante) contribuye a armonizar y justificar la posición social que ocupa el sujeto voluntario, libera de culpabilidades. Aunque no se reivindica directamente, hay una conciencia implícita de 'hacer bien' a través de la acción voluntaria. Con el fin de rebajar el tono moral de la acción, en ocasiones se buscan sustitutos del concepto 'ayuda' que funcionen como referentes de la acción, sin embargo, se trata de una ruptura exclusivamente formal. Finalmente, sólo son capaces de recurrir al uso de estrictos sinónimos del tipo 'echar un cable'. Por supuesto, la orientación social apenas está presente, no pretenden cambiar el mundo, no porque les guste, sino porque simplemente no se puede.

En este 'nicho' motivacional, nos encontramos con la posibilidad de que la relación con el receptor no se evoque en términos esencialmente afectivos sino 'funcionales' —si se quiere, en términos técnicos, aunque este rasgo es más propio del voluntariado 'profesionista'—. En términos generales, sí existe una importante implicación afectiva, pero, al mismo tiempo, se ponen en funcionamiento mecanismos de control —autocontrol—; el voluntario/a trata de que el vínculo afectivo no sobrepase ciertos límites, para que así pueda mantener incólume la independencia entre la esfera vital y la actividad voluntaria. En ocasiones, asociado a ciertos programas en los que el vínculo con el receptor no es central, el sostenimiento del 'nivel' de motivación no se estructura en torno a la gratitud —compensación de tipo subjetivo—, sino de los logros de la acción voluntaria (en relación a objetivos marcados en el programa). Podríamos hablar de una relativa despersonalización con respecto a los tipos motivacionales previos.

En términos generales, el proceso motivacional parte del *yo*. La racionalización de los 'beneficios' personales obtenidos a través de la acción voluntaria ocupa un lugar central en el proceso motivacional. Se hace porque compensa 'objetivamente' (desde una perspectiva más personal, pero también instrumental). Tal compensación está vinculada a la integración social —entendida desde una perspectiva muy amplia—, e implica asimismo una intensificación de la experiencia vital.

3) Voluntariado individualista instrumental: el voluntariado 'profesionista'

El voluntariado profesionista resulta especialmente interesante, por las paradojas que presenta, en ocasiones por la virulencia de su discurso frente al voluntariado, y por ser, quizá, la variante más novedosa, y por ello la menos estudiada. Se trata de un modelo de voluntariado quizá no dominante cuantitativamente, pero muy característico del nuevo estadio del voluntariado, y cuyo desarrollo se halla estrechamente vinculado a la situación del mercado laboral.

Desde un punto de vista motivacional, se trata de un tipo mucho más 'puro' —o lo que es lo mismo: más simple—, que parte del dominio hegemónico de la orientación motivacional individualista instrumental o utilitaria (prácticamente en régimen de 'monopolio'), asociada fundamentalmente a la aspiración de inserción en el mercado de trabajo a través de la práctica voluntaria. En algunos casos, se configura como el punto final de un proceso motivacional que arranca del voluntariado individualista complejo (e incluso en ocasiones grupalista). En este caso, se produce un fortalecimiento de la orientación instrumental y un debilitamiento paralelo de la orientación expresiva; suele ser el tipo de evolución más habitual. Menos frecuentemente, el recorrido asociado al proceso motivacional es inverso: se parte de una posición motivacional de tipo profesionista y se deriva a un individualismo complejo, siendo más improbable una evolución hasta un voluntariado de carácter grupalista. Dentro de una matriz individualista, este tipo motivacional abandona en gran medida la orientación expresiva en favor de la implicación instrumental (quedando 'residuos' variables de las orientaciones moral, expresiva, e incluso en ocasiones social).

La acción voluntaria del '*profesionista*', se explica principalmente a través de la puesta en marcha de estrategias —de carácter consciente— conducentes a facilitar su inserción en el mercado laboral. En primer lugar, es necesario elaborar un perfil social del colectivo profesionista, para de esta manera comprender mejor su proceso motivacional. Son jóvenes titulados/as, o en vías de titulación (últimos años de estudios). Su formación académica se suele identificar con estudios relacionados con el área social: bien trabajadores/as sociales, psicólogos/as, pedagogos/as, educadores/as sociales; bien educación secundaria en integración social, educación infantil, etc. El perfil profesionista se acentúa necesariamente cuando aumenta la edad de los jóvenes voluntarios/as, e imperiosamente se corresponde con sujetos en paro, precariamente empleados o estudiantes. Esto no implica afirmar, en ningún caso, que todos los voluntarios/as en paro, precariamente empleados o estudiantes respondan al perfil profesionista, tampoco podemos afirmar que todos los estudiantes o titulados en trabajo social, psicología, etc., presenten una orientación profesionista, pero sí podríamos hablar al respecto, si se nos permite la licencia, de 'factores de riesgo'.

El voluntariado profesionista dista de configurarse como un colectivo homogéneo, encontramos una marcada gradación entre posiciones más moderadas y radicales. El voluntario/a *profesionista moderado*, se distingue por una orientación hacia el voluntariado fundamentada en su aproximación gradual al mercado de trabajo (orientación en ocasiones no demasiado explicitada, e incluso, en ocasiones, escasamente racionalizada), acercamiento de carácter no urgente, no identificado con la necesidad de inserción inmediata. Pretende fundamentalmente —y de manera, digámoslo así, 'relajada'— acumular experiencia rentabilizable posteriormente en el mercado de trabajo. No aspira a una incorporación inmediata —ni a toda costa— al mercado laboral a través de la organización en la que participa como voluntario/a, y no desarrolla un discurso hostil a la figura del voluntariado, sino todo lo contrario. En este caso, la orientación profesionista puede compartir relevancia con la orientación expresiva, lo que le incluiría motivacionalmente en el tipo *individualista complejo*.

Pero, pasemos a considerar brevemente la identidad de los *profesionistas 'radicales'*, el segmento más puro e interesante de esta posición motivacional. Con respecto a la posición *radical*, la orientación hacia el voluntariado se fundamenta *exclusivamente* en una estrategia sistemática, calculada, y en todo momento consciente (en definitiva, perfectamente *racionalizada*), de consecución de un puesto de trabajo remunerado —lo antes posible—. Ellos/as, en realidad no se identifican con la figura del voluntario/a (quizá en un pasado más o menos reciente sí lo hicieron), simplemente pretenden incorporarse al mercado laboral, pasar a ser trabajadores/as, y en ese sentido, ser sujetos sociales 'plenos'. Tal estrategia y tal orientación motivacional extrema (que excluye o minimiza drásticamente los ejes motivacionales moral y social) está siempre asociada a un discurso crítico dirigido hacia el voluntariado, en ocasiones marcadamente anti-voluntario, centrado casi exclusivamente en el diagnóstico, según el cual, el voluntariado supone una sistemática sustitución de personal profesional, esto es, implica la des-

trucción de puestos de trabajo. El argumento es el siguiente: los voluntarios/as — *todos*— ocupan puestos de trabajo y de esta forma bloquean el acceso a los profesionales formados académicamente (ellos/as), desde su punto de vista los únicos capacitados para realizar tareas ‘sociales’. Los profesionistas radicales están sometidos a una fuerte disonancia entre su discurso y su actividad voluntaria, y por ello, objetivan de manera muy clara las paradojas y ambivalencias que atraviesan al voluntariado.

En el caso del voluntario/a profesionista extremo, no hay lugar para el establecimiento de un compromiso personal o una identificación con la organización, sus objetivos o sus proyectos. Se es voluntario/a exclusivamente mientras existen expectativas de una rentabilización —más o menos inmediata: no se ven en condiciones de esperar— de la actividad voluntaria en términos de aproximación al trabajo remunerado (a través de formación/titulación, experiencia o contratos). Es éste, un caldo de cultivo muy apropiado para que aparezca una elevada ‘infidelidad’ con respecto a las entidades de voluntariado. Al no existir un compromiso personal firme, este tipo de voluntario/a abandona fácilmente la entidad, en cuanto no se cubren sus expectativas (de trabajo remunerado, de formación), o cuando está sometido a situaciones que considera de ‘explotación’ (a las que es muy sensible). Podemos hablar incluso de voluntariado ‘mercenario’ (evitando toda connotación moral peyorativa), en el sentido de que estos voluntarios/as revisan más o menos sistemáticamente las ofertas existentes en el ‘mercado de trabajo voluntario’, a la búsqueda de —valorando en función de sus intereses instrumentales— los puestos de trabajo voluntario de mayor valía para sus intereses absolutamente individuales. Esa es la concepción dominante respecto al voluntariado, su reducción a simple trabajo, y la elusión de su dimensión participativa.

4) Voluntariado grupalista

También podríamos referirnos a él en términos de voluntariado *comunitarista*, e incluso, en función de su matriz organizativa dominante, denominarlo como voluntariado *asociativo*. Este tipo motivacional suele estar vinculado —aunque debemos insistir en que *no necesariamente*— a pequeñas asociaciones, lo que fuerza, desde un punto de vista estructural, a una articulación en torno al grupo como unidad de sentido. Grupo que tomaría, además, la forma de grupo primario, esto es, un grupo de carácter multifuncional, en el que se establecen vínculos personales —afectivos— entre los miembros, donde las personas participan (se ‘expresan’) como sujetos completos, y finalmente, grupo que en ningún caso se reduce a una finalidad exclusivamente instrumental (aspecto éste característico del grupo secundario). A través de nuestro trabajo de campo, hemos constatado que gran parte del nuevo voluntariado, se inscribe fuera de este modelo grupalista. Lo que, por otro lado, se muestra coherente con la matriz individualista dominante. Junto al voluntariado expresivo moral de carácter tradicional, el voluntariado grupalista es el tipo motivacional más debilitado durante los últimos años —en especial en su variante que denominaremos como cívica—.

En este tipo motivacional, encontramos un sentimiento muy fuerte de pertenencia subjetiva a la asociación. Una parte considerable de la identidad personal y social se construye en torno a la pertenencia a la entidad —y no en torno al rol de voluntario/a, como sí sucedía paradigmáticamente entre los voluntarios/as que se inscribían en el tipo individualista expresivo y moral, y especialmente entre los tradicionales—. De ahí, que discursivamente se hable en términos de ‘mi asociación’, formulación que en ningún caso encontramos entre los individualistas (el voluntariado puede formar parte de sus vidas e identidad social, pero no así la entidad, que funciona como mero marco organizativo que posibilita la acción). Entre el voluntariado grupalista existe una fuerte identificación de la asociación con el grupo, y por ello, una conciencia compartida de que el grupo es el verdadero motor de la asociación. Participan plenamente de la vida asociativa a través de un vínculo sólido. En cuanto a la aportación personal a la organización, ésta se caracteriza fundamentalmente por la flexibilidad, estando relativamente poco formalizada. Dicha flexibilidad no hay que confundirla con la falta de compromiso, sino todo lo contrario, en general encontramos una fuerte implicación personal con el proyecto, y como consecuencia, no hacen falta ligaduras formales para fidelizar a los miembros, ni estrictos mecanismos de control para garantizar el funcionamiento. En definitiva, se parte de la autorresponsabilización del voluntario/a. Encontramos un funcionamiento democrático y de marcado carácter asambleario.

Motivacionalmente, ese tipo se configura en torno a la orientación social, si bien, el vigor y la forma que toma la expresión de este eje motivacional, presenta diferencias sustanciales. Así podemos señalar dos subtipos motivacionales: el *grupalista expresivo* y el *grupalista cívico*, definidos en función del horizonte social de intervención (delimitación de objetivos), y sobre todo, del marco de interpretación ideológica de la intervención —sentido atribuido a la acción— y del contexto social. La distinción también reside, como vamos a ver, en los ejes motivacionales complementarios (bien individualista expresivo, bien moral). Las dos posiciones definidas se estructurarían como un *continuo* en el que nos detendremos en las posiciones extremas.

a) Grupalista expresivo. También podríamos referirnos a él como voluntariado de comunitarismo restringido o microgrupalista. Es el segmento más abundante dentro del tipo motivacional grupalista, y el de menor proyección social. Está dominado por —y reducido— al microgrupo afectivo, en el seno del cual se suelen concentrar los objetivos. En ese sentido, la relación afectiva con el receptor individual vuelve a ser central. Este subtipo motivacional bascula, por tanto, entre el individualismo expresivo —que como se señaló más atrás, en ciertas ocasiones, no es incompatible con la ‘fusión’ con otras personas (Bellah *et al.*, 1989: 394) — y la orientación social (limitada en gran medida a la acción colectiva dentro del grupo, intra-asociativa). Así, el voluntariado grupalista expresivo se solaparía parcialmente, desde un punto de vista motivacional, con el voluntariado expresivo moral, diferenciándose de éste, fundamentalmente, por la centralidad motivacional del grupo (de la *acción colectiva*). El vínculo con los receptores de la acción

voluntaria (en ciertas ocasiones miembros de la asociación), sólo cobra sentido a través de la adscripción grupal. La intervención se suele contener en el ámbito social más cercano (comunitarismo restringido), y la interpretación en términos ideológicos del marco social ocupa un papel secundario; es más, no es éste un 'trabajo' que se aborde explícitamente. La limitación de la proyección social reside en el cierre reflexivo sobre la asociación. Aunque encontramos entre los voluntarios/as unas pautas de participación asociativa plena, usualmente el funcionamiento asambleario se limita a regular y marcar la marcha de la asociación. Paradójicamente, en muchos casos, no hay una visión participativa del voluntariado; hipercentrados en la asociación, cerrados al entorno social, los voluntarios/as grupalistas expresivos no dan socialmente sentido a su actividad más allá de los límites de la entidad.

b) Grupalista cívico (o político). Podríamos también considerarlo como una expresión de comunitarismo universalista. Dentro del nuevo voluntariado, sería, sin lugar a duda, el tipo motivacional menos frecuente, aquél en el que la orientación motivacional de carácter social es absolutamente central. Sin negar la orientación expresiva (radicada también en el contexto del grupo y del vínculo con el destinatario de la acción), este voluntariado presenta una proyección social de carácter político (que se busca y explicita conscientemente). A diferencia del grupalismo expresivo, los objetivos no se agotan ni en la asociación, ni en los sujetos receptores personalmente considerados. Podemos hablar de una proyección social de los objetivos, pese a que la intervención pueda circunscribirse a un nivel micro (barrio, etc.). En el caso del voluntariado grupalista cívico, profundizar en el tipo motivacional implica necesariamente profundizar en la dimensión ideológica.

En función del pleno desarrollo de la orientación social, la dimensión ideológica (en este caso racionalizada), ocupa una posición central en el proceso motivacional. Se parte de una interpretación ideológica —explicitada—, central en la configuración de la actividad asociativa, y a partir de ahí, se diseña y constituye el modelo de intervención social (exclusivamente basado en la acción colectiva y con una manifiesta dimensión política), dirigida no sólo a la prestación de servicios, sino también a promover el cambio social (a una escala variable). Este subtipo representaría un proceso motivacional crecientemente marginal en el contexto del nuevo voluntariado; e incluso, sería más probable encontrarlo fuera del contexto participativo del voluntariado. Aunque la actividad pueda tener una orientación *micro*, el marco de referencia ideológico, las claves interpretativas de lo social, son siempre *macro*. Encontraríamos una apertura total a lo social. La búsqueda de transformación social, suele partir de una aspiración de moralidad y justicia social, y por tanto, también estaría presente la orientación moral. Dentro de esta posición nos encontraríamos una amplia panoplia de posiciones ideológicas que podrían ir desde un civismo fundamentalmente consensual a un civismo netamente antisistema (que suele rechazar la etiqueta de voluntariado, aunque pudiera inscribirse en él desde una perspectiva 'funcional').

7.4 MERCADO DE TRABAJO Y VOLUNTARIADO: DINÁMICAS Y CONDICIONAMIENTOS RECÍPROCOS²⁴

En este apartado, abordaremos el análisis de las dinámicas que se establecen entre el voluntariado y el mundo 'profesional', o si se quiere, entre voluntariado y empleo. Es necesario tomar conciencia de que el voluntariado ocupa una posición extremadamente paradójica y ambigua en relación al mercado de trabajo, hallándose sometido a grandes tensiones que tienden a distorsionar lo que podríamos denominar su perfil 'clásico', especialmente desde el punto de vista motivacional: contribuyendo a matizar o reconstruir su 'altruismo'. Aunque desde una perspectiva lógica el voluntariado se separa (y diferencia) radicalmente del trabajo asalariado, en función de la gratuidad que caracterizaría la acción voluntaria, el voluntariado 'real' fortalece paulatinamente sus vínculos con el mercado de trabajo. Todo ello, claro está, en el contexto de un mercado fuertemente precarizado y excedentario de trabajadores como es el español, y en cuyos márgenes encontramos un nutrido colectivo de jóvenes aspirantes hipertitulados (especialmente en ciertos sectores, como puede ser el de servicios sociales), sin olvidar las penalidades económicas que caracterizan el día a día de muchas de las entidades voluntarias, sometidas a los ilógicos 'ritmos' e insuficientes cuantías de las subvenciones (en su mayoría: verdaderas subcontratas estatales). En definitiva, el voluntariado aparece, cada vez más, ante los jóvenes como un *recurso* de aproximación al mercado de trabajo, como un "camino hacia el empleo" (MacDonald, 1996: 26), y cada vez menos como un espacio de participación social; de ahí que se configure como un espacio de acción progresivamente más *reflexivo* —'egocéntrico'— y menos *transitivo* socialmente.

7.4.1. Tendencias hacia la profesionalización funcional de la acción voluntaria, y dinámicas de precarización del empleo remunerado

Como punto de partida, para analizar los condicionamientos que puedan ejercer mercado de trabajo y voluntariado entre sí, es necesaria la evaluación de las tareas y funciones que acostumbra a desarrollar los voluntarios y voluntarias, determinando en qué casos pueden contribuir a desplazar a los profesionales (evaluación que necesariamente encuentra a su paso abundantes zonas grises). Asimismo, es necesario estudiar las frecuentes dinámicas de paso —'promoción'— que se producen en el seno de las entidades voluntarias, desde el colectivo voluntario al grupo de profesionales. Con respecto a esta segunda cuestión —de análisis más asequible— Gregorio Rodríguez Cabrero (1999: 26) recuerda que "la entrada en las entidades sociales como voluntarios suele ser el inicio de un proceso o continuo cuyo culmen es la profesionalización dentro de la entidad". Podemos hablar, en consecuencia, de la existencia de verdaderas '*carreras profesionales*' dentro de las entidades voluntarias, con una notoria peculiaridad, y es que una parte impor-

²⁴ Una versión más amplia de los argumentos contenidos en el presente epígrafe puede encontrarse en Zurdo (2001).

tante de esas carreras es, en sentido estricto, pre-profesional —si es que asociamos tal término a la ausencia de remuneración económica—. Podríamos, además, plantear que el aumento del número de voluntarios/as durante los últimos años (en términos globales), pudiera haber complicado en algunos casos la promoción profesional —asalariada— en las entidades voluntarias, si bien, por otro lado, la ampliación paralela del volumen de trabajadores asalariados en las entidades voluntarias ha funcionado en sentido contrario²⁵.

Como una variante de este último proceso de promoción profesional, podríamos hablar de la función ‘trampolín’ de la actividad voluntaria, dado que facilita la proyección exterior desde el punto de vista laboral: hacia otras entidades voluntarias, o incluso empresas privadas —especialmente las ubicadas en el sector de servicios sociales—. En nuestras entrevistas, se ilustra perfectamente esta ‘promoción’ desde posiciones no remuneradas —voluntariado, o participación asociativa—, a puestos profesionales (remunerados); tal situación la encontramos reflejada en la totalidad de entrevistas realizadas a gestores de entidades voluntarias o responsables de programas de voluntariado.²⁶

Así, en la dinámica del proceso motivacional del voluntario/a, interferiría (aunque ni mucho menos de manera universal), la probable perspectiva de acceder a un puesto de trabajo remunerado en la organización y/o la cualificación paralela, esto es, la formación teórica, y sobre todo práctica —adquisición de experiencia—, rentabilizables en el mercado de trabajo (**MacDonald, 1996: 26; Lysack y Krefling, 1993: 139**). Las entidades voluntarias se erigirían, como indica **Alonso (1999: 15)** —refiriéndose a la cooperación internacional, pero siendo un argumento perfectamente aplicable al conjunto del voluntariado—, en “...un primer espacio de transición en el mercado de trabajo para jóvenes cualificados sin empleo”. Lo que significa insistir en cómo el/la voluntario/a, percibe la práctica voluntaria como un medio que facilita la inserción —y, por consiguiente, rentabilizable— en el mercado de trabajo. Esta rentabilización en la entrada al mercado de trabajo es resaltada por múltiples autores²⁷, e incluso, por instituciones políticas como la Comisión Europea y el propio Congreso de los Diputados. En definitiva, podríamos hablar, de nuevo siguiendo la formulación de **Luis Enrique Alonso (1999: 15)** de “...estrategias adaptativas de ciertos colectivos juveniles para poder encontrar un acceso secundario y meritorio al mercado de trabajo —como forma de adquirir cierta experiencia profesional, capital relacional, etc.—...”. Estas estrategias se manifiestan necesariamente más acentuadas en las jóvenes, en función de la fuerte feminización que presentan los estudios relacionados con el ‘cuidado’

²⁵ Podría ser interesante abordar un análisis cuantitativo —inexistente— centrado en la determinación del porcentaje de trabajadores/as asalariados en las entidades voluntarias que comenzaron su andadura en las mismas como voluntarios/as. Se podría, también, estudiar este hecho en confluencia con otras variables, como por ejemplo, periodo de tiempo desempeñando tareas de voluntariado, tipo de formación, vías de acceso al puesto asalariado, etc.

²⁶ Excepcionalmente, una de las responsables entrevistadas mantiene su actividad voluntaria en una asociación ajena a la entidad que le contrata.

²⁷ Entre otros: Callejo (1999), Ascoli (1987: 151), Ariño (1999: 150), García Campá (2001: 131), Herrera (1998b: 164), Morón (1999: 217), Urrutia (2001: 92), Velloso (1999: 22-23), Weisbrod (1988: 132).

social (servicios sociales), y de la paralela 'marca' femenina del colectivo de trabajadores/as asalariados de las entidades voluntarias: según un estudio de la **Fundación Tomillo** (2000: 59), este colectivo está integrado por un 68% de mujeres y un 32% de varones —datos que invertirían los porcentajes globales del mercado laboral español según género—²⁸.

Pero esta línea explicativa es tan sólo un diagnóstico parcial del panorama. Prueba del lugar paradójico ocupado por el voluntariado en relación al mundo del trabajo asalariado, son los resultados obtenidos en algunas investigaciones de carácter empírico. En el estudio de **R. MacDonald** (1996: 30), se señala una interesante tendencia antagónica, pero a la vez, perfectamente 'compatible' (lo que de nuevo nos remite a la enorme ambivalencia social del fenómeno voluntario): los propios voluntarios/as entrevistados por MacDonald señalan que el trabajo voluntario puede significar una traba a la hora de obtener un trabajo remunerado, en especial en el seno de la propia organización. El planteamiento sería el siguiente: si el/la voluntario/a trabaja gratuitamente, y de manera satisfactoria ¿por qué habría que asignarle un salario? De todas maneras, en relación a esta tendencia deberían confluir al menos dos supuestos: *a)* que el voluntario/a busque como estrategia consciente solucionar su futuro laboral en el seno de la asociación, y *b)* que la organización utilice a los voluntarios/as como exclusivo sustitutivo de profesionales asalariados, como simple mano de obra gratuita. Así, y de forma paradójica, el voluntariado podría facilitar y bloquear —simultáneamente, si consideramos las tendencias a nivel estructural— el acceso al mercado de trabajo asalariado, situación ambivalente que se expresa modélicamente en el discurso de los voluntarios/as que hemos denominado como 'profesionistas'.

El 'nuevo' voluntariado crecería a la sombra de la precariedad, y en cierta medida, contribuiría a la degradación de las condiciones de empleo. Ante la presión que ejerce el mercado laboral sobre los jóvenes, estos intuyen una salida a la precarización laboral —y no es sino una perpetuación, en términos globales— a través del propio voluntariado²⁹.

Detengámonos ahora sobre el análisis de **MacDonald** (1996), autor que aborda el tema del voluntariado, superando los prejuicios dominantes sobre su relación con

²⁸ Según este estudio, el perfil dominante del trabajador/a asalariado de las Ong de acción social (muy semejante al de los voluntarios/as, salvo en relación a la edad) es el siguiente: mujer, de entre 25 y 35 años, con titulación universitaria y que desarrolla tareas como profesional — categoría ésta definida difusamente en el estudio como trabajadores/as directamente implicados en la ejecución de actividades— (Fundación Tomillo, 2000: 60).

²⁹ Son estos, aspectos recogidos en Albaracín et al. (1999). No obstante, el 'factor económico', no explica por sí solo, ni mucho menos, la evolución del volumen de voluntarios. A pesar de ello, no es ninguna coincidencia accidental, que la 'explosión' del voluntariado en España, concorra en su inicio con un periodo (aproximadamente durante la primera mitad de los años noventa) marcado por una acentuada crisis del mercado laboral - crisis asociada, a una gran destrucción de puestos de trabajo remunerados, incrementos significativos de la población activa (lo cual conluye en el porcentaje de paro más elevado históricamente datado en España, superior al 24% de la población activa) y a una corriente de precarización ostensible—. De todas maneras, resulta tremendamente reduccionista asociar con exclusividad el éxito de la fórmula voluntaria con los 'avatares' del mercado laboral. Insistimos, otros muchos factores conluyen en, y conforman, la tendencia.

el mercado de trabajo. Su excelente trabajo explora las pautas de trabajo voluntario en entornos caracterizados por una economía local deprimida —concretada en niveles elevados de paro—. MacDonald abunda en la percepción de la actividad voluntaria como: *a*) una “respuesta activa al desempleo” (ibíd.: 19), y *b*) como una vía sustitutiva, que es utilizada por los sujetos para “re-crear por sus propios medios, una vivencia de trabajo positiva” (ibíd.: 20), vivencia que el mercado laboral les negaría. Así, el autor británico relaciona el incremento del número de voluntarios/as con circunstancias asociadas al difícil acceso —sin olvidar el fácil abandono, dada la abundancia de trabajo precario— del mercado de trabajo asalariado. De esta manera, MacDonald constata que en localidades con economías deprimidas, el número de voluntarios/as sin empleo remunerado pertenecientes a la clase trabajadora —la más vulnerable en un contexto de desindustrialización—, tiende a crecer (ibíd.: 21). En la base de esa tendencia (aplicándolo al caso español), encontraríamos que la ampliación del voluntariado —a la que hemos asistido durante fines de los ochenta y los años noventa— se habría producido fundamentalmente ‘por debajo’, incorporando en su mayor parte a jóvenes pertenecientes a la clase trabajadora, y clase media baja, jóvenes con grandes dificultades (en un contexto de un mercado de trabajo excedentario de jóvenes cualificados) para traducir —utilizando la conceptualización de **Bourdieu (1998)**— en términos de trabajo y salario (capital económico) el capital cultural adquirido en el sistema educativo.

En el caso de los miembros ‘maduros’ del segmento de la clase trabajadora en paro³⁰ que participan en programas de voluntariado, éstos no pretenderían prioritariamente la rentabilización del capital cultural —frecuentemente reducido—, ni siquiera, una problemática re-inserción laboral, sino que, siendo conscientes de su difícil reentrada en la esfera del trabajo asalariado, aspirarían fundamentalmente, a la *reactivación social* de su cotidianidad (proporcionando rutinas, interacción social y sentido). De ahí que la actividad voluntaria cobre sentido en sí misma, al permitir una ‘vivencia’ de trabajo positiva. Para estas personas, que responderían mayoritariamente al perfil de parados de larga duración, el voluntariado se constituye como una verdadera *vía alternativa* de trabajo —no asalariado— (**MacDonald, 1996: 31**). Evidentemente, esta función sustitutiva del trabajo asalariado, sólo puede existir si los ex-trabajadores disponen de prestaciones de carácter indefinido (aunque en su mayoría se trate de ingresos mínimos de subsistencia), por lo que tal situación abundaría más en países con cobertura ‘indefinida’ del desempleo³¹. De esta manera, podríamos ver en el trabajo voluntario, inclu-

³⁰ Como límite inferior orientativo, pensemos en los mayores de 45 años.

³¹ Sería muy interesante tratar de evaluar la repercusión de este modelo de voluntariado en España. Por un lado, España dispone de un número muy importante de parados de larga duración, pero, por otro lado, la escasez y severa limitación temporal de las prestaciones por desempleo, dificultaría optar de manera ‘duradera’ por el voluntariado como sustituto ‘funcional’ del trabajo asalariado, imponiendo a esta modalidad de voluntariado un papel marginal. No correspondiéndose con el modelo perfilado en el trabajo de MacDonald —aunque en sus linderos— encontramos en nuestro país un volumen muy importante de prejubilados de clase obrera —mayoritariamente hombres—, que se ubicaría como una potencial cantera para el voluntariado (disponen de una relativa seguridad económica y se hallan en edad laboral, lo que les sometería a tensiones para buscar un sustituto funcional al trabajo asalariado). Sin embargo, las patentes y generalizadas barreras culturales —que hacen que los niveles de participación de los hombres mayores estén muy por debajo del de las mujeres— hacen que muy pocos prejubilados pertenecientes a la clase trabajadora se aproximen al voluntariado o a otras formas de asociacionismo y participación social (cuestión diferente son las clases medias profesionales, como bien se expresa en nuestro GD6).

so una particular forma de amortización social de los subsidios públicos. Por último, hay que señalar que en el estudio de MacDonald, a pesar de las reiteradas referencias de los voluntarios/as entrevistados a la reactivación social y vital derivada de la acción social voluntaria, ninguno de ellos prefiere el trabajo voluntario al empleo asalariado (ibíd.: 36), lógicamente porque por positivos que sean los efectos del voluntariado, la ausencia de un salario —entre otros efectos— limita la autonomía personal.

Trascendamos ahora el análisis del voluntariado, incluyendo en el mismo ‘sistema’ a los profesionales asalariados de las entidades voluntarias (que en una proporción muy significativa fueron anteriormente voluntarios/as). Al respecto, aparecen esporádicamente en la literatura referencias a la fuerte precarización que afecta a los profesionales del sector (por ejemplo, *vid. Rodríguez Cabrero, 1999*), verdadero ‘efecto perverso’, y ciertamente preocupante, derivado de la actividad del sector voluntario. Muy vinculado a esta tendencia precarizadora, el sector voluntario aparecería como un espacio que escondería formas de trabajo “irregular” (MacDonald, 1996: 26), con figuras de actividad de difícil ubicación tanto en el marco del trabajo asalariado —fuera de la legalidad— como en la acción voluntaria —transgrediendo sus características ‘esenciales’—. Desde la perspectiva ideológica liberal, se podría hablar de un sector modélico, perfectamente fluido y flexible en su gestión de los recursos humanos, verdadero ejemplo para la empresa privada y el Estado.

Especialmente preclaros en la ilustración de la precariedad laboral que recorre al tercer sector, son los resultados contenidos en el estudio elaborado por la **Fundación Tomillo (2000: 63)**, según los cuales “Las condiciones de trabajo de los asalariados del sector de ONGs de acción social se concretan en una fuerte extensión del tiempo parcial, una alta temporalidad y salarios relativamente bajos”. Prácticamente un 19% de estos trabajadores asalariados lo son a tiempo parcial (frente a un 8% para el total de la economía española) (ibíd.: 62); y un 45% tiene algún tipo de contrato temporal (frente al 33% del empleo total, porcentaje, no lo olvidemos, elevadísimo)³². Con respecto a los salarios, estos son bajos en todas las categorías ocupacionales: el salario (bruto anual) medio de un trabajador se sitúa en torno a los 2,5 millones de pesetas (ibíd.: 63) —pensemos, además, que una proporción importante de los trabajadores/as poseen formación universitaria—. Las comparaciones son mucho más desfavorables, si observamos la comparación realizada en el estudio, entre entidades voluntarias de acción social y el sector sanitario y de servicios sociales en su conjunto³³.

³² Otro estudio de necesaria reseña (aunque de realización algo más alejada en el tiempo), cuyos resultados redundan en mostrar la elevada precariedad que recorre el trabajo asalariado en las entidades voluntarias (en este caso se parte de una encuesta realizada a las entidades receptoras del 0,52% del Irap) es el dirigido por Rodríguez Cabrero y Monserrat (1996: 264). Revisemos las cifras aportadas en relación con el perfil del trabajador asalariado. Existiría un 54% de trabajadores con contrato fijo, un 38% con contrato temporal y un 8% de contratos de servicios. Con respecto al tipo de jornada laboral, encontramos un 65% de trabajadores contratados a jornada completa y un 35% de trabajadores empleados a tiempo parcial. Si bien con respecto al porcentaje de contratos fijos, ambos estudios son absolutamente confluentes, la investigación de Rodríguez Cabrero y Monserrat apunta a un mayor porcentaje de trabajadores a tiempo parcial (casi duplica las cifras del estudio de la Fundación Tomillo), y por tanto, apunta a un nivel mayor de precariedad en el sector.

³³ En relación con el sector de servicios sociales y sanitario en su conjunto, las Ong de acción social duplicarían la temporalidad en el empleo y el recurso a la jornada parcial sería diez veces superior (Fundación Tomillo, 2000: 65).

Así, a pesar de que el fuerte crecimiento experimentado por las entidades voluntarias, y en general, por el tercer sector, durante las dos últimas décadas (tendente a una progresiva institucionalización y corporativización), se ha visto acompañado por un incremento del volumen de empleo total 'generado' —eso es incuestionable—; lo importante, es que tal crecimiento no ha redundado en un paralelo aumento relativo del trabajo estable —y en general, del empleo no precario—. De ahí, que podamos hablar en términos de diagnóstico, de la *profesionalización precaria de las entidades voluntarias*; profesionalización plenamente fluida, y por ello, absolutamente *inestable*.

En relación con este hecho, podemos tratar de elucidar algunas de sus causas. Debemos considerar que el aumento del volumen de las subvenciones concedidas por la administración (y de otras formas de financiación pública), lejos de minimizar la precariedad e inseguridad económica de las entidades voluntarias, tiende a perpetuarla o cronificarla. La razón es que las subvenciones toman progresivamente la forma de 'subcontratas' de servicios de la administración (existentes o a implementar), con cuantías dinerarias que se ubican al límite —o por debajo— de los costes 'de mercado' (y por supuesto, siempre por debajo de los costes 'de Estado')³⁴. Además, esta financiación pública está ligada de manera creciente al desarrollo efectivo de programas (con condicionamiento estricto del número y perfil del personal a contratar, períodos temporales de desarrollo del programa, actuaciones concretas —volumen de trabajo a desarrollar—, etc...), lo que fuerza a precarizar a los profesionales e incluso los servicios.

También podemos encontrar de manera recurrente en el seno de las organizaciones, la derivación de fondos económicos que se han concedido para un determinado programa, para cubrir los déficits de otros que no disponen de subvención (o ésta es insuficiente) o que la recibirán en el futuro. Asimismo, se producen derivaciones de fondos para cubrir las necesidades funcionales cotidianas de la organización (alquileres, material, personal administrativo y de mantenimiento...), son éstas, otras causas de la precarización laboral. De esta forma, las administraciones públicas están fomentando en numerosos casos —como consecuencia indirecta de la concesión de subvenciones a entidades voluntarias— la precarización significativa del mercado laboral en el sector de los servicios sociales, e incluso, contribuyendo al mantenimiento de irregularidades contractuales (contratos ilegales y fraudulentos, horarios desmesurados, situaciones de inseguridad...). Se podría hablar casi de una *economía sumergida* en torno a las entidades voluntarias, si bien, paradójicamente fiscalizada y controlada por las distintas agencias públicas de 'asuntos sociales' para la sucesiva concesión de subvenciones.

Pero, las entidades voluntarias no son simples y desvalidas víctimas de los designios del Estado; de hecho, muchas se prestan solícitamente a estas prácticas

³⁴ D. Casado (1989: 47), refiriéndose globalmente a las entidades voluntarias, recuerda "...que en la oferta de servicios asistenciales profesionalizados suelen presentar costes más bajos las osvs [organizaciones sociovoluntarias] que el sector público y que el mercado. Este contraste da lugar a una paradoja notable en la relación entre el sector público y el privado: el primero subvenciona o concierne servicios del segundo por valores inferiores a sus propios costos.

que redundan en la precarización³⁵. Además, el planteamiento ‘competitivo’³⁶ — estrictamente empresarial— de algunas entidades, que les hace decantarse por la opción del crecimiento a cualquier precio, y la resistencia a perder cuotas de poder y presencia social (en términos de número de programas gestionados, volumen de servicios generado, número de usuarios, presencia en los medios de comunicación...) también influyen poderosamente en la tendencia. No debemos tampoco olvidar la gran abundancia de titulados/as del ‘cuidado’ dispuestos a trabajar también a ‘cualquier precio’ —salario—, etc.

Se puede argumentar que en el caso del sector asociativo ‘clásico’ (nuevos y ‘viejos’ movimientos sociales) y del sector más comunitario de las actuales entidades voluntarias, también se genera empleo precario (quizá incluso más precario en sus condiciones), por un condicionamiento inmanente de tipo estructural³⁷: podríamos hablar del elevado nivel de *incertidumbre organizacional*. Es más que posible el diagnóstico, pero la diferencia radica en la excepcionalidad de la profesionalización (siempre de alguno de los asociados/as), el peso relativamente bajo de la prestación de servicios de forma profesionalizada, la menor corporativización —burocratización— de las organizaciones, y sobre todo, la opción libre —al margen de las condiciones del mercado laboral— de profesionalización consensuada entre los propios asociados/as y aceptada por el nuevo profesional³⁸. El volumen de contratados (‘liberados’) en estos casos es realmente irrelevante, pudiendo decir que el carácter ‘voluntario’ de las organizaciones es, en sentido estricto, mucho mayor. De ahí, que hasta los años ochenta, el tercer sector no actuara (en el caso español) como vector de precarización laboral. Hoy en día, inmerso en una profunda transformación corporativa y un proceso de fuerte crecimiento (configurándose como una opción consistente de empleo), sin duda, sí actúa en esta dirección.

Habría que considerar cuál es la perspectiva dentro del mismo sector voluntario. En líneas generales aparecen dos criterios de máxima aceptación. Se refieren al ‘deber ser’ del voluntariado (*vid.* Casado, 1992: 86): a) el voluntario/a no deberá realizar actividades que supongan una sustitución de trabajadores remunerados³⁹, y b) la actividad del voluntario/a estará siempre supervisada por un profesio-

³⁵ En nuestras entrevistas a gestores, y en relación a la supervivencia de la organización, frecuentemente aparecen discursos críticos y referencias a los difíciles ejercicios de funambulismo o ‘ingeniería’ financiera que les impone el abusivo modelo de financiación pública. Discursos y prácticas que contrastan con una actitud de hecho sumisa frente al Estado. En otras ocasiones, el nivel de autocontrol discursivo y la interiorización de su papel en relación al Estado es tal, que sólo obtenemos un discurso aséptico —incluso de reconocimiento— con respecto a las administraciones públicas, todo un síntoma en sí mismo.

³⁶ Urrutia (2001: 92) habla de una “lógica adaptativa” que pasa por una “preocupación casi paranoica de «no perder comba» en un panorama de organizaciones no gubernamentales cada vez más selectivo y competitivo, en su pugna por acceder a los recursos públicos y privados”.

³⁷ Es ese el argumento que la Fundación Tomillo (2000) utiliza con respecto al tercer sector actual.

³⁸ Evidentemente, también en las actuales corporaciones voluntarias, existe una parte de sus profesionales ‘vocacionales’ (preferimos esa denominación a la de profesionales voluntarios, que utilizan en ocasiones los gestores de entidades voluntarias, y ciertos autores) que anteponen su realización personal en su trabajo a las condiciones asociadas: un salario bajo, un contrato temporal... Personas que en definitiva prefieren ese trabajo ‘precario’ a otros trabajos más seguros fuera del tercer sector. Pero tal situación no niega la precariedad.

³⁹ La misma legislación sobre el voluntariado abunda en el mismo principio. Por ejemplo, según la ley del voluntariado de 1996 “La actividad de voluntariado no podrá en ningún caso sustituir al trabajo retribuido”.

nal. La primera aspiración tiene una clara fundamentación, pero menos evidente resulta valorar por qué el ideal debe pasar por un voluntario/a 'siempre' supervisado por un profesional. Es de suponer que tal principio buscaría garantizar la 'calidad' de la intervención voluntaria y su contención dentro de límites adecuados, esto es, no profesionales. Pero, desde tal premisa 'funcional' —que definiría la situación ideal— no sería posible imaginar la existencia de asociaciones integradas solamente por voluntarios/as —a no ser que los voluntarios/as ejercieran profesionalmente en la misma área fuera de la organización, y tal situación, legitimara su capacidad para supervisar—. Posiblemente, la causa última de tal premisa ideal (la necesidad de profesionales para supervisar a los voluntarios/as), resida esencialmente en que el modelo de referencia no es el asociacionismo, sino, organizaciones con una acción voluntaria caracterizada por la asistencia —la actividad del voluntario/a se objetiva en la prestación de servicios—, y sobre todo, por una acción progresivamente profesionalizada desde el punto de vista funcional —que requeriría de una serie de conocimientos 'técnicos'—. Cuando se diluyen los aspectos participativos de la acción voluntaria —y su fundamentación política/ideológica (ambas en sentido amplio) —, se la profesionaliza funcionalmente, y al mismo tiempo, se requiere de una profesionalización de la organización para la supervisión de las tareas asistenciales. Démonos cuenta, que a partir de esta argumentación, ambas premisas ideales parecen responder a lógicas enfrentadas, o cuando menos, no congruentes.

Regresando al texto de **D. Casado**, éste advierte que la observancia de las premisas ideales es muy problemática, especialmente la primera de ellas, desde el momento mismo en que toda actividad desempeñada por voluntarios/as es susceptible de ser remunerada (ibíd.: 86). En ese sentido, es especialmente ilustrativa la apreciación de **Colozzi (1994: 235)**, para el que los voluntarios/as, "se definen simplemente como trabajadores sin remuneración". Siendo absolutamente cierta tal apreciación, sin embargo, parece difuminar el núcleo del problema, que pasa por operativizar (tarea verdaderamente compleja) en qué circunstancias existe una verdadera sustitución de trabajo remunerado, y definir qué intervenciones estratégicamente orientadas —del Estado, de las entidades voluntarias, del propio mercado, e incluso en ocasiones de los sujetos sociales— distorsionan la posición 'natural' de la participación social no remunerada (instrumentalizándola y normalmente ampliando su marco social de 'pertinencia'). A partir del necesario reconocimiento de toda actividad voluntaria como trabajo potencialmente remunerable, se pueden desarrollar dos interpretaciones integradas y contrapuestas (de afirmación y negación). Éstas son las siguientes: a) *Intervencionista*: toda actividad voluntaria debería transformarse en trabajo asalariado —tras esta afirmación se estaría propugnando la erradicación de gran parte de la participación social y del asociacionismo⁴⁰—, y b) *'liberal'*: gran parte del trabajo asalariado asociado a los servicios

⁴⁰ Normalmente cuando se adopta esta posición se suele excluir (tácitamente, que no explícitamente) de la conceptualización de actividad voluntaria entre otros a la militancia política y sindical, el asociacionismo (de carácter ecologista, pacifista, etc.), y las iniciativas de carácter mutualista, etc.; centrándose así la valoración sobre el voluntariado de acción social.

sociales puede —y debe— ser asumido por los ciudadanos/as (la sociedad civil), como vía de reactivación del tejido social —y con ello, ampliando la libertad de los sujetos y mejorando su calidad de vida—, aumentando por añadidura la calidad del servicio prestado, y por supuesto, disminuyendo sus costes. Esta última sería una razón de máximo peso en la argumentación. En realidad, lo que se está propugnando solapadamente desde la posición ‘liberal’ es una asistencialización y desactivación de la participación social. Ninguna de estas posturas parte de un análisis concreto de la realidad (son, en ese sentido, estrictamente ideológicas). Sólo a partir de un análisis social concreto, se podrá definir —problemática y tentativamente— el espacio socialmente pertinente de la participación social y del trabajo remunerado.

Desde el sector voluntario se tratan de minimizar las sospechas sobre la figura del voluntariado, tratando de mostrar —y demostrar— en todo momento, y todo lugar, (congresos, cursos, publicaciones...), las repercusiones positivas del voluntariado sobre el mercado de trabajo, y hacer notar de esta manera, el crecimiento del volumen de trabajo asalariado ligado al tercer sector. No obstante, existe una cierta conciencia —no demasiado explicitada— de los riesgos y la distorsión que el uso abusivo de la figura del voluntario/a introduce en el mercado de trabajo. En tal sentido debemos interpretar la recurrencia, en códigos éticos, comunicaciones, artículos, etc., del ‘recordatorio’ que advierte que el voluntariado no debe sustituir al trabajo remunerado. Estos planteamientos tienen su continuación en la propia legislación. Sin embargo, no se han instrumentado medidas o disposiciones (concretas) que garanticen tal principio, ni por parte de la administración, ni de las entidades voluntarias. En el extremo, se termina en ocasiones responsabilizando al voluntario/a individual de garantizar la no sustitución del trabajo remunerado —y de tal manera, eximiendo de tal obligación tanto a entidades voluntarias como a la administración—. Puede tomarse como prueba de tal afirmación el Código Ético del Voluntariado de la Comunidad de Madrid (**Asociación Iuve, 1998**), según el cual, es un deber del voluntario (hacia la sociedad) “Procurar que el voluntario no impida la creación de empleo”, en definitiva, si el conflicto existe, no es sino producto de una irresponsabilidad individual, percepción consonante con la reconstrucción individual del voluntariado como vía de participación social.

Especialmente ilustrativas con respecto al que podemos denominar *proceso de profesionalización funcional del nuevo voluntariado* (que hace referencia a la realización de tareas propias de profesionales por parte de voluntarios/as), son las estrategias de captación/selección y formación de los voluntarios/as de las entidades voluntarias (estrategias a la postre de gestión de ‘recursos humanos’, cada vez más centrales en el sector voluntario más corporativo), tácticas de las que solamente se ofrece, tendenciosamente, una parte de su sentido. Evidentemente, son necesarias, dado que capacitan al voluntario/a, aumentan la eficacia de la intervención, garantizan la adecuación de la persona al ‘puesto’, permiten evaluar y orientar su ‘vocación’ voluntaria. Pero, asimismo, habilitan al voluntario/a para acometer tareas más ‘profesionales’, entendiendo como tales aquellas que son remuneradas económicamente, en la mayoría de los casos, en el mercado laboral

(en empresas, administraciones públicas, e incluso entidades voluntarias), aunque en términos generales, con una dedicación horaria superior. Actividades ‘profesionales’ que, usualmente, presentan un perfil ‘técnico’ más marcado. Así, la formación del voluntariado, en ocasiones, puede esconder procesos de profesionalización encubierta⁴¹. Incluso desde las corporaciones voluntarias, excepcionalmente, surgen autocríticas —a nivel particular, no institucional— por la ambiciosa política de formación del voluntariado.

En la actualidad, el riesgo, como queremos argumentar, es la *desalarización consciente de los profesionales del cuidado*; desalarización fundamentada sobre la creciente *profesionalización funcional del voluntariado* (paralela al crecimiento y reforzamiento del tercer sector en su versión corporativa), y justificada ideológicamente sobre un discurso que se concentra sobre la necesidad y beneficios asociados a la reactivación/responsabilización de la sociedad civil —a nivel individual y no colectivo—. Este argumento oculta la austeridad presupuestaria y maximización de los recursos económicos del sector voluntario como inspiradores de la tendencia.

El problema no depende de que ciertos voluntarios/as realicen tareas que pueden ser remuneradas habitualmente en el mercado de trabajo, esa es una *constante estructuralmente imprescindible para la existencia del movimiento asociativo* (y lo que le separa de la lógica del lucro empresarial); sin esta contribución de trabajo voluntario, las asociaciones desaparecerían y/o perderían su identidad y razón de ser. El problema aparece verdaderamente cuando se desdibujan los perfiles asociativos (cuando los fines organizativos son fundamentalmente de autoperpetuación y crecimiento —mediados por la gestión económica eficiente—), cuando esta tendencia de ‘sustitución’ está planificada ‘desde arriba’ (desde puestos de gestión o instancias políticas) como un medio para ahorrar costes. Es entonces, cuando aparece una ‘competencia desleal’ con los profesionales, y fundamentalmente con los parados y paradas que intentar infructuosamente vender su fuerza de trabajo en el mercado. Es en ese momento, cuando podemos referirnos a una ‘coacción’ estructural hacia la profesionalización funcional del voluntariado.

No es nuestro objetivo afirmar que todos los voluntarios/as formados terminan realizando funciones ‘profesionalizadas’, pero sí manifestar que en ocasiones se sustituye conscientemente trabajo asalariado, o se crean nuevos ‘puestos’ de voluntariado, por estrictos motivos económicos. Es, además, éste un recurso fácil para incrementar el volumen de prestación de servicios. No se trata en estas situaciones de incorporar *personas* al proyecto (llámeseles militantes, o asociados/as, o voluntarios/as...) ideológicamente y/o personalmente comprometidas con los fines de la asociación (independientemente de que estas puedan intervenir activamente —trabajar— sobre el medio social). No se trata tampoco de difundir un proyecto aso-

⁴¹ Con otro tipo de argumentación, hay autores que conciben la formación —si bien de carácter no técnico— como una solución al abuso y a la precarización: “en la medida en que el voluntario sea más conocedor de su papel, de sus derechos y deberes evitaremos la confusión con las personas remuneradas” (López Sánchez, 2001: 87).

ciativo, sino simplemente de incrementar la 'cuota' que la organización tiene en labores paliativas, de lograr un aumento de productividad y competitividad. La expansión de la organización vuelve a situarse como objetivo central, acentuándose una utilización básicamente instrumental de los voluntarios/as (como estricta fuerza de trabajo). Por supuesto, también paralelamente, se refuerza la adscripción instrumental del voluntario/a, en su búsqueda de un puesto de trabajo.

En este contexto 'competitivo' del tercer sector, en el ámbito del 'mercado de los servicios', ciertas entidades voluntarias tienden a utilizar la menor proporción posible de profesionales asalariados, y tratan de maximizar la utilización de trabajo voluntario. Determinar qué proporción de voluntarios/as se encuentran en esta situación de —digámoslo así— 'subcontratación profesional', es prácticamente imposible, dado que los criterios no pueden ser rígidos, y abundan las zonas de penumbra. Pero no deja de ser evidente su existencia, mucho más frecuente (y significativa) en las que hemos denominado como corporaciones voluntarias, como así lo muestra nuestro material empírico. No obstante, no se trata de afirmar que una mayoría del voluntariado suponga una sustitución por 'competencia desleal' de trabajadores asalariados, incurriríamos en una burda generalización y simplificación. Pero si es posible diagnosticar que, en ocasiones, —quizá demasiadas— el voluntariado aparece como un "sombrio mundo de trabajo en los márgenes de la corriente principal del mercado de trabajo" (MacDonald, 1996: 31).

Asistimos, además, a un curioso fenómeno: la profesionalización creciente de las entidades voluntarias (asociada al aumento de la contratación/salarización del trabajo), se ve acompañada de forma simultánea y paralela por la 'profesionalización funcional' de los voluntarios/as. Ésta se encuentra vinculada de manera soterrada al propósito de minimizar el proceso de profesionalización asalariada. No son éstas tendencias contradictorias como pudiera parecer *a priori* —aunque sí presenten elementos paradójicos—, sino absolutamente confluentes, pudiéndose observar un refuerzo mutuo: la primera facilita, y al mismo tiempo, es una condición de la segunda.

Otro rasgo relevante que no podemos dejar de señalar, y en el que se refleja claramente la creciente profesionalización funcional del voluntariado, es la reciente proliferación en las organizaciones de los llamados *contratos de voluntariado* —figura que sólo cobra pleno sentido en el marco de la progresiva regulación estatal del voluntariado—. Al no existir, en el caso de los voluntarios/as, un condicionamiento económico de subsistencia —como el que vincula sólidamente al trabajador con la empresa—, y siendo progresivamente utilizados como fuerza de trabajo y no como persona 'completa' —diluyéndose el vínculo participativo con la organización, que parte del 'compromiso' ideológico y de la identidad personal con el proyecto—, es necesario *fidelizar* al voluntario/a a través del contrato. A través de esta figura jurídica, la organización exige y consigue continuidad, logra pausar y planificar la dedicación del voluntario/a y garantiza la continuidad y volumen de las prestaciones. De esta forma, se desactivan los riesgos de la voluntariedad individual (la incertidumbre). Así, cada vez más, los voluntarios/as ocupan una

posición ambigua, en la que, frecuentemente, el libre compromiso está mediado —y subvertido: es exigido— por contratos que regularizan su actividad. Se abre paso un elemento más de confusión entre el ámbito del voluntariado y las relaciones laborales.

7.4.2 El diagnóstico convencional y la posición del Estado.

La descripción 'ideal' que usualmente se hace del voluntariado, parte de las siguientes premisas: el voluntariado no es mano de obra barata, ni suplencia de profesionales remunerados (su presencia no debe reducir el número de profesionales), ni prácticas profesionales, ni tan siquiera, una vía de acceso a un puesto de trabajo (Vázquez, *cfr. Renes et al., 1994: 41-42*)⁴². A la sombra de esta idealización, positiva como referente ético, pero sin valor como diagnóstico social (ya que en definitiva habla de una inverosímil independencia total entre voluntariado y mundo del trabajo), se constituye la corriente discursiva hegemónica, que plasma estos principios ideales —éticos— del voluntariado en su diagnóstico de la realidad. En función de esta construcción idealizada del voluntariado, éste *jamás* podría tener un impacto negativo, ni tan siquiera ambivalente, sobre el mercado laboral. No hay lugar alguno en estas visiones para la precarización, y mucho menos, para la sustitución de puestos de trabajo por voluntarios/as —esto es, para la destrucción de empleo a nivel *micro*, aunque tal hecho se disuelva en las cifras globales: crecimiento de empleo a nivel *macro*—. Este tipo de planteamientos son muy abundantes en la literatura sobre el voluntariado, trabajos que resaltan monóticamente —y magnifican— la influencia positiva del voluntariado —y de las entidades voluntarias— sobre el mercado de trabajo, en términos, claro está, de creación de puestos de trabajo⁴³. Son éstos, además, argumentos de amplia difusión en las entidades voluntarias —dado que proveen de una fuente adicional de legitimación social—, y también asumidos y difundidos por las distintas administraciones —puesto que justifican y fortalecen su opción (esta vez desde una óptica macroeconómica) por la promoción del voluntariado como prestador de servicios—.

Hemos articulado en las páginas precedentes un diagnóstico muy alejado de esta posición convencional idealizante. El diagnóstico es el siguiente: a veces el voluntariado sí funciona como mano de obra barata, a veces supone una suplantación de personal profesional remunerado, *cada vez más*, el voluntariado funciona como vehículo de adquisición de experiencia práctica rentabilizable en el mer-

⁴² Argumentos que también recoge Martí Bosch (2000: 16-18 y 29-32).

⁴³ Entre otros, Stubings (1986), Morón (1999) y Rifkin (1997). De entre estos autores, quizás el ejemplo más notable de fe ciega en el tercer sector como potencial productor neto de puestos de trabajo, e incluso como única esperanza ante el agotamiento del sector industrial y sector servicios a la hora de generar empleo, lo podemos encontrar en la obra de Rifkin (1997), donde se profetiza el advenimiento de una "era posmercado" (*ibíd.*: 280) construida sobre el tercer sector, atribuyéndole además al fenómeno el rango de "tendencia histórica" (*ibíd.*: 307). Hemos abordado en otro lugar la discusión pormenorizada y refutación de los argumentos de estos autores (*vid. Zurdo, 2001: 37-45*).

cado de trabajo, y por último, una proporción muy significativa de los profesionales asalariados de las entidades voluntarias soportan condiciones laborales precarias. Ese es el oscuro reverso del ‘resplandeciente’ aumento de contratados/as en el sector voluntario.

El elemento clave no radica tanto en el número de empleos generados en términos absolutos por el sector voluntario, como en las condiciones de trabajo y la creciente confusión entre las figuras del voluntario/a y el trabajador asalariado; situaciones éstas, que contribuirían a una degradación general del mercado de trabajo —en especial en lo tocante a profesiones relacionadas con los servicios sociales—. Se puede estar creando empleo (principalmente precario) en el sector voluntario a nivel *macro* —como resultado de la confluencia de financiación pública, bajos costes salariales promedio y recurso al voluntariado—, pero eso no impide que se produzca un desplazamiento de profesionales por voluntarios/as, a partir de la profesionalización funcional de estos últimos. Desde ese punto de vista, deberíamos hablar de la *destrucción de puestos de trabajo a nivel micro*; destrucción absolutamente compatible con (y sobre la que, paradójicamente, descansaría en gran medida —por la reducción de costes que implica—) el aumento del número global de asalariados en las entidades voluntarias. ¿Qué pasaría si se debilitara la financiación estatal, si desde ciertas organizaciones no se profesionalizara funcionalmente a los voluntarios/as, y si los empleos generados no tuvieran un perfil tan precario? Consecuentemente, la burbuja de crecimiento se diluiría casi en su totalidad.

El Estado participa plenamente de las tesis de la corriente que hemos dado en llamar ‘convencional’. Así, a los ojos de las distintas administraciones, el voluntariado es visto como un contribuyente neto en la creación de puestos de trabajo⁴⁴, y su máxima preocupación pasa por cómo desarrollar al máximo su potencial de crecimiento. Esta percepción es absolutamente dominante y figura entre los principios articuladores de jornadas, publicaciones, etc. El Estado no solo asume una visión del sector, sino que contribuye activamente a difundir socialmente los presupuestos de esta corriente ‘convencional’, y lo que es más importante, consigue que tal diagnóstico se convierta en una *profecía que se cumple a sí misma* —usando la formulación de **Merton (1995)**—, al inyectar paralelamente crecientes partidas presupuestarias con destino al tercer sector (se trata de una estrategia compleja de fomento y reconstrucción). Hay que recordar que el volumen de empleo del tercer sector español —y concretamente las entidades voluntarias— fue nimio hasta la llegada de un marco presupuestario estatal propicio.

Evidentemente el Estado está ‘apostando fuerte’ por el tercer sector y las entidades voluntarias como generadoras de puestos de trabajo, advirtiendo que la participación

⁴⁴ Un ejemplo de esta posición podemos encontrarla en el Dictamen del Comité de las Regiones, de 13 de marzo de 1998, sobre ‘El papel de las asociaciones de voluntariado, una contribución a la sociedad europea’, donde se reconoce explícitamente la contribución de las asociaciones de voluntariado a la creación de empleo y al crecimiento económico. El texto completo puede consultarse en Martí Bosch (2000: 175 y ss.).

en estas organizaciones es una vía que facilita la incorporación *individual* al mercado de trabajo (vía capacitación técnica y social). Esto descubre un *interés exclusivamente instrumental* en el fomento de la participación social. La participación social no parece ser positiva en sí misma. Se ‘olvidan’ cada vez más los efectos sociales de dicha praxis como por ejemplo la vertebración (argumentos absolutamente centrales en un pasado no tan lejano—), para pasar a loar exclusivamente sus efectos benéficos sobre el individuo (que redundan en el descargo del Estado). Se está fomentando un uso interesado —desde el punto de vista individual— de la participación social, gradualmente transformada en simple *participación individual e individualista*. Así, se contribuye a debilitar, aún más, la precaria realidad asociativa española (escondida tras el éxito de la fórmula voluntaria). Lo importante no es que los ciudadanos/as participen, sino que los jóvenes al participar mejoren sus expectativas de encontrar un empleo (promoción personal), argumentación, por tanto, plenamente *utilitarista*, que nos remite a un participante absolutamente ‘racional’ (a la hora de considerar sus intereses personales, cuya satisfacción trata de maximizar). Tremendamente esclarecedor con respecto a esta posición —cada vez más preeminente— es el documento de análisis, conclusiones y recomendaciones que acompaña a la *Proposición No de Ley (162/249) [PNL] sobre la formación e inserción laboral de los jóvenes y el acceso de la vivienda de la juventud en España*⁴⁵. En él se afirma:

“Según distintos estudios manejados por la Cámara, los jóvenes que desarrollan una labor social, que están inmersos en el mundo del asociacionismo juvenil, de una u otra manera, encuentran empleo con mayor facilidad y en un plazo más corto”.

“El asociacionismo se ha revelado en estos años como una excelente escuela de formación, donde los propios jóvenes aprenden capacidades y aptitudes que posiblemente no han conseguido en el sistema educativo convencional y que conllevan una formación complementaria. Mediante el asociacionismo, los jóvenes aprenden a trabajar en equipo, a dialogar, a cooperar, a planificar, a tomar conciencia de su propia situación, y a protagonizar su proceso de inserción laboral y profesional”.

“Se entiende por ello necesario que las Administraciones Públicas fomenten y apoyen el asociacionismo juvenil como escuela de formación complementaria y como elemento importante para lograr una más rápida inserción laboral y social de la juventud” (cfr. Jerez, 1999: 117-118).

De ahí que sea especialmente pertinente el diagnóstico de Jerez (ibíd.: 118) cuando reprocha que: “Esta concepción de la participación la retrotrae a su momento individual, y le otorga su validez desde el beneficio particular que reporta al «propietario» de estas capacidades desarrolladas en el proceso participativo. En cierto sentido, este planteamiento apunta una «remercantilización» de [la] noción de participación que tendencialmente juega en contra de la dimensión de construcción de ciudadanía”.

⁴⁵ Proposición No de Ley debatida en el Pleno del Congreso de los Diputados el 16 de junio de 1998, y para cuyo comentario seguimos los pasajes contenidos en el trabajo de Ariel Jerez (1999: 117-118).

Congruente con este modelo, se muestra el *Plan Estatal del Voluntariado (1997-2000)*, en el que se expone como actuación programada “promover que las empresas valoren, a efectos curriculares, la experiencia adquirida en acciones de voluntariado, especialmente de los/as jóvenes demandantes de empleo” (MTAS, 1997: 41)⁴⁶. Se trata de esta manera, de intensificar y ‘optimizar’ las tendencias observadas, aunque el objetivo buscado prioritariamente sea establecer incentivos indirectos al voluntariado. Si los jóvenes asociados/as (entre los que se encuentran los voluntarios/as) terminan incorporándose con menos dificultad al mercado laboral, éstos lo harán mucho más fácilmente si, además, se fomenta y concreta —utilizando los considerables medios de presión y persuasión estatal⁴⁷— la *valoración directa y formal* de su experiencia voluntaria por parte de la empresa privada. Esta propuesta es significativa a dos niveles. Por un lado, refuerza de hecho la percepción social generalizada del voluntariado como vía de acceso al trabajo asalariado. Por otra parte, juega con esta expectativa —que pretende fortalecer al involucrar activamente a las empresas en la ‘medición’ de la actividad voluntaria como mérito curricular— como estrategia de incentivación al voluntariado. Lo que realmente se está promocionando no es el voluntariado como vía de participación social sino la instrumentalización de la práctica voluntaria en un doble sentido: a) por parte de los jóvenes que consideran la acción social voluntaria como vía y recurso de integración laboral; b) y por parte de la administración que concibe la fuerza de trabajo voluntaria como fuente de servicios sociales.

Señalemos, además, una falla importante en el contenido del documento de la PNL. En él se recoge una percepción simplista del desempleo (concretamente del juvenil), al entenderse el paro en términos de simple ineptitud individual, de ausencia de capacidades y formación entre los/as jóvenes⁴⁸. Siendo planteado el paro como problema absolutamente personal, dejando al margen las innegables causas y condicionamientos estructurales, y olvidando la hipertitulación de amplios sectores de la juventud española, se deforma grotescamente la realidad. No negamos que la participación asociativa habilite nuevos recursos (de más difícil adquisición a través de la formación académica) a la hora de incorporarse al mercado de trabajo: hablamos de relaciones personales (esos utilísimos ‘contactos’), de potenciación de habilidades sociales, de aprendizajes variados y de información privilegiada. Pero, evidentemente, el asociacionismo

⁴⁶ El nuevo Plan del Voluntariado (2001-2004) insiste sobre este aspecto.

⁴⁷ Medios que se complementan en otras dos actuaciones previstas en el Plan Estatal del Voluntariado, (1997-2000) que tratan de involucrar directamente a las empresas —desde una óptica esencialmente financiera— en la promoción del voluntariado: 1) “Crear la figura de ‘Entidad Solidaria’, para reconocer y distinguir a aquellas empresas que colaboren en la financiación de programas sociales promovidos por ong”, y 2) “introducir el principio de fomento del voluntariado, como uno de los criterios que permitan evaluar la excelencia empresarial” (pp. 40-41).

⁴⁸ Una penetrante y certera crítica con respecto a los discursos y políticas que conciben la formación en términos de ‘antídoto’ contra el paro, se encuentra en Martín Criado (1999: 34 y ss.). Para este autor, los discursos sobre las necesidades de formación “al proponer como solución al paro el aumento de formación de los desempleados confunden las posiciones a ocupar en el mercado de trabajo con los ocupantes de estas posiciones: obvian el hecho de que el aumento de formación de los demandantes de empleo no incrementa las posiciones a ocupar por los mismos” (ibíd.: 38). Además, Martín Criado, apunta que el ‘discurso de la formación’, implica un perverso desplazamiento de las responsabilidades hacia la esfera individual: “el problema no estaría en la estructura económica o en la organización del proceso de trabajo” (ibíd.: 40), sino que sería el propio parado el responsable —en función de sus carencias formativas— de su estado. De esta manera “el paro es cuestión de déficits personales: los problemas sociales son problemas individuales” (ibíd.: 41).

no puede configurarse como una solución global para el paro, ni su fomento debe entenderse jamás como una política activa de empleo (ni una iniciativa novedosa).

7.5 VOLUNTARIADO Y ESTADO: LAS FUNCIONES AMBIVALENTES DEL VOLUNTARIADO.

El voluntariado puede ofrecer múltiples 'caras'. Es siempre expresión de la participación social (aunque concretada en realidades extremadamente dispares). Se muestra, cada vez más, como un medio para la prestación de servicios sociales (de corte mayoritariamente paliativo) que se ofrecen —en la mayoría de los casos, y de manera creciente— en los márgenes del aparato estatal (lo que nos habla de un voluntariado funcionalmente 'adosado' o yuxtapuesto al Estado). Pero, al mismo tiempo, el nuevo voluntariado es, cada vez menos, instancia de contrapoder estatal y vía para la expresión reivindicativa y crítica. Se ha señalado, que las entidades voluntarias —en función de su reubicación ideológica y funcional— han 'relajado' su componente reivindicativo, para pasar a potenciar su faceta de prestadoras de servicios. No obstante, no podemos afirmar que se haya producido un simple reemplazo de una dimensión por otra; no se trata de opuestos lógicos que se nieguen entre sí —a pesar de que así lo parezca en numerosos textos—, aunque sí podríamos especificar que *suelen* hallarse en una relación inversamente proporcional, al estar relacionados con la identidad ideológica y funcional.

En ese sentido, progresivamente, gran parte del voluntariado y de las entidades voluntarias —en su papel de *entidades colaboradoras*—, contribuyen indirectamente a la legitimación del orden social y del poder político⁴⁹. Coadyuvarían en el mantenimiento del *statu quo*, aun cuando en muchos casos, formalmente muestren áreas de conflicto (incluso, en ocasiones, posiciones irreconciliables). Es necesario puntualizar, no obstante, que no todo el voluntariado desempeña un papel legitimante, y que éste puede ser ejercido con intensidad variable. Partiendo de una observación superficial, la dimensión deslegitimante y de control hacia el Estado, puede parecer mucho más evidente, mientras que, la contribución legitimante se manifiesta de manera menos directa y tangible. Pero, finalmente, las entidades voluntarias, y concretamente el voluntariado, legitiman más que deslegitiman el orden circundante, colaboran más que controlan y presionan al Estado. No hay que confundir nuestra aproximación, con una crítica ideológica, sino que pretende diagnosticar una posición estructural cada vez más marcada.

En el ámbito de las entidades voluntarias, la *reivindicación* es sustituida por la actividad de *mediación* —en este caso, sí es su equivalente—, fundamentalmente en relación a las distintas administraciones públicas y con la inestimable colaboración —verdadera dependencia— de los medios de comunicación⁵⁰. **Díez**

⁴⁹ García Roca (2001: 20-21) advierte que "en cada forma de voluntariado hay implícita una legitimación del poder, de la acción social y de la organización política" y más adelante, que el voluntariado puede funcionar como un "elemento de legitimación y ocultamiento de las contradicciones sociales" (ibid.: 25).

⁵⁰ Cuestión ésta, cuyo tratamiento desarrollamos en Zurdo (2002: 268 y ss.).

Rodríguez (1999: 95), en esta línea interpretativa, apunta que “se consolida el modelo de la negociación de intereses: la concertación”. Es improbable poder mantener una línea coherente de reivindicación en relación a aquellas instancias que potencian y financian gran parte de las iniciativas voluntarias. Aún podemos decir algo más, en las entidades voluntarias se suele confundir sistemáticamente la reivindicación con la mediación; dicho de otro modo, creen llevar a cabo acciones y estrategias reivindicativas cuando mayoritariamente desarrollan actividades de mediación, y en último caso, negociación con los poderes públicos. La reivindicación se torna retórica (discursiva), se proyecta formalmente, pero las estrategias de acción se concretan en iniciativas de mediación. Sobra decir, que intentamos hacer una aproximación general al voluntariado, lo cual significa incurrir en importantes simplificaciones y supone una innegable pérdida de detalles. Aunque relativemos la dimensión reivindicativa, al recluirla en iniciativas básicamente marginales, no negamos su existencia o posibilidad. Por supuesto, las labores de mediación se identifican fundamentalmente con las grandes corporaciones voluntarias, mientras que la reivindicación suele concentrarse en el polo de las pequeñas asociaciones voluntarias sin apenas formalización.

Existe igualmente una restricción patente del ámbito de ejercicio de la reivindicación y/o mediación. Para la gran mayoría de las entidades voluntarias (no todas), la aspiración de cambio depende —casi exclusivamente— del ejercicio de presión sobre el Estado, dejando al margen otros centros (económico, mediático...⁵¹) y élites de poder. De esta manera, la posibilidad de cambio social —e intervención social efectiva— se supedita a las elaboraciones legislativas y acciones políticas desarrolladas por las distintas administraciones. Se pide pues, que el Estado dirija y tutele el cambio social, en una obvia delegación, reduciéndose el papel de las organizaciones a la simple ‘inducción’ y una posterior puesta en marcha (concreta) de las directrices marcadas por el Estado. La responsabilidad del cambio se proyecta sobre el Estado, y por tanto, se desvirtúa la propia potencialidad de las entidades voluntarias como representantes de la sociedad civil. Se difiere el ejercicio de poder directo, se potencia el poder de mediación, entendido como ejercicio de presión sobre el verdadero poder ejecutivo, que por otro lado, ve reforzada su propia legitimidad y autoridad. En este sentido, la acción de las entidades voluntarias tiende a ser cada vez más mediadora con respecto a los poderes públicos, y la asunción de este papel, supone admitir la propia incapacidad —ausencia de poder— para transformar directamente la sociedad. Se trata de un cambio sustancial en relación a los movimientos sociales (clásicos y nuevos), que se sabían protagonistas del cambio, y pretendían transformar la realidad a través del ejercicio de la propia acción reivindicativa.

⁵¹ Una excepción a este planteamiento restrictivo de la reivindicación/mediación, puede encontrarse parcialmente en el movimiento francés de parados de fines de los noventa, que alcanzaba en su estrategia de acción a las grandes empresas (movimiento reeditado en España con muy exigua fortuna), y algún acto aislado de protesta, dirigido a La Bolsa o al fmi —actuaciones que buscan fundamentalmente, en función de su originalidad, su ampliificación mediática, y a través de ella, relevancia política: que posibilite mediación—. En relación a los medios de comunicación, no existe una verdadera presión sobre ellos, sino, una relación de ‘persecución’ —para ‘salir en la foto’— y por ello, de extrema dependencia.

Gran parte de la actividad del voluntariado social se reduce al tratamiento (en sentido terapéutico) de los integrantes de aquellos colectivos que potencialmente más déficits de legitimidad pueden generar al Estado, aquellos que se hallan en los márgenes de la sociedad, integrados por sujetos que están, de facto, desposeídos de sus derechos sociales. El voluntariado actuaría pues, en la misma línea que los servicios sociales, pero con una mayor versatilidad, en tanto en cuanto mostraría una mayor capacidad para llegar a los individuos más desestructurados socialmente. En consecuencia, la acción del voluntario/a tiende a desactivar el potencial poder subversivo (por deslegitimador, más que por encarnar una capacidad desestabilizadora directa, consciente, reivindicativa...) de estos grupos de excluidos sociales, sin llegar a integrar de forma generalizada —sólo lo lograría a nivel individual, con carácter más o menos excepcional, e incluso en ocasiones transitoriamente—. Por otro lado, los receptores de la acción voluntaria, con su actitud frente al voluntario/a, en la mayoría de los casos —no siempre— repleta de gratitud, reconocimiento, admiración, e incluso idealización, revalorizan el modelo social que encarna —y la posición social que ocupa— el voluntario/a (no lo olvidemos, plenamente integrado en términos generales, a excepción quizá del ámbito laboral). Así, el colectivo con más poder deslegitimador, finalmente acata y refuerza el orden social a través de su participación (pasiva) en las entidades voluntarias.

Así, la acción voluntaria, cuando supera el nivel paliativo, se torna simultánea y paradójicamente, en acción *integradora* —promotora de cambio social— y de *control social* —inmovilista y conservadora del *statu quo*—, y ello, sin que este control sea un objetivo perseguido por las entidades voluntarias, y sin que el sujeto voluntario (ni tan siquiera el receptor de esa acción voluntaria) sea consciente de su ejercicio. La existencia de este control de naturaleza preconsciente, que parecería significar una cierta perversión o desvirtuación del fenómeno voluntario, supondría añadir una *funcionalidad latente* al voluntariado. Éste, obraría de una manera 'discreta', y quizá por ello más eficazmente, en comparación a otras instancias más ostentosas y represivas, permitiendo un tipo de control —desvinculado radicalmente de la represión y coacción violenta— cuyo ejercicio no provoca (al actuar de manera indirecta y no obvia) déficits de legitimidad al Estado, sino más bien todo lo contrario. Esta modalidad de control social, nos remitiría al concepto de *hegemonía*, acuñado por Gramsci y que aplicaríamos en este caso al voluntariado. Según **Hargreaves (1993: 112-113)** "la hegemonía describe una forma de control persuasivo, más que coactivo, depende de la producción y mantenimiento de los valores y creencias en que se apoyan las estructuras de poder y las relaciones sociales existentes. Aunque la hegemonía puede reforzarse utilizando medios de control coercitivos, opera esencialmente de un modo más sutil, como una forma de persuasión ideológica. No es un fenómeno que funcione por el todo-o-nada. Los grupos dominantes y los subordinados no son necesariamente vencedores o vencidos definitivos".

Parece existir una contradicción lógica profunda entre los conceptos integración social y control social, pero sólo si restringimos nuestra percepción del control social a su manifestación represiva e incluso violenta, formalizada paradigmá-

ticamente en la esfera del Estado. Pero, si tomamos conciencia de que el sujeto más controlado socialmente es aquel que se halla más integrado socialmente (si bien más autocontrolado culturalmente³² y menos sometido represivamente) la contradicción se diluye por completo. No obstante, debemos profundizar más en la conjunción y articulación de la integración social y el control social en el seno de la acción social voluntaria³³. Esta naturaleza compleja, evidencia una tensión implícita en el voluntariado. La cuestión que se plantea es, cómo se resuelve esa tensión entre estas dos esferas. Al mismo tiempo creemos que se hallan imbricadas hasta tal extremo que sus fronteras son realmente difusas. El resultado de esta *naturaleza dual del voluntariado*, quizá sea la ‘atrofia’ en su *capacidad de integración*, limitada ésta a un nivel que podríamos denominar *micro* (básicamente individual), imposibilitado por lo tanto para alcanzar un nivel *macro*, incapaz de realizar o promover reformas estructurales, y por tanto, impotente a la hora de subvertir la realidad social hacia esa ‘utopía’ solidaria que se anuncia proféticamente desde algunos textos, y que se exige desde algunos despachos.

Así pues, señalamos los *efectos disciplinantes* derivados de la acción voluntaria, y en ese sentido, nos ubicamos, en cierta medida, en la estela de los planteamientos de Foucault³⁴. No obstante, aunque nos concentremos en la evaluación de la dimensión de control, no eliminamos su potencialidad integradora e incluso emancipadora (como ya hemos reiterado, eminentemente individual). Tan solo constatamos la ambivalencia de un voluntariado simultáneamente, *paliativo, integrador, emancipador, controlador y disciplinante*. En el voluntariado desaparece la represión, se diluye la vigilancia (salvo casos concretos), pero en ningún caso se disipa el control. No debemos olvidar en ningún caso quién está tras las entidades voluntarias: la sociedad integrada (representada por los voluntarios/as y profesionales), y cada vez más, el propio Estado (financiera y normativamente). Claro, que en ningún caso, hay que obviar las enormes diferencias que separan a los distintos dispositivos de control social (por ejemplo, policía *versus* grupo familiar). Debemos insistir, en ningún caso pretendemos reducir el papel del voluntariado a un simple ejercicio de control, sino señalar la fuerte ambivalencia que lo atraviesa. Somos conscientes de que, como apunta **Esteban (1997: 32)** al revisar críticamente los enfoques foucaultianos, “las explicaciones de la caridad y la beneficencia como control social, las teorías en las que ésta es la única dimensión considerada, resultan claramente insuficientes e insatisfactorias”. Esteban reconoce que resulta innegable la originalidad, la audacia seductora y estimulante, la agudeza de muchas de las intuiciones de Foucault, pero denuncia “sus concepción sistemática y mecanicista del ejercicio del poder” (ibid.: 31) y siguiendo a Léonard, afirma que Foucault, analizando los

³² Los mecanismos internos de control —derivados del proceso de socialización— son los más eficaces, frente a los mecanismos externos (categoría en la que circunscribiríamos al voluntariado, si bien como una realidad sui generis que incorpora características propias de los mecanismos internos: control no consciente, sutil, espontáneo; además el voluntariado se configuraría —con matizaciones— como un mecanismo de control positivo —no represivo—, y de formalización limitada).

³³ El ejemplo más claro de ‘cohabitación’ necesaria entre integración y control, lo encontraríamos en los programas orientados hacia la desintoxicación de drogodependientes.

³⁴ Entre otras obras, vid. Foucault (1988).

mecanismos de control social, "más que *describir una maquinaria*, se limita a *denunciar una maquinación*" (ibíd.).

Desde nuestro punto de vista, determinar si el voluntariado es o no es funcional para el Estado no es algo secundario en la consideración del voluntariado, sino que constituye un elemento de análisis fundamental. Para acometer tal análisis, es central introducir el concepto de legitimidad, para tratar de entender los mecanismos a través de los cuales, el voluntario podría inducir una transferencia de legitimidad al Estado. Es éste, un concepto complejo, y a la vez de consideración 'clásica' tanto en el análisis sociológico como filosófico, y por supuesto, político. A continuación apuntamos su análisis desde una perspectiva social amplia, sin descender a su análisis político.

Quizá sean **Berger y Luckmann (1984)**, quienes propongan un concepto de legitimidad de aplicación social más amplia, noción que trasciende (incluyéndolo) el sentido político. Este "sentido ampliado" (**Serrano Gómez, 1994: 12**), que desborda la concepción clásica —'empirista'— de **Weber (1984: 171)**, y por supuesto el enfoque "reconstructivo" de **Habermas (1986)**, tiende a identificar la legitimidad con la 'explicación' y justificación del orden institucional, y por tanto, se muestra muy confluyente con el concepto control social:

"La legitimación «explica» el orden institucional atribuyendo validez cognoscitiva a sus significados objetivados. La legitimación justifica el orden institucional adjudicando dignidad normativa a sus imperativos prácticos. Es importante comprender que la legitimación tiene un elemento tanto cognoscitivo como normativo [...]. La legitimación no solo indica al individuo por qué debe realizar una acción y no otra; también le indica por qué las cosas son lo que son. En otras palabras, el «conocimiento» precede a los «valores» en la legitimación de las instituciones" (Berger y Luckmann, 1984: 122).

De esta manera, la legitimación social tiene como efecto que la totalidad del orden institucional tenga un sentido para los sujetos sociales participantes (ibíd.: 121). Desde ahí, la legitimidad presupondría que los sujetos asumen las normas que constituyen un orden social dado como obligatorias o como modelos, o lo que es lo mismo, como algo que "debe ser" (**Serrano Gómez, 1994: 12**). Este sentido social amplio del concepto puede ser aplicado rigurosamente al voluntariado (tanto en relación al receptor de la acción voluntaria, como en el caso del propio sujeto voluntario), ya que, sin ningún género de dudas, éste contribuye a dar sentido —legítima— al orden social circundante. Este efecto socialmente legitimador es especialmente claro en el caso del voluntariado social, orientado hacia la 'integración' social de los receptores de la acción voluntaria en un orden social dado (orden social que es finalmente necesario interiorizar, aunque sea desde, incluso a través de, un discurso crítico). Esta apreciación 'legitimadora' no implica negar globalmente toda capacidad de crítica social, de denuncia del orden social, incluso de resistencias hacia el estado de cosas 'normalizado', pero sí

resalta el papel ambivalente del voluntariado y las tensiones a las que se halla sometido.

Busquemos algunos ejemplos concretos. Las iniciativas voluntarias (en su dimensión dominante de prestación de servicios) pueden facilitar la escolarización de determinados colectivos alejados del sistema educativo formal, pueden ser cauce para proporcionar alojamiento, asesoría legal, 'papeles', trabajo a inmigrantes clandestinos, ayudar a tramitar un expediente IMI (recientemente transformado en RMI), contribuir a conseguir una prestación por invalidez, y por supuesto (cambiando de perspectiva), puede significar una vía de incorporación al mercado de trabajo para los propios voluntarios. En todos estos casos, y en cualquier otro que imaginemos (siempre que la finalidad sea la integración), la contribución del voluntariado a la legitimación social (en el sentido de Berger y Luckmann) es clara. A través de todas las intervenciones de los voluntarios/as, el sentido social del complejo institucional es difundido —con más o menos éxito— entre los sectores excluidos como modelo a seguir. Se difunde conocimiento de lo social. Incluso en intervenciones que cuestionan el propio orden social, se señalan los cauces sociales apropiados para la integración. El voluntariado (y la ayuda social a los marginados en general) reintroduce a los '*outsider*', aquellos que no legitiman el Estado, dentro de los cauces establecidos por el poder. En definitiva, si no se pone en duda radicalmente el sentido atribuido a las instituciones, hay una explicación y justificación del orden social, por muy crítica que sea la orientación de la organización o el propio voluntario/a hacia ese orden. El voluntario/a ha interiorizado con bastante éxito el orden social. Dentro de la dominante moderación discursiva e ideológica del voluntariado, la legitimación social es un aspecto central a considerar.

Precisamente la integración social del voluntario/a depende en gran medida de ese proceso de legitimación. Los voluntarios/as son capaces de dar sentido a las instituciones sociales, adaptar su comportamiento a los requerimientos que éstas exigen; los excluidos/as no, o lo hacen de manera problemática. Desde ese punto de vista el voluntariado optimizaría el proceso de legitimación, proceso que pasa por atribuir sentido social. Claro que desde este punto de vista, la inmensa mayoría de las 'prácticas' sociales funcionan en tal dirección. Así pues, no estamos señalando un carácter excepcional del voluntario sino más bien, una 'constante' social.

Paralelo y confluyente con la idea de legitimación que explorábamos tentativamente, habría que recuperar el tratamiento del concepto 'control social', definiéndolo en términos de "conjunto de procesos mediante el cual el orden social es establecido y mantenido" (Landim, cfr. Iglesias, 1989: 182). A la hora de aplicar la función de control social al voluntariado, resulta interesante revisar algunas propuestas de Ritzer. Según Ritzer (1999: 128) "las personas son la fuente más importante de incertidumbre y de imprevisión de cualquier sistema racionalizado [...]. Por tanto, los esfuerzos dedicados a incrementar el control se dirigen especialmente a las personas". Además, Ritzer afirma que paralelamente al proceso de racionalización de la vida social, la idea básica ha consistido en controlar más a las personas, de una manera gradual y progresiva, mediante el desarrollo y el despliegue de una amplia variedad de tecnologías cada vez más eficientes (ibíd. 128-129).

Sólo podemos estar parcialmente de acuerdo con Ritzer. Desde nuestro punto de vista hay que completar la perspectiva de análisis. Esta 'tecnificación del control' que diagnóstica, es cierta especialmente para los entornos productivos y de consumo —únicos ámbitos explorados por el autor—, esto es, cuando los sujetos sociales actúan como productores/trabajadores y por supuesto, como clientes/consumidores. Pero también es aplicable (aunque Ritzer elude el tratamiento directo de las formas de control estatal) a la esfera de la 'ciudadanía' (ej. control informático de ingresos y pago de impuestos, de derechos a prestaciones, de lugar de residencia, etc.). Estamos hablando fundamentalmente de un control social 'organizado', basado en las organizaciones. Hasta aquí nada que objetar, pero, ¿qué pasa cuando las personas se mueven en espacios difusos? ('fuera de control'), esto es, ¿qué ocurre cuando básicamente no son trabajadores, y cuando no son consumidores? (o cuando lo son de manera precaria, discontinua, incluso clandestina). En definitiva, ¿qué sucede cuando están fuera de la esfera de los mercados?; y vayamos más allá, ¿qué pasa cuando los sujetos están 'fuera del alcance' de los mecanismos burocráticos de control ciudadano? (no tienen residencia, ni ingresos fiscalizados o estables, no están escolarizados, etc.). ¿Qué ocurre cuando los ciudadanos están fuera o 'rozan' tangencialmente las organizaciones?

En estos casos, aparecen espacios sociales —y colectivos— de control difuso (de control problemático desde una perspectiva tecnológica). Es necesario reconocer una tendencia hacia la reducción estructural de estos espacios, tendencia pareja al avance de la racionalización social, pero que no niega su existencia y relevancia. Así, la institución familiar sigue siendo una institución social de control (en gran parte a-tecnológico) cuyo papel es fundamental. Y ya acercándonos a la consideración de nuestro objeto de interés, se concretarían una serie de colectivos 'resistentes' al control tecnificado (racionalizado). Estamos hablando básicamente (aunque no sólo) de los excluidos sociales, de las personas situadas en los márgenes de la sociedad integrada. En este caso, las soluciones 'de control', no pueden depender totalmente de la tecnificación (hay dificultades para definir la situación de control: un espacio, un tiempo...), y deben recurrir intensivamente al factor humano. Un ejemplo claro, se referiría a los servicios sociales, que mantienen a pesar de la presión tecnificadora (empiezan a proliferar bases de datos, fichas, perfiles...) un componente humano fundamental. Sin embargo, la estructura burocrática (esto es: técnica, racional, y por ello mismo de flexibilidad limitada) de los servicios sociales, se muestra insuficiente. Aquí aparecería el voluntariado, como instrumento de control social 'clásico', de baja tecnificación (que no a-tecnológico), que permite la utilización intensiva de factor humano, eliminando —por la implicación gratuita de los voluntarios/as— los altos costes del control humano. Allí donde no es posible la automatización del control, aparecen pues —o permanecen— instrumentos de control humano. Entrarían en juego, además, colectivos reacios a todo tipo de control automático. El contrapunto lo podríamos incluir al afirmar que las presiones de tecnificación alcanzan fundamentalmente al sector corporativo del voluntariado.

Consideremos para concluir este epígrafe, las pujantes estrategias estatales de promoción y regulación del voluntariado, que lo son simultáneamente —y sobre todo—

de instrumentalización y control⁵⁵ de la participación social. Como punto de partida, constatamos, siguiendo a **Jerez (1999: 115)**, la “gran capacidad estructurante” que disponen los poderes públicos a la hora de “(re)diseñar los canales institucionales sobre los que transcurre la participación” y simultáneamente para “poner en circulación discursos sobre la participación”. Esta capacidad estructurante se está concretando en los últimos años en *estrategias políticas fuertemente intervencionistas*⁵⁶ (que se fueron consolidando a distinto nivel a lo largo de la década de los noventa) que son consideradas absolutamente necesarias por los poderes públicos⁵⁷. No estamos ante un modelo de fomento genérico y acondicional —y por tanto, no invasivo— de la participación social, sino que la estrategia política del Estado parte de la reducción, adaptación y normalización (o estandarización) del universo participativo a la ‘realidad’ del voluntariado. En el caso del nuevo voluntariado, encontramos una realidad definida y construida políticamente desde el Estado⁵⁸, aunque también desde las entidades voluntarias⁵⁹. Así pues, el Estado, en función de lo que ha definido como ‘ideal’ está promoviendo y difundiendo un determinado modelo de participación social, y al mismo tiempo, reconduciendo y debilitando otros modelos, tanto alternativos como ‘complementarios’, que se ubican fuera de lo denominado como voluntariado.

El Estado pasa a fomentar decididamente el voluntariado y no la participación social en su conjunto, pero además, fomenta y alienta una determinada ‘versión’ del voluntariado —aquella que le resulta útil—, por lo que podríamos referirnos siguiendo a **Casado (1992: 110)** a un “fomento dirigista”. Es posible diferenciar dos conceptualizaciones del voluntariado. La primera (y aunque no lo pareciera, marginal) lo concibe primordialmente en términos de participación —aunque admite secundariamente su dimensión ‘recurso’—. La segunda modelización (y *dominante*) resalta prioritariamente el voluntariado como *un recurso social* que hay que canalizar y rentabilizar —y subsidiariamente reconoce la dimensión participativa que trata de controlar y en cierta medida desactivar para que resulte inocua en términos de poder—. El Estado participa plenamente (también muchas entidades voluntarias) de esta segunda concepción, incardinada sólidamente en el nuevo ideal de la sociedad

⁵⁵ Madrid (1999: 81-82), apunta que “la excesiva tutela de determinados poderes públicos sobre la colaboración gratuita de las personas puede esconder y degenerar en una voluntad de control sobre las dinámicas sociales. Esta tutela negativa [...] se manifestaría en una pérdida de autonomía ideológica por parte de las entidades de voluntariado.”

⁵⁶ Desde alguna entidad se hace referencia a la “progresiva colonización del voluntariado por parte de las Administraciones Públicas” (Cáritas, 2002: 3).

⁵⁷ Como se expresa en el Balance de Ejecución del Plan Estatal del Voluntariado 1997-2000, “el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha interpretado como tarea propia la de apoyar y facilitar el desarrollo del voluntariado” (MTas, 2002: 12), y en ese sentido, por ejemplo, se entiende la regulación legal del voluntariado de 1996 como una necesidad incuestionable (ibid.: 13).

⁵⁸ En ese sentido para Madrid (2001: 19) las administraciones “son actores destacados de la construcción del voluntariado. La regulación del voluntariado expresa los proyectos y las concepciones gubernamentales de las actividades de colaboración social”.

⁵⁹ No existe ni existirá jamás ninguna realidad participativa ‘natural’, absolutamente todas están definidas y construidas socialmente —políticamente—. La particularidad del nuevo voluntariado (salvo sectores minoritarios), es que está construido e instrumentalizado políticamente ‘desde arriba’ (desde las administraciones públicas y también desde la cúspide de un buen número de entidades voluntarias), separándose peligrosamente de la libre iniciativa de la sociedad civil (en definitiva, la base social), que supuestamente configuraría y se expresaría a través del voluntariado —concepción ésta dominante en la mayoría de los discursos circulantes y diagnósticos académicos sobre el voluntariado—.

del bienestar —o *mix welfare*—, basado en una pluralidad de instancias suministradoras de bienes y servicios⁶⁰. Es éste un modelo en el que los ciudadanos/as ofertan servicios ‘libremente’ a través del voluntariado, pero —y esto es muy significativo—, salvo excepciones, en la dirección marcada por la administración. En ocasiones, el discurso de los poderes públicos parecería apuntar formalmente al primer modelo de voluntariado, pero, la lógica de su estrategia de intervención y ‘gestión’ se circunscribe claramente al segundo, aquél que identifica, insistimos, el *voluntariado como recurso*. Lo que encontramos, por tanto, desde la administración es una concepción estrecha de la participación “entendida, fundamentalmente, como prestación de servicios” (García Iñda, 2001: 167), y como correlato, “las asociaciones acaban jugando un papel similar al de una empresa de servicios” (ibídem), desdibujándose severamente su dimensión participativa.

En cuanto a la relación establecida en la actualidad entre el sector voluntario y el Estado, no cabe duda de que el primero, funciona en sentido estricto, como un instrumento de la política social estatal⁶¹, como una extensión o prolongación del sector público⁶² —los programas públicos de voluntariado que se desarrollan desde algunos ayuntamientos, ejemplifican el extremo de esta tendencia de apropiación e instrumentalización, aunque se justifiquen desde otras coordenadas lógicas—. Vinyes (1996: 100) afirma que el voluntariado es “dirigido por la administración, lo cual tiene de preocupante su incapacidad para proponer problemáticas y objetivos presentes en su medio de procedencia: la sociedad civil. Sus objetivos son los de la administración y sus problemas también”. Así, las diferencias entre sector público y tercer sector corren así el peligro de hacerse cada vez menos consistentes (y debido al modelo de gestión que se propugna para las entidades, las diferencias también tienden a diluirse incluso con respecto a la empresa).

Además de regular, el Estado financia, y a partir de esa financiación (condicionada a ciertos requisitos y premisas definidos habitualmente de forma unilateral), controla el contenido y orientación de gran parte de los programas de voluntariado⁶³ —así el control financiero se traduce en un control ideológico, lo que supone un cercenamiento de la libertad y el poder de las entidades—. Así pues, el Estado parte de la percepción del voluntariado fundamentalmente como recurso, que debe ver potenciada su eficacia —medida ésta crecientemente desde una racionalidad económica—. Se busca el loado “efecto multiplicador” (Gladstone, 1979: 119) de la acción voluntaria, esto es, el hecho de que la acción voluntaria logre

⁶⁰ Por ejemplo, en el II Plan del voluntariado se señala “la corresponsabilidad de las empresas privadas y entidades sin ánimo de lucro, junto a los poderes públicos, en la resolución de los problemas sociales” (Mtas, 2001: 16).

⁶¹ Aunque también se pretende extender esa instrumentalización a otros campos como el medioambiental, cultural, etcétera.

⁶² Albarracín et al. (1999) abundan sobre el proceso de ‘subcontratación’ de políticas públicas a cargo de las entidades voluntarias. Para estos autores, una de las ventajas que presenta la acción de las entidades con respecto a la intervención directa del Estado es “que permiten responder al carácter progresivamente fragmentado y específico de los colectivos receptores de la ayuda estatal a la vez que conforman y consolidan esa misma fragmentación. Cumplen así una labor funcional para el Estado [...] contribuyen a legitimar instituciones estatales cuya actuación ha tendido a desplazar...”.

⁶³ En ese sentido, por ejemplo, vid. Petras (2000).

una mayor provisión de servicios con menos recursos (ibídem). Como indica **Rodríguez Cabrero (1999: 23)** “...no hay que minusvalorar el hecho de que el auge del sector voluntario se basa en la descentralización de la gestión por parte de las administraciones públicas para abaratar costes y reducir la carga burocrática”. Por su parte, **Alayón (1989)**, va aún más allá en su argumentación, y aunque en este caso se refiera de manera más amplia al trabajo comunitario, su reflexión es perfectamente aplicable al nuevo voluntariado: “...el trabajo comunitario sirve para extender la acción del Estado en forma gratuita. El Estado conserva la iniciativa y el poder de diseñar los planes de acción. Se apropia del trabajo comunitario conservando para sí el crédito político y el control social a través de una clientela de organizaciones de base” (**Alayón, ibíd.: 86**).

Una vinculación de tipo instrumental entre Estado y sector voluntario⁶⁴ es necesario correlato de una estrategia política de fomento, centrada en la *hiperregulación y el control del segmento voluntario* reflejados en una fuerte inflación normativa. Esta estrategia somete a la acción estatal a una profunda ambivalencia, dado que ese tipo de fomento disuelve la ‘esencia’, de aquello que pretende —al menos formalmente— fomentar: la libre participación social. Paradójicamente las ‘llamadas’ a la libre participación están teñidas habitualmente de un fuerte intervencionismo. Al respecto, **Beck (2000: 141)**, reflexiona acerca de las “paradojas de la espontaneidad organizada: cualquier intento por fomentar entre la gente la felicidad de la responsabilidad y solidaridad organizadas mediante ordenanzas y decretos oficiales [...] acaba siendo contraproducente. Cuanta más espontaneidad y responsabilidad social se prescribe, más trabas encuentran éstas”. Aproximadamente durante los últimos quince años, ha existido una creciente presión ejercida al unísono por diversos actores, favorable a una progresiva regulación del voluntariado en concreto y el tercer sector en su conjunto. Tanto el Estado, como las entidades voluntarias —aunque defendiendo éstas modelos y niveles de regulación no necesariamente congruentes entre sí—, e incluso los propios voluntarios/as, han generado o buscado —dependiendo del actor que consideremos— un acomodo legislativo y normativo al voluntariado, un mayor amparo político y una creciente financiación pública. Finalmente, la progresiva regulación del sector, ha conducido a las entidades voluntarias a ocupar una posición fuertemente ambivalente y en muchas ocasiones débil frente al Estado. Así, finalmente, el fuerte intervencionismo y “la institucionalización oficial del voluntariado ha contribuido al desarrollo de lo que podríamos llamar formas de participación sin poder” (**García Inda, 2001: 161**), en otras palabras, una “participación domesticada” (**Romero, 2001: 153**), o “una ciudadanía débil, en la que la participación en acciones de voluntariado no permite acceder a los centros de decisión, sino que aleja a las organizaciones de voluntariado y a los voluntarios de los mismos” (**Susín, 2001: 266**).

⁶⁴ Es justo señalar que el vínculo instrumental no es unidireccional, sino que muestra una perfecta y perversa bidireccionalidad: las entidades voluntarias, también se acercan instrumentalmente a la administración (desde el punto de vista organizativo: buscando la pervivencia y el crecimiento). Y en general, aunque ciertas entidades voluntarias, elaboran críticas al ‘intervencionismo’ estatal, en la gran mayoría de los casos su posición resulta fundamentalmente ‘estética’, en cuanto se someten funcionalmente a los designios del Estado. Así las críticas ‘discursivas’ se desactivan inmediatamente a través de la ‘práctica’.

Esa perversa ‘domesticación’, que deriva del control ejercido por el Estado a través de diversas fórmulas de regulación, fomento y financiación, implica sobre todo la pérdida de capacidad reivindicativa⁶⁵, encontrándonos ante un voluntariado mucho más funcional y menos incómodo para la administración. Esta es la argumentación de Susín (ibíd.) al señalar que “el Estado, regulando sobre el voluntariado, normalizándolo, lo haría suyo, se apropiaría de él y anularía las potencialidades transformadoras y críticas que le son propias”. Pero no debemos hacer una lectura simplista de la situación, absolutizando la capacidad de estructuración, control y presión estatal. Frecuentemente, entre las entidades voluntarias, encontramos una marcada estrategia de responsabilización exclusiva del Estado (de ‘lanzar balones fuera’). La desactivación reivindicativa, la pérdida de capacidad ‘subversiva’ (relacionada con de la disponibilidad de *poder real*), no depende únicamente de la intervención del Estado, sino que también deriva de las dinámicas propias —internas— del sector. Pocas entidades rechazan o deciden prescindir —o limitan su dependencia— del ‘colchón’ estatal (que funciona simultáneamente como ‘camisa de fuerza’). La aproximación ‘pragmática’ y dependiente dominante, tiene sus consecuencias, y no permite una desresponsabilización ingenua desde dentro del sector voluntario. La ‘desactivación’ de la participación no depende únicamente de las estrategias del Estado (aunque se muestren poderosas); la estructura organizativa y las estrategias de gestión de las entidades, la ‘naturaleza’ crecientemente instrumental e individual de la acción voluntaria, el perfil bajo de la orientación ideológica dominante, y una estructura motivacional del voluntariado progresivamente individualista y utilitaria, parecen explicar también la tendencia, que por tanto, también se construye desde dentro del sector.

Curiosamente, las ‘nuevas’ políticas económicas liberales, remercantilizadoras — muchas veces, en sentido estricto, simplemente oligopolizadoras—, tienen un contrapunto paradójico en las ‘nuevas’ políticas sociales intervencionistas, caracterizadas por un aumento del control ejercido sobre las iniciativas asociativas atribuidas a la sociedad civil⁶⁶. El relativo ‘abandono’ del modelo social intervencionista y redistributivo propio del Estado del Bienestar keynesiano, implica una contención e incluso un repliegue en la prestación de servicios directos, pero no lleva aparejado un retraimiento regulador equivalente. Se intentan descargar responsabilidades de la atención directa sobre la sociedad civil, el sector informal, e incluso el mercado, pero, precisamente esa delegación, implica necesariamente que el Estado asuma y refuerce su papel de *instancia reorganizativa* (Alonso, 1996: 107), y desarrolle nuevos mecanismos de control de las iniciativas civiles. La finalidad de esta reorganización se articularía en torno a tres puntos fundamentales: a) evitar que el sistema de atención social se ‘colapse’; b) garantizar

⁶⁵ Azúa (1989: 60), por su parte vincula la liquidación de la capacidad reivindicativa de las entidades voluntarias a su dependencia económica. Está claro, que tanto regulación como financiación son elementos integrados en una misma lógica de intervención. Es interesante constatar que en las elaboraciones estatales encontramos excepcionalmente cierto reconocimiento a la dimensión reivindicativa del sector voluntario, aquella que le haría funcionar como verdadero contrapoder (en función de la base social) con respecto al Estado. Por ejemplo, en el II Plan del Voluntariado (2001-2004) se indica que “...la mayor presencia de las Ong en los medios de comunicación social de carácter general, como radio, prensa y televisión, constituye un elemento imprescindible en la configuración de una nueva imagen social de las Ong, pues también ha de contribuir a su conocimiento e identificación, así como al refuerzo de sus notas críticas y reivindicativas” (Mtas, 2001: 23).

⁶⁶ Susín (2001: 257 y ss.) resalta, en ese sentido, la paradoja existente entre las tendencias desregulativas y la potente colonización jurídica del voluntariado.

la eficiencia y austeridad económica en el sector voluntario, el activo más interesante para la administración; y *c*) mantener un nivel de legitimidad adecuado. Nos hallamos ante un modelo muy intervencionista (si bien, el foco de actuación ha variado), pese a que los poderes públicos se muevan en torno a un discurso de la autonomización del tercer sector. 'Intervenir y regular para no intervenir', 'financiar y subvencionar para mantener o recortar gastos', esa es la nueva lógica intervencionista respecto al tercer sector y el voluntariado que no parece tomar visos de transitoriedad.

En el caso español, la regulación legal del voluntariado, ha venido acompañada por la creación de estructuras administrativas especializadas —a nivel estatal, autonómico, y local—, y la elaboración de dos sucesivos planes de voluntariado de ámbito estatal —y alguno más autonómico— centrados en su promoción. La actual 'edición' del plan del voluntariado cuenta con un presupuesto muy superior a los 30,6 millones de euros (5.100 millones de pesetas) invertidos en el primer Plan (1997-2000), lo cual confirma la creciente opción por el voluntariado como fuente de servicios sociales. Así, el vigente II Plan de Voluntariado (2001-2004), elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, compromete una dotación presupuestaria que se sitúa —dependiendo de la fuente consultada— entre los 51,1 millones de euros (8.500 millones de pesetas), suponiendo un incremento de un 66% con respecto al primero⁶⁷, y los 57,5 millones de euros (9.575 millones de pesetas), lo que supondría un incremento porcentual de una 87,74% respecto al anterior⁶⁸. Las diferencias pueden deberse a que la segunda estimación, incluye aparte de la inversión de los departamentos ministeriales implicados, la financiación de las comunidades autónomas y entidades voluntarias. Así pues, no sólo crece la financiación pública de las entidades, sino que se refuerza financieramente la promoción del voluntariado. La apuesta estatal por el voluntariado se muestra especialmente nítida en estas cifras (cuyo incremento porcentual, muy probablemente, no tenga parangón en el resto de partidas de política social), inversión encaminada no a desarrollar servicios, sino simplemente a potenciar que la ciudadanía los desarrolle 'libremente' —aunque bajo una tenaz supervisión—.

Consideremos ahora brevemente el discurso formal del Estado con respecto al voluntariado. Es clara la existencia de un 'doble lenguaje' fuertemente disonante. En cuanto a los principios generales contenidos en fundamentaciones, exposiciones de motivos, declaraciones preliminares, etcétera, observamos recurrentemente la referencia a la participación como un valor en sí misma —concepción que se erige en verdadero tópico, y se identifica con lo 'políticamente correcto'—, pero, tras los principios generales y abstractos, aparece sistemáticamente la instrumentalización del voluntariado, el valor de éste se restringe a su disponibilidad como recurso. Así, la participación y el fortalecimiento del 'tejido social', pasan a ser simples medios. Es por ello que podemos afirmar con **Alayón (1989: 82)** que "...las convocatorias al incentivo de la participación social, suelen enmascarar los objetivos profundos que orientan la propuesta"; esto es especialmente cierto en el caso del Estado, pero lo es también frecuentemente en el sector más corporativo de las entidades voluntarias.

⁶⁷ Según datos aparecidos en el diario El País.

⁶⁸ Datos contenidos en la revista *Voluntarios de Madrid* julio-agosto 2001.

En los textos elaborados desde la administración, sin embargo, se defiende que el modelo de regulación del voluntariado del Estado no es intervencionista, se trataría más de habilitar que de regular, de abrir posibilidades al ciudadano más que de delimitar y restringir ‘camino’ a recorrer⁶⁹. Así, se defiende —en concreto con respecto a la elaboración de la ley estatal del voluntariado— que “el objetivo no es otro que el de garantizar la libertad de los ciudadanos para realizar su actividad voluntaria en la organización que mejor se acomode a sus propias inquietudes o principios, y al mismo tiempo, evitar cualquier burocratización del voluntariado...” (MTAS, 2002: 13). Lógicamente, la intervención del Estado consigue todo lo contrario; resulta evidente la tendencia burocratizadora que viene afectando progresivamente al sector voluntario a lo largo de los últimos años. Lejos de limitar las tendencias burocráticas, la administración exporta su lógica. Nunca estuvieron tan pautadas las posibilidades participativas para el sujeto. En el mismo texto del Balance, podemos encontrar reflejado el elemento central la estrategia estatal. Cuando se habla del primer Plan del voluntariado, se afirma que éste estaba “encaminado a reforzar el tejido asociativo español, proporcionando a las ONG los medios económicos, técnicos y personales necesarios para la realización de su labor” (MTAS, 2002: 16). Más clara aún es la opción del II Plan del Voluntariado en su apuesta por “el apoyo a las organizaciones de voluntariado para reforzar sus estructuras y recursos, de modo que *presten al máximo su potencialidad en la prestación de servicios*, dando respuestas innovadoras a los problemas sociales, y afianzando el compromiso ciudadano en la creación de riqueza y bienestar para toda la sociedad (MTAS, 2001: 17)”⁷⁰. Aquí sí se destapa la orientación instrumental, cuando se confunde y reduce el fortalecimiento del tejido asociativo con la dimensión de prestación de servicios. De esta manera, se hace especial hincapié en la realización de una *labor* funcional para el Estado. No se trata de potenciar la ‘simple’ participación, sino de que voluntarios/as y entidades hagan lo que el Estado entiende que deben hacer, a la postre, desarrollar servicios bajo su tutela. En realidad, encontraríamos un tutelaje férreo que se ‘camufla’ de fomento abierto.

Es interesante observar que en el texto del Balance, la valoración del éxito del primer Plan del voluntariado (*vid.* MTAS, 2002: 44-46 y 59) —y por extensión de la estrategia estatal de fomento del voluntariado—, se concentra alrededor de su contribución a la *gestión* —tanto desde una perspectiva micro como macro— del voluntariado. A un nivel macro, se estima como especialmente positiva la “...creación de estructuras administrativas especializadas” (MTAS, 2002: 37), y en relación con la gestión micro del voluntariado —de los voluntarios/as en el seno de las entidades—, se estima que el primer Plan del voluntariado “...ha ayudado a una mejora en la organización del trabajo que en la propia entidad se lleva a cabo con el voluntariado [...] lo que ha redundado en una mejor consideración de los propios voluntarios en la

⁶⁹ Sólo en ocasiones se recogen —aunque sin aceptarlas— las críticas al intervencionismo estatal. En el balance se apunta que “algunas Comunidades Autónomas todavía perciben una actitud de recelo por parte de ciertas organizaciones hacia las distintas Administraciones involucradas en el campo del voluntariado. La actuación de la Administración se juzga, en algunos casos, como intervencionista y de control, centrando fundamentalmente su apoyo en la concesión anual de subvenciones, sin que se aprecie una participación más acorde con las necesidades del sector” (MTAS, 2002: 51). Tan sólo se señala la crítica de una manera un tanto indirecta y retórica, y en ningún caso se aborda y rebate.

⁷⁰ La cursiva es nuestra.

jerarquía de la ONG. En numerosas ocasiones, este cambio se ha manifestado en el traslado de las funciones de dirección del personal voluntario a un departamento de gestión de recursos humanos, con competencia respecto al personal voluntario y profesional" (MTAS, 2002: 46-47). La equiparación del personal asalariado y voluntario, la preocupación exclusiva por la organización funcional del trabajo, y la elusión y denegación de la dimensión participativa del voluntariado y por extensión de las entidades, resultan especialmente ilustrativas con respecto al modelo estatal de voluntariado. Además, la conceptualización de la acción voluntaria en términos de trabajo —aun siendo absolutamente ortodoxa—, refleja en este caso una clara deriva productivista, relacionada con la preocupación con respecto al desarrollo de servicios. Y la opción por la gestión y dirección de recursos humanos, se sitúa como modelo organizativo en las antípodas de una dinámica y estructura abierta y participativa — en el extremo asamblearia— tradicionalmente asociada a la realidad asociativa. En definitiva, la elección terminológica reflejaría un óptimo que pasaría por la progresiva asimilación del sector voluntario a una estructura empresarizada, garante de un trabajo eficaz. Tal estructuración de las entidades, favorecería una estructura motivacional del voluntariado progresivamente utilitarista.

La defensa y valoración positiva que hace el Estado de su estrategia reguladora y de fomento del voluntariado, se fundamenta en el hincapié que se hace sobre su planteamiento participativo, abierto y consensual. No se trataría —según la administración— de una estrategia diseñada y desarrollada de espaldas al sector asociativo, sino de todo lo contrario. Desde ahí, se pretende desmontar la crítica que se realiza frecuentemente desde ciertas entidades con respecto al fuerte intervencionismo y control ejercido por el Estado. Así, se afirma que todas las actuaciones de los poderes públicos "deben llevarse a cabo teniendo como punto de referencia a los voluntarios y las entidades donde éstos se integran, así como el respeto a la independencia al sector asociativo, manteniendo la actuación de los poderes públicos en términos de subsidiariedad" (MTAS, 2002: 13). Según el Estado, no es ésta una aspiración ideal, sino una realidad consolidada. De ahí que se conciba el propio "...balance del Plan Estatal del Voluntariado, como un informe participativo, abierto y completo" (MTAS, 2002: 66)⁷¹. Es innegable una moderada apertura *consultiva* a cierto sector de las entidades voluntarias, pero, en ningún caso tal apertura implica una co-elaboración de las estrategias, y por otro lado, hemos de recordar que la llamada 'a consultas' afecta sobremedida a las grandes entidades, las de perfil más corporativo, las más afines a la administración, aquéllas que suelen identificarse más profundamente con un modelo de voluntariado prestador de servicios.

Para finalizar, resulta interesante señalar que la promoción del voluntariado por parte del Estado aparece con frecuencia fundamentada a través del enormemente ambiguo y problemático *principio de subsidiariedad*⁷², insistiendo en la necesidad

⁷¹ Mucho más prolija es la exposición que se hace del proceso 'participativo' de elaboración del II Plan del Voluntariado (vid. Mtas, 2001: 17).

⁷² Para un análisis detallado del principio de subsidiariedad, las referencias son, entre otras, Breña (1997) y Nasarre (1993).

de mantener “la intervención del Estado en el marco de la subsidiariedad” (MTAS, 2002: 54). El ‘principio de subsidiariedad’ se presta a dos principales interpretaciones: ascendente y descendente⁷³, pero hoy en día tiende a privilegiarse su interpretación descendente, esto es, como “principio de la mínima interferencia” (Breña, 1997: 16). A eso se refiere el Estado cuando invoca al voluntariado a través de este principio.

7.6 PERSPECTIVAS DE FUTURO EN TORNO AL VOLUNTARIADO Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.

Aprovecharemos este último epígrafe para recapitular algunos de los argumentos principales que hemos manejado a lo largo del texto. Creemos que los rasgos atribuidos al ‘nuevo voluntariado’ pueden ser entendidos como tendencias relativamente ‘novedosas’, y que, por tanto, es probable que se proyecten hacia el futuro próximo (consolidándose). A pesar de ello, no ocultamos el carácter especulativo⁷⁴ que toman estas líneas. A la hora de proyectar en el tiempo el siempre precario —por definición— conocimiento social, debemos hacer hincapié en el término ‘posibles’ tendencias. Si resulta enormemente dificultoso elaborar un diagnóstico sociológico acerca de la realidad presente del voluntariado —respecto a la cual podemos encontrar interpretaciones diametralmente opuestas— por la complejidad de su identidad social, mucho más difícil es perfilar las líneas de su evolución futura. Por eso, es aquí donde el carácter ensayístico del texto se hace más claro.

A la hora de afrontar una prognosis social, nos hallamos ante una difícil disyuntiva. Es evidente, como defiende **Horkheimer (1990: 43)**, que la posibilidad de prever es la piedra de toque para cualquier ciencia de lo real, y por ello, que “...la meta de la ciencia es el conocimiento de procesos a los cuales está necesariamente ligada la dimensión del futuro” (ibíd.: 44). Pero, desde otra perspectiva, **Bourdieu, et al. (1987: 43)** nos advierten con vehemencia que el sociólogo “debe ahogar en sí mismo el profeta social que el público le pide encarnar”. Pisamos un terreno enormemente resbaladizo, en el que es necesario, en la medida de lo posible mantener un precario y al mismo tiempo prudente equilibrio. Finalmente, habiendo resuelto arriesgar un pronóstico, queremos señalar, de nuevo siguiendo a **Horkheimer (ibíd.: 44)**, que el ‘éxito’ de la previsión no depende “...sólo del tino y habilidad de los sociólogos, sino también de la estructura de las relaciones sociales de su época”. Y en ese sentido, la complejidad de la realidad analizada nos complica sobremedida la tarea.

⁷³ “El citado principio permite como dos enfoques simultáneos: de arriba abajo (dónde debe detenerse el Estado para no invadir el ámbito en que instancias inferiores tienen capacidad para actuar) y de abajo arriba (dónde debe comenzar su actuación para suplir lo que las instancias inferiores no son capaces de realizar” (Camacho, cfr. Nasarre, 1993: 14).

⁷⁴ Si bien, aspiramos a la acepción que define ‘especular’ en términos de “meditar, reflexionar con hondura, teorizar”, y al mismo tiempo, rehuimos de su sentido más frecuentemente utilizado: “perdersse en sutilezas o hipótesis sin base real” (vid. diccionario de la RAE).

El actual proceso de reestructuración de los Estados de Bienestar, y la opción por políticas económicas encaminadas al ‘déficit cero’, seguirán marcando la ‘buena suerte’ del voluntariado durante los próximos años —al menos desde un punto de vista económico y promocional—. La administración mantendrá —previsiblemente— como objetivo prioritario, dentro de las políticas de ‘asuntos sociales’, la estrategia de diversificación de la prestación de servicios, y en tal dirección, proseguirá con la potenciación (económica y normativa) del tercer sector y del voluntariado en particular (paralelamente a la mayor presencia del sector privado mercantil). No obstante, tal situación no debiera ser celebrada de manera irreflexiva, dado que tal política ha implicado, e implicará, una creciente instrumentalización y control del voluntariado —su reducción a mero recurso en la prestación de servicios—, y el paralelo debilitamiento de otras formas de participación social. Así pues, el panorama no se presenta tan halagüeño como pudiera parecer *a priori*, aunque ciertas entidades voluntarias (las de perfil más corporativo) sean, en términos generales, las grandes beneficiadas desde un punto de vista organizativo. Queda por otro lado, constatar si estas políticas activas pro-voluntariado, consiguen elevar los bajos niveles de participación social, máxime cuando, tras la euforia de mediados de los noventa, la participación voluntaria pareciera —en términos asépticos— haberse ‘estabilizado’ (ciertos elementos de nuestro análisis cualitativo apuntarían en tal dirección). Así pues, compartimos la visión de **Ariel Jerez (1999: 122)** cuando pone de manifiesto “la actual dinámica paradójica del tercer sector: si no logra inyectar energía participativa en la consecución de su propia autonomía, morirá de éxito. Si sigue expandiéndose y asumiendo nuevas actividades prestadoras de servicios al calor del auge del voluntariado y del mediáticamente amplificado discurso de la solidaridad, se verá abocado a perder su propia identidad bajo dependencias que acercarán la participación al simulacro, esterilizándolas en su potencial transformador”.

También es importante señalar que de manera simultánea al debilitamiento del perfil político (desde un punto de vista formal) de gran parte de las entidades voluntarias, y de manera aparentemente paradójica, éstas “...han adquirido una dimensión política insoslayable. Son poderes emergentes y agentes que expresan la configuración socio-política de la sociedad actual” (**Madrid, 1999: 78**)²⁵. Ese aumento de poder —que se acentuará previsiblemente durante los próximos años—, no obs-

²⁵ Otros textos que inciden en la ‘recuperación’ de la dimensión política en el análisis de las entidades voluntarias y el voluntariado son respectivamente Revilla (2002) y García Roca (2001). Revilla (*ibid.*: 17) defiende los “significados políticos” de la acción de las entidades voluntarias y advierte (*ibid.*: 16) que “hasta ahora, las organizaciones han reclamado su carácter social; su relación con la política ha sido fundamentalmente para negar la existencia de una relación [...], llegando en muchas ocasiones a presentarse como organizaciones apolíticas”. Así, las entidades buscan presentar los problemas como ‘objetivos’, y por tanto, no sujetos a interpretación político-ideológica (*ibid.*). Finalmente la autora apunta que “el desprestigio de la política institucional y de los partidos políticos y el supuesto «fin de las ideologías» son el contexto coherente en el que se lleva a la práctica el intencionado alejamiento de la política (*ibid.*). Por su parte, García Roca (*ibid.*:9) denuncia que “el pensamiento culturalmente correcto está interesado en presentar la realidad del voluntariado como el lugar ideal para pronunciar la disolución de la política y como un espacio donde se neutralizan las ideologías”.

tante, se proyecta de manera crecientemente confluyente con el estatal. El poder político detentado por las entidades voluntarias se aleja de la movilización de energías utópicas⁷⁶ y de transformación, concentrándose en una dimensión crecientemente pragmática.

Pasemos a exponer, de manera sintética, las posibles tendencias de desarrollo futuro (pero que se proyectan desde el presente) que atribuimos al voluntariado. Tendencias que necesariamente afectarán al tercer sector en su conjunto:

- Consolidación del voluntariado como 'núcleo duro' de la participación social. Culminación del que hemos denominado como vector de *colonización* del voluntariado, asociado a una *reducción homogeneizadora del universo participativo*. Ello implicaría el debilitamiento paralelo de otras formas de participación, crecientemente marginales, e incluso en algunos casos, estigmatizadas socialmente.
- *Individuación* creciente del modelo de acción e intervención social asociado al voluntariado. Progresiva sustitución del modelo grupal (caracterizado por interacciones recíprocas duraderas en el tiempo, asociado a una 'cultura' compartida y a una conciencia de pertenencia, etc.), por el *modelo de agregación* (caracterizado por la simple coordinación funcional de conductas individuales). Debilitamiento de la acción colectiva como cauce de participación social (que paradójicamente se tornaría en una participación social individualizada).
- Progresiva marginalidad en el proceso motivacional del voluntario/a de la orientación social, y subsiguiente centralidad en tal proceso de la *orientación individualista* (en sus variantes expresiva y utilitaria). El marco de referencia de la acción (y de reflexión) se circunscribe a la relación entre el voluntario y el receptor; el resultado de la acción voluntaria se valora en función de las consecuencias personales para ambos. Tal hecho implicaría un voluntariado social poco social en sus planteamientos, poco preocupado por la intervención a nivel supraindividual, concentrado —autolimitado— en la consecución de la transformación personal, y no en la transformación social (que como se recoge en nuestras entrevistas a voluntarios/as sólo sería posible promover 'desde arriba': por el Estado).
- Estrechamente vinculado al anterior punto, encontraríamos la perpetuación de un voluntariado de *bajo perfil político* (promovido tanto por la administración como por las propias entidades voluntarias), que no apolítico —pese a la progresiva reivindicación de esta etiqueta por parte de los voluntarios/as—. Se trata de un voluntariado en el que domina —y se fortalece— el perfil colaborador con los poderes públicos, y se diluye la dimensión reivindicativa (en ese sentido, es funcionalmente conservador).

⁷⁶ En relación con el análisis del 'agotamiento de las energías utópicas', la referencia es Habermas (1994: 113-134).

- Trascendiendo la consideración del voluntariado como colectivo, y considerando el marco organizativo, es previsible que se produzca un progresivo *proceso de 'oligopolización'* que afectaría a las entidades voluntarias. Tal proceso, no implicaría tanto la desaparición de entidades —puede que se produzca a pequeña escala, aunque será difícil evaluarlo cuantitativamente—, como la concentración de gran parte de los recursos económicos y humanos (voluntarios y profesionales), de los programas, y en definitiva del 'poder' del sector, en unas pocas entidades (produciéndose parcialmente una especialización sectorial: a parte de las organizaciones universalistas —presentes en todos o la mayoría de los sectores de intervención—, algunas organizaciones ocuparían una posición privilegiada en un único sector). En definitiva, cada vez menos entidades desarrollarán un volumen mayor de programas y servicios. Este proceso de 'oligopolización' se verá favorecido por la intervención estatal, dado que ésta tiende a confiar cada vez más en las 'grandes' entidades para el desarrollo de proyectos y programas (lo que implica un mayor volumen de financiación pública, privilegios en la concesión de contratos-programa, etc.), y las privilegia como interlocutores sociales. La dinámica crecientemente *competitiva* entre las entidades voluntarias facilitará también el proceso. Tal transformación del marco organizativo, acentuaría otra serie de rasgos:
 - ✓ Produciría una *homogeneización* peligrosa del sector voluntario, e implicaría un progresivo debilitamiento del pequeño asociacionismo. Así, las pequeñas asociaciones ocuparán una posición más marginal, con un impacto menor a todos los niveles (a no ser que se configuren como redes⁷⁷).
 - ✓ Observaríamos la transformación de las estrategias 'políticas' (proyectadas hacia el medio social exterior) de las entidades, en simples *políticas internas de gestión (instrumental)* de recursos humanos y económicos. Se produciría una intensificación del perfil empresarial y tecnocrático, aparejado al fortalecimiento de la autopreservación organizativa como objetivo central.
 - ✓ Tendencia a la nula participación —en otros casos, participación de carácter epidérmico, formal pero no real— de los voluntarios/as en la planificación estratégica de la organización y en el proceso de toma de decisiones (el colectivo de voluntarios/as ocuparía una posición descentrada y ambigua desde el punto de vista de la pertenencia plena). Tal situación apuntaría a un *debilitamiento severo de la estructuración democrática* de las entidades (problema especialmente serio si consideramos el objetivo de profundizar la democracia participativa).

⁷⁷ Entendiendo 'red' en el sentido de articulación reticular —que implica consolidación y potenciación social— de los objetivos, estrategias, recursos, etc. de distintas entidades, y por tanto, rehuendo de la 'reducción informacional' al uso, —más concretamente informática— que identifica, reduce y confunde la existencia de redes de entidades voluntarias, al intercambio de mensajes entre entidades a través del correo electrónico y el fomento en Internet de servidores, 'portales' o páginas web 'compartidas'.

- ✓ Constaríamos la reducción del voluntariado —en términos generales— a estricta *fuera de trabajo*. En tal contexto, encontraríamos una creciente insistencia en la formación técnica del voluntario/a, y una progresiva irrelevancia del compromiso personal (de carácter ideológico y/o ético) con la entidad o el proyecto. En términos generales, tales rasgos contribuirían a profundizar la *profesionalización funcional* del voluntariado.
- Con respecto a las titulaciones académicas vinculadas al área social (trabajo social, psicología, pedagogía, etc.), y en función del creciente volumen de personal asalariado que será previsiblemente contratado por las entidades voluntarias, seremos testigos de la cristalización definitiva —favorecida por las políticas estatales y las prácticas del sector— del voluntariado como vía prioritaria, para los estudiantes y recién titulados, para la *adquisición de experiencia laboral* (rentabilizable en el mercado de trabajo), y como fórmula de meritaje, dentro de las entidades, para la promoción asalariada (lo que supondrá, desde una perspectiva motivacional, un necesario fortalecimiento de la orientación individualista utilitaria). Es previsible una mayor confusión funcional entre el universo de las prácticas académicas —crecientemente presentes en las entidades voluntarias— y del voluntariado (los estudiantes en prácticas y los voluntarios/as, tenderán a ocupar, en general, idénticos ‘puestos de trabajo’). El grado de *precarización laboral* de los profesionales de las entidades voluntarias seguirá permaneciendo en niveles alarmantes. Desde las instancias de gestión de las entidades, se reducirán frecuentemente las causas para la aceptación de las condiciones precarias por parte del trabajador/a, a factores de carácter vocacional (compromiso ético), lo que implicaría una opción personal absolutamente libre —cuya existencia no negamos, pero en ningún caso debe generalizarse—. Así, desde las entidades se minimizará la incidencia de las condiciones estructurales del mercado de trabajo en la aceptación de las condiciones precarias de trabajo. Y por supuesto, también se eludirá el papel activo de las propias entidades en la configuración de tal situación.
- Pese a los esfuerzos estatales para debilitar la ‘marca de edad’ del voluntariado, cuantitativamente y sobre todo simbólicamente vinculada a la juventud, la ‘universalización’ del voluntariado por edad, no progresará rápidamente, pudiendo ser más consecuencia de las nuevas pautas demográficas —descenso del número de jóvenes— que de un cambio de pautas participativas. La edad madura (la adultez) seguirá mostrándose, en términos generales, ‘incompatible’ con unos niveles de participación social elevados. Además, el acceso generalizado de los mayores al voluntariado (yendo más allá de la incorporación de las clases medias ‘ilustradas’ y de las mujeres mayores ‘cuidadoras’ de

⁷ Iniciativas que por otra parte también se plantean en ámbitos mucho más cercanos, así ocurre con las reglamentaciones de rentas mínimas en Castilla la Mancha, situación que se reproducía no hace demasiados años, en la Comunidad Foral de Navarra.

⁸ La cursiva es nuestra.

enfermos y ancianos), y sobre todo, a una *participación social activa y no tutelada* —que supere la infantilización generalizada que se hace del colectivo desde todas las instancias sociales, y trascienda su uso como simples ‘acompañantes’ en la mayoría de los casos—, dependerá en gran medida (aunque no sólo) de un largo proceso de ‘aculturación’, y de un profundo cambio en su autoconciencia (en relación a sus potencialidades personales y como colectivo), que los active socialmente. Este cambio se producirá muy probablemente a medio plazo con la llegada de nuevas cohortes de mayores, con trayectorias vitales no marcadas por la Guerra Civil y la dura Postguerra, y con un mayor acceso a la educación y la cultura.

- A medio plazo, tampoco se diluirá de manera significativa (sí levemente) la intensísima marca de género que atraviesa al voluntariado social. Seguiremos encontrando muchas más voluntarias que voluntarios. La compleja fundamentación cultural de tal hecho es evidente. Para ilustrarlo de manera explícita y simple —en ningún caso se trata de una explicación causal, sino de una situación paralela—, mientras el alumnado de las titulaciones de carácter social siga siendo mayoritariamente femenino, la tendencia permanecerá inalterable.

Pudieran parecer un tanto ficticias, e incluso quiméricas, nuestras percepciones y expectativas sobre el ‘estado de salud’ del voluntariado, inmersos, como estamos todavía, en un ciclo expansivo del sector, y en el marco de la generalizada idealización del denominado tercer sector. Sin embargo, el éxito cuantitativo (número de entidades, recursos económicos, volumen de voluntarios/as, etc.), no debe de ser la única variable a considerar. Lo importante es valorar la naturaleza de la participación voluntaria y sus repercusiones sociales. Y en ese caso, la realidad del voluntariado y por extensión del tercer sector (en tanto en cuanto potencialidades de profundización de la democracia participativa, de transformación social, de densificación del universo de relaciones sociales, etc.) parece ser, hoy por hoy, muy limitado. Es necesario reconocer su creciente potencial en la prestación de servicios, quizá más humanos y personalizados (en relación a sus equivalentes estatales y mercantiles), pero, al mismo tiempo, también es inexcusable insistir en que presentan un perfil crecientemente burocratizado (racionalizados organizativamente y sobre todo, económicamente).

Añadimos a continuación una serie de recomendaciones generales de carácter estratégico que pudieran moderar las tendencias estructurales señaladas. Abandonamos el diagnóstico sociológico y nos adentramos en la perspectiva prescriptiva del ‘deber ser’:

Con respecto al Estado:

- Es necesario el desarrollo de una política global ‘facilitadora’ de cualquier tipo participación social de tipo colectivo; política general de carácter no invasivo, que debiera trascender una restringida e interesada promoción del voluntariado. Una política global favorecedora de la autonomía y diversidad, basada en una promoción no condicional.

- Abandono de un enfoque que potencia exclusivamente un tercer sector prestador de servicios (por parte de las grandes entidades), y un voluntariado exclusivamente 'funcional': entendido y utilizado exclusivamente como recurso.
- Evitar en cualquier caso la promoción del voluntariado y la participación social, en términos de rentabilización consciente de carácter individual: como una vía de acceso al trabajo remunerado.
- Apertura real a las iniciativas de las entidades voluntarias, eludiendo la 'imposición' de funciones (fundamentalmente a través de la financiación pública).

Con respecto a las entidades voluntarias:

- Profundización de los procesos de democracia interna, ampliado los canales participativos de los voluntarios/as a todos los niveles y fortaleciendo el papel organizativo de un voluntariado integrado por miembros de 'pleno derecho'. Eludir identificar la gestión del voluntariado como gestión de recursos humanos, evitando una reducción del voluntario/a a mera fuerza de trabajo.
- Prevenir la profesionalización funcional del voluntariado, especialmente aquella constituida sobre el interés económico. Eliminar figuras de 'semivoluntariado'.
- Elevación del perfil político de la entidad (en relación a su proyección social, en ningún caso restringida a simple intervención técnica). Potenciación de la gestión de ideas que orienten la intervención social. Superar el nivel de la 'simple' gestión de programas y voluntarios/as. No restringir la actividad a los programas potencialmente subvencionables, priorizar la intervención en función de criterios sociales y políticos.
- Potenciar la participación del voluntariado articulada colectivamente (el grupo como unidad de acción), y no como simple agregado funcional. Tratar de evitar la definición de 'puestos' de voluntariado como tareas estrictamente individuales. Intentar eludir, en la medida de lo posible, un modelo de acción que condene a un papel estrictamente pasivo al receptor.
- No restringir el éxito de la entidad al crecimiento, ni reducir los objetivos a la simple autopreservación.

Perspectivas teóricas

Finalmente, para concluir el epígrafe, creemos importante hacer referencia a los trabajos de **Rifkin (1997)** y **Beck (2000)**, debido a que sus elaboraciones implican modelos ideales (respectivamente sobre el tercer sector y la participación social) que ambos autores proyectan hacia el futuro. No obstante, estamos ante dos aproximaciones diametralmente opuestas desde un punto de vista ideológico, y ahí, precisamente reside el interés de dicha contraposición. De hecho, las diferencias se plasman en el propio nivel de análisis: adoptando una perspectiva económica y organizacional Rifkin, desde una perspectiva participativa y social Beck.

Como señalamos tangencialmente más arriba, **Rifkin (1997)** concibe el tercer sector en términos estrictamente económicos. Así, para el autor norteamericano el sector voluntario "...es la única alternativa viable para que las personas puedan empezar a trabajar ahora que el papel de la economía de mercado, como generador de puestos de

trabajo, es cada vez menor y que el papel desempeñado por el gobierno como garante de la última oportunidad también disminuye” (ibíd. 297). La dimensión participativa no preocupa en absoluto a Rifkin. “Hoy en día —explica Rifkin—, existe la oportunidad de crear millones de nuevos puestos de trabajo en el tercer sector” (ibíd. 337). Nos encontramos ante una argumentación idealizante, fuera de toda realidad. Evidentemente va a crecer el volumen de empleo del tercer sector, pero fundamentalmente por un efecto ‘desplazamiento’ desde el sector público, crecimiento potenciado además por la precarización (que permite más empleos por menos dinero). El volumen de empleo potencialmente ‘generable’ en sentido estricto por el tercer sector (derivado de su dinámica autónoma: sin el Estado, sin la reorientación política...) será limitado.

Rifkin, no obstante, traiciona su proselitismo al afirmar que “si el tercer sector quiere transformarse en una fuerza efectiva que pueda poner las bases para una era posmercado viable, el gobierno deberá jugar un papel de apoyo en la transición” (ibíd. 298), y esa ayuda, no es otra que la creación de “salarios fantasma” (reducciones de impuestos) para los voluntarios/as y “salarios sociales” para los desempleados. Panacea para Rifkin, los salarios sociales, tal y como los plantea el autor, no son sino la degradación máxima (y bochornosa) del mercado de trabajo. En una economía de mercado, en la que el mercado ocupa el centro de la actividad económica —economía “dirigida y regulada por los mercados” en palabras de **Polanyi (1997: 85)**—, el tercer sector no puede sustituirlo a no ser que se traslade al centro del mercado ¿o es justamente eso lo que avanza Rifkin?

Rifkin es un ferviente defensor de las bondades de este tipo de iniciativas de *subempleo*, y lo demuestra al proponer un sistema de rentas mínimas —él habla de salario social— condicionadas al trabajo⁷⁸ (circunscrito al ámbito del tercer sector). Rifkin no tiene el menor empacho a la hora de aseverar que “el gobierno también debería conceder beneficios a organizaciones sin ánimo de lucro para ayudarlas a reclutar y formar a los pobres para que trabajen en sus organizaciones” (ibíd.: 300). Como acabamos de indicar no se trata sino de estrategias que pretenden instrumentalizar a los pobres, para que sean socialmente ‘productivos’, y en definitiva, se cuiden a sí mismos (fórmula que permite sortear ilusoriamente la exclusión social del actor). No estamos, ni mucho menos, forzando la visión del autor, es el propio Rifkin el que llega a afirmar que “un salario social adecuado permitiría que millones de americanos desempleados tengan la oportunidad de *ayudarse a sí mismos* a través de la colaboración con miles de organizaciones vecinales”⁷⁹ (ibíd.: 300). Rifkin con toda probabilidad confiere a sus palabras un sentido individual (considerando aisladamente a cada uno de los colaboradores que resuelve *sus problemas* personales con la incorporación a la organización), pero la fórmula ‘ayudarse a sí mismos’ cobra su pleno sentido desde el punto de vista colectivo: la acción de colaboración incidiría sobre otros ‘sujetos frágiles’ (usando la conceptualización de **Varela y Álvarez-Uría, 1989**).

⁷⁸ Iniciativas que por otra parte también se plantean en ámbitos mucho más cercanos, así ocurre con las reglamentaciones de rentas mínimas en Castilla la Mancha, situación que se reproducía no hace demasiados años, en la Comunidad Foral de Navarra.

⁷⁹ La cursiva es nuestra.

Indudablemente, es ésta una estrategia política que conduce hacia un modelo de sociedad claramente *insolidario* (aunque el autor pretenda lo contrario), que propone como eje de la política social la guetificación o *enclaustramiento* de los colectivos marginales, y el *control* de los mismos a través de su inscripción 'laboral' en entidades voluntarias. Hemos de reconocer la coherencia de la propuesta, puesto que lo que pretende Rifkin (1997: 300) es "generar las bases de una sociedad caritativa". No hay lugar en el texto para una sociedad *justa* como referente. Esta modalidad de 'salario social' que propone Rifkin, redundando en una evidente precarización del trabajo, y termina positivizando una estricta medida caritativa. Ésta, no promueve la integración social (ni tan siquiera laboral, aunque pudiera parecerlo), ni tan siquiera la activación y movilización de los colectivos sociales más desfavorecidos, sino la pura *subsistencia 'socialmente productiva'*. Las aspiraciones de Rifkin pasan por sustituir el sistema de prestaciones por esta 'virtuosa' modalidad de 'salario social'; en realidad, simple trabajo precario y nueva versión de explotación laboral. Se trata, en definitiva, de una medida regresiva, caritativa y socialmente estigmatizadora.

El sociólogo alemán **Ulrich Beck (2000)**, desde las antípodas con respecto a los planteamientos de Rifkin, perfila un modelo de *trabajo cívico* de marcado carácter político, también remunerado, pero verdadero negativo del salario social idealizado por Rifkin. En su propuesta, Beck (ibíd.: 139) deja claro que "no hay que confundir el trabajo cívico con la presión a la que se exponen por doquier los receptores de la ayuda social al hacerse cargo de un trabajo comunitario. El trabajo cívico es un trabajo voluntario y organizado personalmente, donde lo que (y la manera como) se debe hacer está en manos de los que lo realizan. Si se confunde trabajo cívico con trabajo obligatorio [...] se mata el espíritu democrático alentado por el trabajo cívico".

Beck trata de pergeñar un nuevo marco —alternativo— para la participación social. En el texto de Beck, el *trabajo cívico* aparece como una realidad muy alejada de las coordenadas ocupadas por el actual voluntariado, dado que, en palabras del autor, "no es un parche institucionalizado de las negligencias estatales" (ibíd.: 140). Este modelo ideal se constituiría al mismo tiempo en modelo alternativo a la actual sociedad laboral, puesto que permitiría, según Beck, escapar al mercado (ibíd.: 138), y con ello, supondría un quiebro a la tiranía de un trabajo fuertemente precarizado, al asegurar unos mínimos recursos y una seguridad económica a largo plazo (percepción de pensiones, etc.). Pero no sólo eso, el trabajo cívico surge junto al trabajo convencional como "una fuente de actividad y de identidad alternativa que no sólo satisface las necesidades de los humanos, sino que, además, funda la cohesión de la sociedad individualizada mediante la reactivación de la democracia cotidiana" (ibíd.: 139). Y aún hay más, "gracias al trabajo cívico, ya no es sólo el mercado laboral, sino también la propia vida política (inclusión mediante el trabajo cívico) la que integra al individuo en la sociedad, al tiempo que le proporciona seguridad material (limitada), prestigio e identidad" (ibíd.: 154).

Con respecto al espacio de acción del trabajo cívico, sí encontramos una cierta superposición con el ámbito del voluntariado (en especial del voluntariado social), si bien, el trabajo cívico no parece adoptar como modelo la simple prestación de servicios —tomaría la

forma de verdadero movimiento social, aunque el autor germano no habla en tales términos—. Según Beck, el trabajo cívico se ubica “...allí donde existen problemas y saltan chispas y también donde hay un margen para la crítica y la protesta. Se interesa por asuntos que suelen ser desdeñados, falseados o silenciados por las autoridades de turno. Se alienta particularmente el trabajo cívico con los derechos civiles de las minorías y marginados” (ibíd.: 139-140). De ahí que Beck se refiera al trabajo cívico en términos de “insumisión organizada y creativa” (ibíd.: 142), resaltando que “con el trabajo cívico [...] la desobediencia creativa se gana un lugar socialmente reconocido en el campo de la actividad y la experimentación” (ibíd. 140). De lo así expuesto, se deduce que, aunque el trabajo cívico está amparado por el Estado (también económicamente), lo que lo sitúa en una posición estructural análoga a la del voluntariado social, tal situación no implicaría ningún tipo de supeditación en la actividad a los mandatos de los poderes públicos, ni ningún tipo de limitación en los potenciales planteamientos radicales. Lo que no resuelve Ulrich Beck de una manera satisfactoria es, cómo y por qué se llega a esa independencia funcional real. Parece indicarse que sería el propio Estado quién reconociera los beneficios de dejar manos libres a los trabajadores cívicos. En cuanto a la dimensión ideológica del trabajo cívico, Beck huye de las simplificaciones y señala su potencial diversidad: “El trabajo cívico puede ser conservador o revolucionario, o ambas cosas a la vez, o ninguna de ellas. No hay una meta evolutiva preestablecida para una sociedad políticamente libre” (ibíd.: 140).

Así, en manos de Beck, el trabajo cívico, se constituye como una verdadera panacea social, fuente de justicia, progreso, integración y solidaridad social (cohesión), si bien, como reconoce el propio sociólogo alemán, el modelo está plagado de dilemas e interrogantes (ibíd.: 140); dilemas e interrogantes que el autor no resuelve en la mayoría de los casos. Uno de los mayores problemas asociados al trabajo cívico, es que se propone un modelo de participación social globalmente remunerada⁸⁰, y ello, desde nuestro punto de vista, podría tener un efecto perverso y contraproducente. No obstante, en términos generales se trata de una elaboración muy estimulante, en cuanto propone un marco participativo totalmente autónomo funcionalmente y con capacidad propositiva desde un punto de vista social, en otras palabras, con verdadero poder autónomo. Dejamos para otra ocasión el análisis pormenorizado del modelo, aquí sólo hemos recuperado, algunas de las propuestas de Beck.

7.7. ANEXO METODOLÓGICO

Al margen de los grupos discusión y entrevistas realizadas con motivo de la elaboración del presente informe, hemos recurrido adicionalmente al análisis de grupos de discusión y entrevistas, correspondientes a un trabajo más amplio sobre voluntariado en elaboración. Ese material empírico adicional lo constituyen: treinta entrevistas en profundidad (realizadas a: voluntarios/as, ex-voluntarios/as, gestores/as de organizaciones voluntarias, y técnicos de la administración), y cinco grupos de discusión complementarios (en los que participan voluntarios/as, asociados/as, y sujetos no participantes —esto es, sujetos que no son voluntarios, ni se encuentran asociados—). El trabajo de campo se llevó a cabo entre marzo y junio de 2001. Adjuntamos, a continuación y de una manera sintética el diseño de nuestro trabajo de campo.

a) Entrevistas en profundidad:

1) Voluntarias/os y ex voluntarios

Código	Género	Organización	Clase social	Situación laboral	Estudios	Edad	Compromiso	Labores ⁴¹
V1	Mujer	Corporación no confesional	Obrera	En paro	Universitarios	28	Alto	Profesionalizadas
V2	Mujer	Corporación confesional	Media-alta	Estudia	Secundarios	19	Medio	Integración
V3	Mujer	Corporación no confesional	Obrera	Estudia	Universitarios	24	Alto	Asistencia
V4	Mujer	Organización confesional	Media-baja	Estudia	Universitarios	21	Bajo	Asistencia
V5	Varón	Organización no confesional	Media-baja	En paro - Opositor	Secundarios	27	Medio	Burocráticas
V6	Mujer	Organización no confesional	Obrera	Estudia y trabaja	Universitarios	24	Medio	Profesionalizadas
V7	Mujer	Corporación (administración)	Media-baja	Estudia	Universitarios	20	Alto	Integración
V8	Mujer	Organización confesional	Media-alta	Estudia	Universitarios	20	Medio	Asistencia
V9	Mujer	Asociación no confesional	Obrera	Trabaja	Universitarios	26	Alto	Integración
V10	Varón	Corporación confesional	Media-alta	Estudia y trabaja	Universitarios	24	Medio	Integración
V11	Mujer	Asociación no confesional	Media-alta	Estudia y trabaja	Universitarios	28	Bajo	Integración
V12	Mujer	Organización no confesional	Media-baja	Trabaja	Universitarios	29	Alto	Asistencia
V13	Mujer	Organización confesional	Media-baja	Estudia	Universitarios	23	Medio	Integración
V14	Mujer	Asociación no confesional	Obrera	En paro	Universitarios	24	Medio	Integración
V15	Varón	Corporación confesional	Media-baja	Estudia	Universitarios	23	Alto	Burocráticas
V16	Mujer	Organización no confesional	Media-baja	Trabaja	Universitarios	25	Medio	Asistencia
V17	Varón	Asociación no confesional	Media-baja	Trabaja	Universitarios	27	Alto	Profesionalizadas
EV1	Mujer	Asociación no confesional	Obrera	Estudia y trabaja	Universitarios	24	Medio	Integración
EV2	Mujer	Organización no confesional	Media-baja	Estudia/ en paro	Universitarios	26	Bajo	Asistencia

2) Gestores/as de entidades voluntarias

Código	Asalariado o voluntario	Nivel jerárquico	Formalización organizativa	Grado de especialización	Confesionalidad
G1	Asalariada	Alto	Organización	Semiespecializada	No confesional
G2	Asalariada	Alto	Organización	Especializada	No confesional
G3	Asalariado	Medio	Asociación	Especializada	No confesional
G4	Voluntario	Bajo	Asociación	Especializada	No confesional
G5	Asalariado	Alto	Organización	Semiespecializada	No confesional
G6	Asalariado	Medio	Corporación	Especializada	Confesional
G7	Voluntario	Medio	Asociación	Especializada	No confesional
G8	Asalariada	Bajo	Corporación	Universalista	Confesional

⁴¹ Para 'simplificar' la exposición del perfil en el cuadro, en relación a la caracterización de la labor voluntaria desarrollada, se ha optado por plasmar solamente su dimensión dominante.

3) *Técnicos de la administración*

Código	Ámbito	Nivel jerárquico
T1	MUNICIPAL	Alto
T2	Municipal	Medio
T3	Autonómico	Bajo

b) *Grupos de Discusión:*

1) *Jóvenes participantes*

Código	Participación	Género	Nivel de Estudios	Edad	Clase Social
GD1	Voluntariado Social	Mujeres	Secundarios	18-25	Media
GD2	Asociados	Mixto	Universitarios	18-30	Media

2) *Jóvenes no participantes*

Código	Género	Nivel de Estudios	Edad	Clase Social
GD3	Mixto	Secundarios	18/25	Media baja
GD4	Mixto	Secundarios	18/25	Media alta
GD5	Mixto	Universitarios	18/30	Media

Dado que el trabajo de campo disponible estaba orientado exclusivamente hacia el sector joven del voluntariado, se estimó necesario complementar a través del trabajo de campo del estudio FOESSA, el espectro de edad considerado. Con ese fin, y al mismo tiempo como material de contraste, se celebró una reunión de grupo en Zaragoza (GD6). Los participantes fueron voluntarios y voluntarias de más de cuarenta y cinco años de edad. El grupo se llevó a cabo en Julio de 2001.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 7

En este capítulo se realiza una aproximación a la realidad social compleja y ambivalente del voluntariado en España con el soporte de prácticas cualitativas como son los grupos de discusión y las entrevistas en profundidad a voluntarios y no voluntarios. Después de realizar un detallado análisis del ambivalente concepto de voluntariado a través del debate teórico-político, se define la estructura motivacional del voluntariado: una tipología tentativa estructural y las prácticas sociales existentes en relación con los procesos de reestructuración del Estado de Bienestar, el auge de las entidades sociales y los cambios del mercado de trabajo.

Tal tipología (voluntariado expresivo y moral, individualista complejo, individualista instrumental o profesionalista y grupalista) se contrasta con cuatro realidades: el desarrollo de la democracia participativa; la dinámica concreta del mercado de trabajo; las necesidades de voluntarios de las organizaciones sociales para desarrollar sus actividades, las relaciones que se establecen entre ambos, sus conflictos y contradicciones; y con las políticas públicas (Planes de Voluntariado) en su doble vertiente de promoción de la participación social vía organizaciones y políticas de contención del gasto social, así como los problemas que supone la intervención estatal en el desarrollo autónomo del voluntariado.

El capítulo finaliza realizando una prognosis del fenómeno del voluntariado (tendencia al reduccionismo de la participación social al voluntariado, el auge del voluntariado de tipo individualista-instrumental con su correlato de gestión instrumental por parte de las

entidades e hiperregulación pública de la energía voluntaria) y planteando una serie de recomendaciones a favor de un modelo de política pública de voluntariado no invasivo, mas participativo en la vida asociativa y de naturaleza mas grupalista.

8

POLÍTICAS PÚBLICAS Y SECTOR VOLUNTARIO EN ESPAÑA

Demetrio Casado

Los tres niveles territoriales del Estado regulados por la Constitución española (título VIII) disponen de competencias concernientes al sector voluntario. Una parte de tales competencias están jerarquizadas, pero el régimen de autonomías del Estado español deja márgenes para la adopción de orientaciones propias por parte de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Más aun, en la materia que la Constitución denomina "Asistencia social", obviamente relacionada con la parte del sector voluntario que aquí se contempla, la responsabilidad pública principal está atribuida a las Comunidades (art. 148.1.20º). Por virtud de la división del poder político, se ha ido desarrollando una gama de iniciativas del mismo inabarcable en esta exposición. En vista de ello, se opta aquí por considerar una selección discrecional de tales iniciativas concernientes al sector voluntario. Es obligado indicar que el presente apartado es deudor –pleno en algún un pasaje- de algunos trabajos antecedentes realizados o editados por autores del estudio (**Rodríguez Cabrero y Monserrat, 1996; Casado, 1997, 1999 y 2000**).

La exposición se estructura en relación a las cuatro líneas de acción política que se consideran principales para el sector voluntario: la libertad de creación de entidades voluntarias y de acción de las mismas; la ayuda pública al sector voluntario; la participación del mismo con funciones consultivas en la acción pública; y las relaciones en la esfera ejecutiva. Se ofrecen algunos antecedentes históricos por su posible valor referencial.

8.1 RESTRICCIONES Y FRANQUICIAS.

Obviamente, la política básica relativa a la acción voluntaria, como para cualquier otra modalidad de la iniciativa privada, es la que atañe al derecho y a la libertad efectiva para su ejercicio. En las sociedades que gozan de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, se tienden a considerar unos y otros como hechos dados e invulnerables, pero es lo cierto que constituyen conquistas políti-

cas circunstanciales, siempre amenazadas. Así se ve en nuestra historia próxima, e incluso en nuestro presente, bien que de modo excepcional.

La política de construcción del Estado moderno conducida por los ilustrados y los liberales llevó consigo la represión y supresión de numerosas entidades asociativas, así como la privación de una gran parte de los bienes patrimoniales de las entidades de carácter fundacional; una y otra políticas mermaron muy seriamente el potencial del sector voluntario de objeto socioasistencial (**Casado, 1997, 17-25**). Se trata de líneas de acción contradictorias con la opción liberadora básica de las ideologías protagonistas, lo cual se explica por su proyecto político primordial: el relevo del Antiguo Régimen.

La acción contra las hermandades tuvo primero su fundamento en el celo de corregir ciertas desviaciones en el proceder de las mismas respecto a sus ordenanzas como, por ejemplo, excesos en las celebraciones cofradieras. Pero, aparte de estos hechos circunstanciales, las asociaciones eran perseguidas por constituir un obstáculo para la deseada relación directa entre el Estado y los ciudadanos. Esta fue una idea y una política nacidas en la Ilustración, que tuvieron su aplicación más efectiva en los periodos liberales del siglo XIX.

En cuanto a las entidades asistenciales con base patrimonial, el Estado ilustrado intentó en algún momento asumir su función mediante la confiscación de sus recursos. Más adelante, las instituciones con patrimonios afectos a fines voluntarios –también los municipios– sufrieron la succión de la política desamortizadora: “Las leyes desvinculadoras, a las que en muchos casos se sujetaron indebidamente los bienes de las fundaciones, seguidas por las de desamortización, fueron la causa de la desaparición de muchos de sus bienes, y la transformación de la mayor parte en Deuda Pública” (**Alegre y Arranz, 1965, I, 397**), que se devaluaría en el curso del tiempo. Ello da lugar a la desaparición de las instituciones asistenciales o a la extinción de su actividad social. Puede servir como ejemplo la Fundación Carlos de Amberes, de Madrid, instituida en el siglo XVI y dotada para la asistencia religiosa y social de peregrinos y viajeros flamencos (Real Diputación San Andrés de los Flamencos, 1992, 21 y 28), y que ha tenido que reciclarse hace unos años a fundación de gestión –es decir, dependiente de recursos ajenos– dedicada a actividades culturales.

Dejando a un lado la cuestión de los efectos económicos y políticos de las iniciativas ilustradas y liberales, resulta oportuno destacar que la sección social del sector voluntario del Antiguo Régimen quedó impotente para cumplir su misión tradicional. Esto convenía al Estado, en cuanto que deseaba sustituir la acción caritativa voluntaria por la Beneficencia pública. Aparte del fundamento ideológico de esta institución, era un buen medio para legitimar el liderazgo público emergente. En aquel momento nacionalizador, al contrario de lo que sucede en nuestras sociedades un tanto estatalizadas, el liberalismo naciente deseaba más Estado y menos sociedad.

En el siglo XX se desarrolla también una política de inspiración progresista con un componente restrictivo para la acción educativa desarrollada por institutos reli-

giosos; actividad incluida hoy en algunas versiones del sector voluntario (**Ruiz de Olabuénaga, 2000, 40**). Dicha política tiene su máxima expresión jurídica en la Constitución de 1931 que prohíbe a las órdenes religiosas el ejercicio de la industria, el comercio y la enseñanza (Art. 26.4º). La llamada Ley de Congregaciones, de 2 de junio de 1933, regularía las citadas prohibiciones (Art. 29 y 30). El objetivo básico de ésta línea política era la neutralización de la influencia de la religión y de la Iglesia Católica en la vida colectiva.

La orientación autoritaria del régimen de Franco se manifestó mediante dos técnicas restrictivas de la acción voluntaria. Por una parte, se limita la libertad de asociación mediante el control gubernativo de la constitución y el funcionamiento de las entidades y los nombramientos de sus cargos directivos. Estas restricciones se establecen en términos extremos en el Decreto, de 25 de enero de 1941, que regula el derecho de asociación y de manera más moderada en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones. La otra línea de control de estas entidades consistió en nacionalizar parcelas importantes de la actividad voluntaria. Así como la Organización Sindical fue el instrumento arbitrado para vincular y subordinar las relaciones de los agentes sociales al Estado, se proveyeron otros cauces, con los mismos fines, para diversas actividades propicias, en un régimen de libertades, para la acción voluntaria. La Sección Femenina de Falange Española y de las J.O.N.S., encuadrada en la Secretaría General del Movimiento Nacional absorbió importantes recursos y programas de intervención social y cultural, como Auxilio Social y Coros y Danzas. El deporte fue encomendado, mediante Decreto de 22 de febrero de 1941, a una Delegación Nacional de Deportes, también integrada en la Secretaría General del Movimiento. El asociacionismo estudiantil superior fue monopolizado por el Sindicato Español Universitario –con funciones de encuadramiento y de servicios fundamentalmente-, regulado en la Ley, de 29 de julio de 1943, de Ordenación Universitaria. Para el asociacionismo juvenil se instituye igualmente un organismo de signo monopolístico –salvo las franquicias para las organizaciones amparadas por la Iglesia Católica-: el Frente de Juventudes, regulado por Decreto de 29 de abril de 1944.

La Constitución de 1978 establece, entre los derechos fundamentales, los de asociación (Art. 22) y fundación (Art. 34), de modo que la acción voluntaria tiene garantizados cauces institucionales de desarrollo. Por virtud de esta franquicia, devino inconstitucional el control preventivo regulado por la citada Ley de asociaciones de 1964 (Arts. 3 a 5), que se pasó a aplicar con esa importante salvedad hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación. La nueva Ley, además de reducir la intervención pública según la pauta constitucional, amplía expresamente el derecho bajo su régimen común –es decir, aparte del mercantil y otros especiales- a las personas jurídicas privadas y públicas. El derecho de fundación, se actualizó antes, mediante la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés Público. La misma ha sido modificada mediante, por una parte, la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo y, por otra, la Ley 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones.

El régimen jurídico democrático hace imposibles restricciones como las pretéritas, pero no faltan episodios adversos. Me parece digno de ser destacado el que viene afectando a las Cajas de Ahorros. Por cierto, tal vez resulte oportuno recordar que las mismas, no sólo su Obra Social, hacen parte del sector voluntario, en la frontera de lo económico y lo social: "Su misión específica, desde su creación, es la intermediación financiera y prestación de servicios sin ánimo de lucro, con el propósito de revertir a los ahorradores de su zona de actuación el producto de la gestión del ahorro a ellas confiado." (**Verdugo González de la Peña, 1993, 215**).

Las Cajas de Ahorros se instituyeron en la primera mitad del siglo XIX para ejercer, además del ahorro, el crédito de carácter social, como sus antecedentes -los pósitos y los Montes de Piedad-. En esa línea las mantiene su Estatuto aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933, que las asigna la condición de instituciones benéfico-sociales, bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo y Previsión (Art. 1), del que son declaradas elementos auxiliares (Art. 4). Las disposiciones del Estatuto relativas a reservas (Art.43 y 44) dejan libre para aplicaciones sociales no menos del 50% de las "utilidades líquidas".

Estando ya bajo el control del Departamento de Hacienda, el Real Decreto 13/1985, de 1 de agosto, que desarrolla la Ley 13/1985, de 25 de mayo, vino a invertir el régimen de los excedentes de gestión: la parte destinada a reservas puede llegar al 100% (Art. 5.1), no pudiendo ser inferiores al 50% (Art. 6.3). Casi a la vez, por la Ley 31/1985, de 2 de agosto regula se aprueban las Normas Básicas sobre Órganos Rectores, mediante las que se introduce a los partidos políticos en el gobierno de las Cajas.

Las inversiones en la Obra Social de las Cajas medida en valores absolutas sigue una tendencia creciente, incluso en pesetas constantes: según información de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), el año 2000 se destinaron 145.136 millones de pesetas, casi el triple del valor en pesetas de ese año de la inversión de 1988, que fue de 48.695 millones (**CECA, 2001, 17**). Dicha tendencia expansiva obedece al muy fuerte crecimiento de los excedentes de gestión, que compensan con creces la disminución de los porcentajes de los mismos destinados a la Obra Social: en 1988, se destinó a la Obra Social el 29,6% de los beneficios antes de impuestos (Zabala, 1995); en 2000, ese porcentaje fue el 21,3 (**CECA, 2001, 4**). En cuanto a la politización de las Cajas, también hay que desvelar las apariencias: la citada Ley 31/1985 no atribuye directamente ningún poder a los partidos, pero los mismos han venido a controlar las asambleas generales mediante el 40% de los puestos de consejeros asignados a las Corporaciones Municipales (Art. 2.1); las mayorías relativas obtenidas mediante esa cuota, unidas a la disciplina de los partidos -que no se da en los otros sectores de consejeros-, permite frecuentemente a los partidos políticos alcanzar el control de las entidades.

Acaso sean síntomas agudos de la politización de las Cajas Ahorros los conflictos generados por la intervención de la Junta de Andalucía para las de su demar-

cación. En la información de los medios de comunicación social destacan dos pugnas de distinto carácter. La acción erosiva de la Junta sobre el Obispado de Córdoba, titular de Cajasur, tanto parece una escaramuza de la vieja contienda entre el socialismo y el clericalismo - "El cura se queda sin caja" (Constenla, 1999), como un episodio extemporáneo de la más vieja brega liberal en pro de la afirmación del Estado. En todo caso, aquí no se trata de expropiar a las manos muertas, sino de desplazar al sector voluntario del control de su último reducto en el complejo institucional de las Cajas de Ahorro. La otra pugna parece ya meramente intracorporativa: ha surgido con motivo de la aplicación de la normativa jurídica de la Comunidad Autónoma y enfrenta a la Junta de Andalucía con ciertos directivos y militantes del partido que la sustenta.

8.2 SUBORDINACIÓN Y AYUDA.

El pluralismo institucional es la ideología opuesta al monopolismo del Estado, sea este burgués, radical, clasista o corporativista. La política pública pluralista puede limitarse a la tolerancia neutral -cosa difícil para el poder político- o puede optar por la ayuda con fines de fomento. La idea fomentista guió la política de los ilustrados y de los liberales principalmente en relación con la actividad económica. Fue manifestación temprana y relevante de tal política el **Discurso sobre el fomento de la industria popular**, promovido por Carlos III mediante Campomanes (Institucional, 1988). Las entidades voluntarias del Antiguo Régimen no fueron objeto de la acción fomentadora ilustrada porque sus estructuras y prácticas eran contrarias a las convicciones y objetivos de sus mentores, pero éstos no dejaron de contar con la acción voluntaria.

Procuró el Estado de nuestra Ilustración que se incorporaran a su empresa modernizadora los aristócratas, clérigos y burgueses afines mediante las Sociedades Económicas de Amigos del País (Institucional, XIV y XIX), asociaciones privadas que gozaron del favor y del apoyo material de la Corona. La de Madrid fue la más destacada (García Brocara, 1976), presumiblemente por su condición capitalina. Sin que gozaran de un especial favor, otras instituciones fueron unidas a las empresas del Estado liberal. En el orden social, la Ley de Beneficencia de 1822, de signo resueltamente publicificador, establecía que las Juntas municipales contaran preferentemente con las Hermanas de la Caridad (Art. 14) y que procuraran captar colaboraciones de asociaciones asistenciales (Arts. 15 y 97). Esta línea política que mezcla la subordinación y el apoyo tendrá continuidad en los primeros años de nuestro actual Estado democrático, con importantes manifestaciones legislativas y por la práctica de ayudas, principalmente transferencias económicas, al sector voluntario.

A) LEGISLACIÓN

Tras la muerte de Franco, se manifiesta en España un movimiento de reforma de las ramas político-sociales que llegará a tener una expresión legislativa plural. Fue objetivo común de las leyes por las que se acomete la citada reforma ampliar

las responsabilidades públicas, lo que lleva a contemplar la privada en relación con esa referencia política. El contexto común es, por supuesto, el régimen de libertades establecido por la constitución, antes reseñado.

- La LISMI.- La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) regula la prevención de las deficiencias y la atención a las personas con discapacidad en las diferentes ramas sociales. Mediante esta norma se crea un sistema de servicios y prestaciones garantizados por los poderes públicos en las ramas sanitaria, educativa, de rentas y de servicios sociales. A la vez, se regula la intervención de dichos poderes en la actividad económica, para proveer a la integración de las personas con discapacidad, en el trabajo y en el medio residencial y urbanístico, principalmente. Veamos ahora cual es la política para el sector voluntario, mediante el examen de los preceptos que la regulan expresamente.

Establecida la cobertura de derechos garantizados, la Ley dice: "A estos efectos estarán obligados a participar, para su efectiva realización, en su ámbito de competencias correspondientes la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, los Sindicatos, las entidades y organismos públicos y las asociaciones y personas privadas" (Art. 3.2). Este régimen de colaboración obligatoria del sector privado es obviamente una medida estatista, salvo la cuestión de cual sea la viabilidad jurídica de la misma. No dudando de la voluntad democrática de los legisladores, cabe pensar que la fórmula de unidad autoritaria del artículo 3.2 de la LISMI es una secuela inconsciente del régimen anterior.

Por otra parte, la LISMI encomienda al sector público la tutela del voluntario "mediante asesoramiento técnico, coordinación, planificación y apoyo económico" (art. 4.1). Seguidamente establece que "será requisito indispensable para percibir dicha colaboración y ayuda que las actuaciones privadas se adecuen a las líneas y exigencias de la planificación sectorial que se establezca por parte de las Administraciones Públicas" (art.4.2). Estas disposiciones vienen a perfeccionar el estatismo de la evocada en el párrafo anterior. En el momento de aprobarse la LISMI, el bagaje de responsabilidad, experiencia y pericia del sector voluntario era aparentemente mayor que el del público. La Ley configura una relación de protección, que no se limita a lo económico, sino que incluye también el asesoramiento técnico, siendo esto último contradictorio con la situación dada. Acaso no sea aventurado interpretar la reducción del sector voluntario a la condición de tutelado total como un recurso para legitimar su subordinación al poder público. La provisión de medios por los poderes públicos serviría para poner al sector voluntario en condiciones de colaborar con aquellos (Aznar, Azua y Niño, 1982, 33) .

Mediante sus artículos tres y cuatro, la LISMI subordina al sector voluntario respecto al público. Veamos ahora otra medida a la que cabe atribuir el mismo significado latente: "El Estado fomentará la colaboración del voluntariado en la atención de los disminuidos promoviendo la constitución y funcionamiento de instituciones sin fin de lucro que agrupen a personas interesadas en esta actividad, a fin de que puedan colaborar con los profesionales en la realización de actuaciones de carácter vocacional en

favor de aquellos" (art. 64.1). Por supuesto no es reductible el sector voluntario a los agentes personales voluntarios, pero la Ley los asocia parcialmente al encomendar al Estado la promoción de instituciones sin fin de lucro que los agrupen. También es cierto que no es lo mismo la subordinación de lo voluntario a lo público que a lo profesional, pero también aquí cabe señalar una relación parcial: los agentes públicos, al margen de su competencia técnica, vienen siendo considerados profesionales, de modo que por esta vía el sector público aparece supraordinado al sector voluntario en la parte no profesional del mismo. Se funda esta salvedad en que, de hecho, una parte importante del sector voluntario viene siendo desempeñada por profesionales, en régimen oneroso o gratuito. Esto no es contemplado en el artículo sesenta y cuatro, que se limita al fragmento de los voluntarios incualificados. De este modo resulta plausible la construcción legal que coloca en la planta superior al complejo corporativo formado por el Estado y los profesionales (sindicatos, entidades colegiales), uno y otros con más poder y/o influencia, a la sazón, que los voluntarios y aun que el sector voluntario.

- Leyes de acción social y/o servicios sociales.-

La Constitución establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencia exclusiva en materia de "Asistencia social" (Art. 148.1.20º). Así lo hicieron todas ellas mediante sus respectivos estatutos. En ellos y/o en leyes derivadas se interpreta que la citada asistencia social equivale a la "acción social" y/o los "servicios sociales" (Casado, 1994, 1742-1744), siendo esta denominación la que ha prevalecido en el uso técnico. Pues bien, en dichas leyes derivadas se incluyen disposiciones de contenido político concernientes al sector voluntario (Casado, 1994, 1755-1756 y 1759-1761). En general, el mismo es visto en estas dos versiones: la de un agente productor de servicios sociales potencial colaborador del sector público; la de un sujeto colectivo necesitado de la tutela pública.

El objeto principal de las leyes consiste en instituir en cada comunidad autónoma un sistema público aparentemente omnicompreensivo. Algo así como el viejo Servicio de Salud inglés, bien que en diecisiete ámbitos políticos y para la rama de los servicios sociales. En este contexto, al sector voluntario le cabe el papel de colaborador subordinado dentro de los planes públicos, mediante un régimen de concertación o subvención. Sólo por excepción se contempla el sector voluntario como sujeto de iniciativas autónomas. Por otro lado, la mayor parte de las leyes en cuestión regulan funciones de tutela y ayuda para el voluntariado.

Se formula este diagnóstico general sin olvidar que las Comunidades Autónomas y sus parlamentos eran dominados por fuerzas políticas de distinto signo -situadas entre el centro derecha y el centro izquierda- cuando se aprobaron las leyes de acción social y/o servicios sociales. Pero, salvo excepciones, las diferencias políticas quedaron en gran parte veladas por la fe común en un modelo político que pudiéramos identificar con el Estado de bienestar noreuropeo. Se ofrece seguidamente una breve reseña de las orientaciones en la materia que ahora se trata de las citadas leyes en relación con las ideologías políticas dominantes de los parlamentos.

La primera norma legal de servicios sociales fue la Ley 6/1982, de 20 de mayo, de la Comunidad Autónoma Vasca. Su Parlamento estaba dominado por el Partido Nacionalista Vasco, entonces de confesión democristiana. Aparentemente al margen del principio de subsidiariedad de lo público respecto a lo privado, propio de esa ideología, la norma vasca no contempla otro supuesto que el de colaboración de las instituciones privadas en el sistema regulado por la misma mediante el sometimiento de aquellas a los normas y programación de la Administración Pública (Art. 6). La Ley foral 14/1983, de 30 de marzo, de Navarra, fue promulgada por un parlamento controlado por una coalición de centro derecha. Su orientación es la misma, llegando a especificar que el atenuamiento a las normas y programas de la Administración es condición indispensable para recibir ayudas (Art. 6). Adoptaron una orientación semejante las leyes de las siguientes comunidades autónomas, que cito por orden de aprobación: Madrid, Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia, Comunidad Valenciana, La Rioja, Galicia (nueva ley, de 1993), País Vasco (nueva ley, de 1996) y Comunidad Valenciana (nueva ley, de 1997). Dominaba el centro izquierda en los parlamentos que aprobaron estas leyes, salvo los casos de las Islas Baleares, Galicia (en ambas ocasiones), País Vasco (1996, coalición) y Comunidad Valenciana (nueva Ley).

La Región de Murcia, Cataluña, Aragón, Castilla y León y Cantabria se dieron leyes de acción social y/o servicios sociales en las que no se condiciona expresamente la relación de ayuda o colaboración a la disciplina del sector voluntario al plan público. De este subconjunto, la ley murciana fue aprobada por un parlamento con mayoría de centro izquierda, en tanto que las otras se apoyaron en mayorías de centro derecha y derecha. Debo advertir que sólo la norma de Castilla y León manifiesta de forma expresa la accesibilidad a las subvenciones por parte de entidades voluntarias que no colaboran en el plan público (Art. 26.5).

En conjunto: 1) la orientación de las leyes de centro izquierda es, en general, estatista -esta calificación asume como Estado, no sólo los poderes públicos centrales, sino también los de las comunidades autónomas y las corporaciones locales (en caso de discrepancia conceptual, véanse, por ejemplo, los artículos 1 y 137 de la Constitución)-; 2) las leyes sustentadas por la derecha y el centro derecha se reparten entre dicha posición y otras de signo filosocietal.

- Ley General de Sanidad.-

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad vino a regular una política pública de carácter universalista (Art. 3), para lo que instituye un Sistema Nacional de Salud, formado por órganos públicos. Por descontado, la Ley reconoce a los agentes privados las libertades de ejercicio (Art. 88) y empresa (Art. 89), garantizadas por la Constitución. En este contexto, los actores privados cuentan con cuatro vías de relación. Las organizaciones patronales y sindicales tienen opción a participar en funciones de alta dirección y control (Art. 5 y 53). Los hospitales generales y otros servicios privados pueden solicitar vincularse al Sistema Nacional de Salud, mediante convenios de prestación de servicios, que se remu-

neran de acuerdo con módulos de coste, teniendo prioridad para tal vinculación las entidades de carácter no lucrativo (arts. 66 y 90). Las entidades privadas, como las públicas, podrán recibir subvenciones para actividades extraordinarias "de alto interés social" (Art. 91). Finalmente, "La administración sanitaria facilitará la libre actividad de las Asociaciones de usuarios de la Sanidad, de las Entidades sin ánimo de lucro y Cooperativas de tipo sanitario, de acuerdo con las legislación aplicable, propiciando su actuación coordinada con el sistema sanitario público" (Art. 92.1).

De lo anterior se sigue que la Ley General de Sanidad sitúa al sector voluntario en una posición manifiestamente marginal, lo mismo que en acción social y/o servicios sociales. El Sistema Nacional de Salud le permite los papeles de eventual proveedor de servicios, mediante pago concertado y reglado, y más eventual aun receptor de subvenciones. Se trata, de todos modos, de relaciones bien definidas y ajustadas al derecho administrativo. Finalmente, la Ley prevé que el sector voluntario se beneficie de un régimen de facilidad de funcionamiento no precisada.

Los aplausos que está recibiendo últimamente el sector voluntario, incluso de la clase política, parecen contradictorios con las orientaciones legales reseñadas. Es del caso tener en cuenta a este propósito que: 1) atravesamos una coyuntura en la que el sector público está siendo desbordado, tanto por sus propios compromisos (derechos creados), como por las expectativas de los ciudadanos; 2) los elogios del sector voluntario no llevan aparejada la atribución de un estatus emancipado de la complementariedad y la subordinación.

B) SUBVENCIONES Y OTROS MEDIOS

La ayuda pública a los sectores privados tiene su referente principal en la política de fomento. Esta estrategia es propia del Estado ilustrado y, sobre todo, del liberal decimonónico, pero se mantiene en el actual Estado de servicios. De las varias técnicas de fomento, las de contenido material están dominando sobre las de significado honorífico y jurídico. Las medidas económicas de fomento son varias: subvenciones, premios, préstamos, exenciones y bonificaciones fiscales, principalmente. En sus primeros años, la política de ayuda al sector voluntario de objeto social de nuestro actual Estado democrático se realizó mediante la técnica de la subvención. Las subvenciones públicas típicas consisten en transferencias monetarias a fondo perdido afectadas a fines determinados, sean éstos inversiones patrimoniales o actividades corrientes.

Para la rama de los servicios sanitarios, se ofrece en el cuadro información económica procedente de la **Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado** (INE, 1988 y 1996). Los valores corresponden al sector voluntario. Las cifras publicadas del periodo 1984-1993 se refieren a un mismo diseño de indicadores, de modo que permiten la comparación de valores.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LOS PORCENTAJES CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS
DE LOS ESTABLECIMIENTOS SANITARIOS CON INTERNADO DEL
SECTOR VOLUNTARIO EN CONCEPTO DE SUBVENCIONES DEL SECTOR PÚBLICO
 (valores absolutos, salvo el PIB, en millones de pts.)

	1984	1993
1.INGRESOS SECTOR VOLUNTARIO (100)	64.419,6	172.974,9
2.SUBVENCIONES A LA EXPLOTACIÓN	0,16	0,86
3.SUBVENCIONES AL CAPITAL	1,12	5,02
4.PIB (millardos de pts.)	25.111,7	60.934,2
% DE 2 + 3 SOBRE 4	0,0025	0,0116

Fuente: INE, 1986 y 1996. Elaboración de Casado, 1999, 207.

Según puede verse en el cuadro, los pesos de las subvenciones en el conjunto de los ingresos son muy modestos. Y modestísima la proporción respecto al PIB. Ello es así porque se trata de un sector que se mantiene básicamente mediante la facturación o concertación de sus servicios. El crecimiento relativo de las subvenciones en el periodo es grande y supera ampliamente al del PIB. Ello significa que, al margen de las expresiones políticas verbales, la ayuda económica pública a la subrama sanitaria que se considera aumentó significativamente.

Para la rama de los servicios sociales, se dispone de un estudio de la estructura del gasto público que abarca el periodo 1970-1990 (**Barea Tejeiro, 1996**). Las cifras relativas a transferencias corresponden a entidades voluntarias.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN EN PORCENTAJES DE LAS TRANSFERENCIAS A ENTIDADES PRIVADAS
DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
EN SERVICIOS SOCIALES (Cifras absolutas: millones de pts.)

	1980	1985	1990
1.TOTALES (100) DE SERVICIOS SOCIALES	50.317,7	118.048,2	289.798,3
2.TRANSFERENCIAS CORRIENTES	4,13	5,67	12,94
3.TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,22	1,63	2,17
4.PRODUCTO INTERIOR BRUTO	15.167.972	28.200.885	50.074.119
% DE 1 SOBRE 4	0,33	0,41	0,57

Fuente: Barea Tejeiro, 1996, I, 114 y 115. Elaboración de Casado, 1999, 213.

El cuadro muestra, en primer lugar, que las subvenciones al sector voluntario crecen en relación al gasto público en servicios sociales. Esto contrasta manifiestamente con la expresión verbal estatista de la reforma de los servicios sociales que se estaba promoviendo por aquellos años. Es coherente con el impulso expansivo de aquella reforma el crecimiento del gasto en servicios sociales respecto al PIB.

Se aborda ahora un programa específico de subvenciones: el del 0,5% gestionado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuyas referencias principales se recuerdan seguidamente. La Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 estableció la posibilidad de que los contribuyentes asignaran un porcentaje de la cuota íntegra a colaborar en el sostenimiento de la Iglesia Católica o a "otros fines de interés social". El porcentaje, que pudo variar-se mediante las leyes de presupuestos, ha quedado estable en la cifra del 0,52. Los fines, que fueron fijados por el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, son estos (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 incurso 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." (Para un análisis mas detallado del 0.52 véase el capítulo 5) .

Los recursos recaudados se dividen en dos fondos: el de aplicación en España viene siendo dotado con el 80% de la recaudación, y está siendo administrado por los órganos de la Administración General del Estado competentes en Asuntos Sociales –hoy integrados en el departamento laboral y de ese otro ramo-; el otro 20% lo gestiona el Ministerio de Asuntos Exteriores. Se dispone de un estudio económico del periodo 1989 a 1998 (De la Fuente *et al.*, 1999). En la presentación del mismo, la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia informa que los recursos de aplicación nacional pasaron de 7.625,5 millones de pesetas, en 1989, a 14.950,8 en 1998. Este fuerte incremento de los valores absolutos en pesetas corrientes no supone variación significativa en relación al PIB de los años correspondientes, que crece prácticamente en la misma proporción..

Una gran parte de los programas subvencionables por la última convocatoria cubierta por el estudio, la de 1998, forman parte de la rama de servicios sociales. Pero son muchos los que inciden en otras, no sólo de carácter social, según indican los siguientes ejemplos: seguridad ("Prevención y atención del maltrato infantil"); asuntos penal-penitenciarios ("Actuaciones dirigidas al cumplimiento de medidas alternativas a la prisión"); sanidad ("promoción de hábitos de vida saludables", en jóvenes); educación ("alfabetización y educación" de mujeres); empleo ("inserción laboral ", para el "pueblo gitano"); vivienda ("adaptación de la vivienda", para mayores).

Pero ni la convocatoria ni su análisis estadístico se estructura por ramas de actividad, sino por colectivos y otras referencias complementarias. Véase el cuadro.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DE LA ASIGNACIÓN TRIBUTARIA DEL IRPF,
APLICACIÓN NACIONAL. CONVOCATORIA DE 2001. (Millones de pesetas)

COLECTIVOS	Importe (Millones de pesetas)	%
INFANCIA Y FAMILIA	1.606.704.534	10,57
JÓVENES	1.298.400.000	8,54
MUJERES	1.357.300.000	8,93
PERSONAS MAYORES	3.256.146.820	21,42
PERSONAS CON DISCAPACIDAD.	2.483.500.000	16,34
PERSONAS CON DROGODEPENDENCIA	968.528.646	6,37
PERSONAS AFECTADAS POR EL SIDA	463.920.000	3,05
PUEBLO GITANO	427.000.000	2,81
PERSONAS RECLUSAS Y EXRECLUSAS	447.000.000	2,94
PROGRAMAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL	813.000.000	5,35
MIGRANTES, SOLICITANTES DE ASILO, REFS.	1.406.000.000	9,25
FORMACIÓN DE VOLUNTARIOS/AS	672.500.000	4,42
TOTALES	15.200.000.000	100,00

Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

La política fiscal permite la acción de fomento por las técnicas de las exenciones y las deducciones. Técnicas reguladas, para el sector voluntario, mediante la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos a la Participación Privada en Actividades de Interés General, comúnmente llamada de Fundaciones y Mecenazgo. Su título segundo establece 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 Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Dichos incentivos se refieren, en primer lugar, a la fiscalidad de las entidades: exenciones en el Impuesto de Sociedades y en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Por otra parte, la norma establece deducciones fiscales para quienes hagan aportaciones a las entidades voluntarias indicadas, también más la Cruz Roja Española y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (disposición adicional cuarta): en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto de Sociedades. Además, se atribuye la condición de gasto deducible a las aportaciones de mecenazgo para actividades de las entidades voluntarias citadas, a cambio de publicidad. Finalmente, la Ley regula un régimen tributario especial relativo a la adquisición de obras de arte para donación e inversiones en fomento de actividades culturales y sociales.

La Comunidad Autónoma de Navarra, en virtud de su competencia en materia fiscal, ha promulgado su Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio. La norma instituye un cuadro de exenciones y deducciones semejante al de la Ley estatal.

Los preceptos sobre fundaciones de ambas leyes son semejantes, pese a su base política aparentemente distinta. La ley estatal fue promovida por un gobierno de centro izquierda, salvo que estaba afectado a la sazón de crisis ideológica y

declive político. Gobernaba con apoyo de centro derecha y, por lo demás, recibió la presión acumulada secularmente por de subsector fundacional. La ley navarra fue promovida por un partido de centro derecha.

Otro medio de ayuda al sector voluntario consiste en la cesión de los rendimientos de determinados sorteos de la Lotería Nacional, de lo que se vienen beneficiando desde hace muchos años Cruz Roja y la Asociación Española de Lucha Contra el Cáncer.

C) Entidades singulares.

Se ha señalado (**Rodríguez Cabrero y Montserrat, 1996, 270-275**) que las limitaciones estructurales de las entidades sociovoluntarias comunes, en relación con las singulares y potentes, limita su capacidad de captar recursos diferentes de las subvenciones, lo que explicaría su mayor dependencia de las mismas. Para 1992, estimaron que el 67% de los recursos de aquellas provenía de subvenciones públicas, en tanto que Cruz Roja y Cáritas sólo dependían en un 25% de esa fuente.

A la vez, conviene decir también que las entidades singulares se benefician de ayudas también singulares. La Obra Social de la Cajas de Ahorros, que no recibe ninguna ayuda pública directa, es tributaria del régimen especial de las Cajas que, aparte de otros factores, no tienen que remunerar al capital. Cruz Roja es objeto de tutela paternal del Gobierno que, por ejemplo, la sitúa como primera destinataria de las subvenciones del 0,5, según quedó indicado. La ONCE es el caso más privilegiado: disfruta de una participación en el monopolio estatal de juego; goza de la justicia gratuita prevista para las entidades afectas de la circunstancia de pobreza; se beneficia del régimen de incentivos regulado por la Ley de fundaciones y mecenazgo y, además, tiene opción -directa o a través de entidades dependientes- de diversas líneas de subvenciones.

D) Convenios.

A título de antecedente, se menciona ahora otra modalidad de ayuda pública al sector privado de contenido material. Al comienzo de los años sesenta, inspirándose en la doctrina y la experiencia francesa (**Aznar López y Benito Ruiz, 1991, 211**), el Gobierno adopta la planificación indicativa (Presidencia del Gobierno, 1963) y, al servicio de la misma, la acción concertada. Esta técnica fue regulada por la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, por la que se aprobó el primer Plan de Desarrollo Económico y Social (Art. 5). Consiste en un sistema de incentivos económicos destinados a fomentar la acomodación de la iniciativa empresarial a los objetivos del Plan.

Un instrumento que ciertos autores consideran afín al anterior es el convenio de colaboración. Por su amplitud y por parecer estar lejos de lograr consenso, se obvia aquí el debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica y aun sobre el fin de este instrumento. Quede nota, por lo demás, de que ha sido objeto de varias regulaciones. Importa mencionar, en todo caso, una aplicación del instrumento en cuestión, el convenio-programa, por su utilización para la formalización de acuerdos dimanantes de resoluciones de las convocatorias de subvenciones. En concreto, las

del 0,52% gestionadas por el departamento competente en Asuntos Sociales vienen estableciendo esta fórmula de conclusión de las decisiones resolutorias.

En el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, se prevé que las ayudas y subvenciones públicas sirvan para "fomentar una actividad de utilidad o interés general o para promover la consecución de un bien público" (Art. 81.2) Aun cuando esta norma sólo es de aplicación a la Administración General del Estado, puede asumirse que representa el criterio básico de la acción de ayuda y subvención por parte de los poderes públicos en general. Dicho esto, es del caso preguntarse si la práctica política efectiva se atiene al principio de fomento o persigue otro fin, alternativo o complementario.

En el Estado de fomento, las ayudas y subvenciones gozaban de coherencia contextual. En el Estado de servicios y, más específicamente, en el Estado social y de derecho, puede ocurrir que ciertas aplicaciones de la acción de aquellas resulten incoherentes con las instituciones y expectativas provistas o generadas por el mismo. Para el caso concreto de España, este problema se plantea de manera notable en relación con la política de subvenciones a los servicios sociales privados.

La Constitución de 1978 estableció la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumieran competencias en "Asistencia social" (Art. 148.1.20º), lo que hicieron todas ellas mediante sus respectivos estatutos, con cierta libertad terminológica (Casado, 1994, II, 1742). Con tal fundamento, también todas las Comunidades Autónomas promulgaron leyes de acción social y/o servicios sociales, que son los conceptos en los fue envasada la mentada materia asistencial. La mayor parte de estas leyes proclaman una reforma que debería llevar a la institución de un sistema público de servicios con carácter de derecho para los ciudadanos. Mas, esta oferta de gran calado político, salvo excepciones parciales, no fue garantizada por un régimen jurídico que obligara a la correspondiente provisión de prestaciones por parte de los poderes públicos concernidos (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) (Aznar López, 1994, II, 1858; Vilà, 1999). En este contexto jurídico, viene siendo práctica común que, entidades públicas sin capacidad para cubrir por medios propios o contratados la demanda manifiesta de servicios sociales hagan convocatorias de subvenciones para las entidades voluntarias del ámbito social, cuyas actividades suplen de manera habitual la insuficiencia pública.

La magnitud de los recursos que se afectan a la financiación de las subvenciones es, en rigor, discrecional. Publicadas las convocatorias, las entidades voluntarias son libres de solicitarlas y de optar entre las aplicaciones que se ofertan; ello significa que una convocatoria pensada en función de la demanda reciba un perfil de peticiones distinto al deseado por el organismo convocante. El discernimiento de las concesiones y la cuantía de las mismas también es discrecional. De todo ello resulta que la técnica subvencional no asegura la provisión de una oferta ajustada a la demanda. No es extraño que así sea, puesto que las subvenciones no fueron concebidas para ese fin. Su utilización en el supuesto indicado de insuficiencia de la oferta pública no sirve a la función de fomento del sector voluntario, sino a la suplencia de la escasez de la cobertura pública (servicios propios más contratados).

Otro abuso en la práctica de las subvenciones que se ha señalado es su asociación a la figura del convenio-programa (**Benito Ruiz, 1990, 79**) que se impone a las entidades beneficiarias tras la resolución de las convocatorias. El convenio de colaboración implica la libre voluntad de suscribirlo por las partes, en tanto que el convenio-programa resulta una imposición para la percepción efectiva de las subvenciones concedidas.

Vistas las cosas desde el lado de las entidades voluntarias, la financiación de gran parte de sus actividades mediante ayudas y subvenciones públicas da lugar a una situación de dependencia, no exenta de riesgos. Dichos apoyos están sujetos a contingencias, tales como los cambios en las políticas públicas -proclives o contrarias a las subvenciones, exenciones fiscales, etc.-, las disponibilidades presupuestarias, los cambios en los criterios relativos al otorgamiento de subvenciones, etc. Tales riesgos están limitados en ciertas entidades singulares. La Cruz Roja es objeto de una especial tutela pública, que redundará en una dependencia segura. Cáritas Española cuenta con la sólida base institucional de la Iglesia Católica, así como con una estimable tradición recaudadora de la base social. La ONCE viene proveyéndose de estructuras y utilizando técnicas persuasivas para la negociación con los poderes públicos.

La precaria dependencia del sector voluntario respecto al público no deja de ser percibida por aquel, lo que da lugar a aspiraciones y propuestas diversas. Una primera consiste en instituir para al menos las asociaciones del sector voluntario un régimen de subvenciones y liberación de directivos a costa de los empleadores semejante al que gozan los sindicatos; se trata, como se ve, de ampliar la dependencia. Otra propuesta apunta hacia la regulación de garantías del derecho a ciertos servicios en cuya gestión participa el sector voluntario, de lo que debería derivarse la seguridad en la financiación del objeto de la actividad; es un enfoque que interesa a las entidades voluntarias gestoras de servicios, las cuales verían reducirse así las incertidumbres en su mercado. Por supuesto, también aprecia el sector voluntario la conveniencia de articularse, para mejorar su capacidad negociadora. En esa línea, aparte de las federaciones y confederaciones de área (discapacidades, toxicomanías, migraciones, etc.), se ha constituido recientemente la Plataforma de ONGs de Acción Social, integrada por dieciséis entidades federales y singulares.

8.3 RECONOCIMIENTO DE COMPLEMENTARIEDAD Y ARTICULACIÓN CONSULTIVA

Las acciones de fomento suponen el reconocimiento, tácito o explícito, de la utilidad pública de la acción voluntaria, pero tal reconocimiento es compatible con una consideración marginalista de la misma en el caso de los regímenes políticos y estilos gubernamentales estatistas. En el escenario español dominado por una expresión legislativa de este signo, se produjo un anuncio de nuevo rumbo en 1988, con ocasión de las III Jornadas de Economía de los Servicios Sociales y mediante una portavoz de la Dirección General de Servicios Sociales, de la Administración entonces lla-

mada Central, siendo aquella a la sazón el principal centro de irradiación de la doctrina del PSOE sobre servicios sociales: "Ahora bien, la función que le corresponde desarrollar al Estado actual, de prestación de servicios públicos, no comporta el monopolio administrativo de tal tipo de actividad, sino que al contrario y sobre todo en el área asistencial, ha sido desde siempre compartida con otras Entidades e Instituciones entre las que, como es lógico se encuentran presentes las asociaciones sin fin de lucro y fundaciones." (De Benavides Castro, 1992, 75). Cuatro años más tarde, continuando el PSOE en el Gobierno de la Nación, se produce una manifestación de reajuste ideológico aun más explícita y del máximo rango, en el curso de una comparecencia de la titular de Asuntos Sociales en la Comisión de Derechos Humanos del Senado (sesión de 15 de junio de 1992): "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." Los factores empíricos del aprecio internacional de la economía mixta del bienestar han sido reseñados en el capítulo primero. Para el caso de España y de los asuntos sociales objeto de la responsabilidad de las dos portavoces citadas, cabría interpretar sus proposiciones revisiones adaptativas de la doctrina y los compromisos estatistas anteriores a la política pragmática seguida.

La apreciación pública del papel de las entidades voluntarias va implícita en acciones políticas que no tienen ese objeto específico. En este sentido, es obvia la significación positiva de la legislación citada sobre el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y del mecenazgo. Sentado esto, se examina seguidamente una cosecha de leyes que manifiestan expresamente aprecio por el voluntariado y, asociadamente, por las entidades que lo encuadran.

A) Normas de voluntariado

En efecto, la línea de expresión mas específica del reconocimiento público de la acción voluntaria es, sin duda, la formada por una gruesa gavilla de leyes, más algunos decretos, sobre voluntariado, que abarcan una parte del objeto que aquí se considera. En las primeras de estas normas se registraron algunas diferencias relevantes (Vilá, 1996), en tanto que después predomina la imitación de unas u otras fórmulas y aun la convergencia. En vista de ello, se reseñan seguidamente las primeras de dichas leyes, para pasar después a indicar las pautas que siguen las leyes más tardías.

Por la Ley 25/1991, de 13 de diciembre, se crea el **Instituto Catalán del Voluntariado (INCAVOL)**. Esta norma distingue claramente dos objetos (Art. 2): el voluntariado, conjunto de personas que prestan servicios gratuitos; las entidades de voluntariado, en las que se encuadran aquellas. El ámbito de actuación viene señalado de modo abstracto: "trabajar para los otros en la mejora de la calidad de vida" (art. 2.2). La norma encomienda al INCAVOL, organismo autónomo de la Administración de la Comunidad Autónoma, objetivos de fomento, planificación, coordinación y distribución de ayudas (art. 4). Estos fines entrañan apoyo y direc-

ción, esto último sobre todo por lo que se refiere a la planificación. Es cierto que la alta dirección del INCAVOL está encomendada a su Consejo Rector, el cual cuenta con participación de las organizaciones de voluntariado, pero dicha participación es minoritaria respecto a la pública y aun a la del Consejo Ejecutivo de Cataluña (Art. 7). No se regula un estatuto de los voluntarios.

La Comunidad de Aragón cuenta con la Ley 9/1992, de 7 de octubre, del Voluntariado Social (Casares Villanueva, 1994; García Inda y Casares Villanueva, 1994). Los conceptos relativos a su objeto coinciden, de modo explícito o implícito, con los de la norma catalana. Los campos de actuación que acota la Ley son los propios de los servicios sociales, la salud y el empleo (Art. 4.3). Se regula la figura de entidad colaboradora (de la Diputación General de Aragón, se entiende), que ha de cumplir determinados requisitos, pero no se vincula su actividad a los programas públicos (Art. 5). Se regulan un estatuto -derechos y deberes- del voluntario y obligaciones de las entidades (Art. 6). Se prevén, así mismo, medidas de promoción de las entidades (Art. 13).

La tercera norma con rango de **Ley es la 3/1994, de 19 de mayo, del Voluntariado Social en la Comunidad de Madrid.** Esta norma, apartándose de la pauta de las anteriores, "entiende por voluntariado el conjunto de actividades de carácter voluntario y desinteresado..." (Art. 2.1). Su ámbito material es el de "los programas propios de Acción Social" (Art. 2.1). La relación entre el voluntariado y la Administración madrileña se realizará mediante las entidades. La ley madrileña regula, como la de Aragón, un cuadro de derechos y deberes de los voluntarios (Arts. 9, 10 y 11), pero no aborda expresamente las obligaciones de las entidades. En esta norma se contempla la colaboración con las entidades sin imponerles un especial sometimiento al plan público para recibir subvenciones o establecer convenios (Art. 15).

La **Ley 4/1995, de 16 de marzo, de Voluntariado en Castilla-La Mancha** define de manera convencional el voluntariado (Art. 3) y las entidades de voluntariado. El campo material de acción es amplio y diverso (Art. 6.2). La ley regula un estatuto del voluntariado (Art. 7). Entre las facultades atribuidas a la Junta de Comunidades -gobierno-, figura la planificación de la acción voluntaria (Art. 16), cuyo carácter intervencionista no necesita ser glosado.

Los poderes públicos centrales irrumpen en la palestra mediante la **Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado (García Inda, 1995; Gutiérrez Resa, 1997).** El concepto del mismo (Art. 3.1) es el adoptado por la norma madrileña. Su ámbito de aplicación se limita a los programas de ámbito estatal y a los que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal. En lo que concierne a los campos de actuación, esta norma nacional los identifica con las actividades de interés general, que delimita en estos términos: "asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado, o

cualquiera otras de naturaleza análoga" (Art. 4). La Ley regula, como las de Aragón y Madrid, un cuadro de derechos y deberes de los voluntarios (Art. 6 y 7), así como las obligaciones de las entidades respecto a ellos (Art. 8 a 10). Prevé la norma estatal medidas de fomento de las actividades de voluntariado (Art. 13), pero sus medidas de fomento más notorias son las contraprestaciones o incentivos a los voluntarios: bonificaciones o reducciones en el uso de transportes públicos y en las entradas de los museos (Art. 14); reconocimiento de los servicios prestados como servicio militar o prestación social sustitutoria (Art. 15). Por cierto que estas medidas no se adoptaron a petición de los representantes de las organizaciones de voluntariado, sino en contra de la opinión que manifestaron antes de aprobarse la Ley (**Federación Catalana de Voluntariado Social, 1995; Fuentes, 1995**), y también después (**Fuentes, 1996; Muñiz, 1996**). El rechazo de las contraprestaciones se funda en que atentan contra la que consideran esencial gratuidad de la prestación voluntaria. Al no considerar los poderes centrales esta objeción tan grave, dan pie a la hipótesis de que están interesados en generar dependencia.

Tras la promulgación de la Ley nacional, se aprobaron nueve de comunidades autónomas: Ley 1/1998, de 5 de febrero, reguladora del voluntariado social extremeño, que fue precedida por un Decreto parcialmente relacionado con la materia, de 1995; Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado, de Navarra; Ley 7/1998, de 6 de mayo, del Voluntariado, de La Rioja, con el antecedente de un Decreto sobre el asunto de 1994; Ley 4/1998, de 15 de mayo, de Voluntariado de Canarias; Ley 3/1998, del 18 de mayo, del voluntariado de las Islas Baleares; Ley 17/1998, de 25 de junio, del voluntariado, del País Vasco; Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia; Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado, de la Comunidad Valenciana; Ley 7/2001, de 12 de julio, de Voluntariado, de Andalucía.

Estas leyes versan sobre voluntariado y entidades de voluntariado. Su campo de acción abarca las distintas ramas de actividades en las que se enrolan los voluntarios; no son, pues, normas específicas de la rama de servicios sociales o de la acción social. Se regulan los derechos y deberes de los voluntarios, así como las obligaciones de las entidades. Se prevé la acción promocional de los Gobiernos mediante campañas, formación y, desde luego, subvenciones a las entidades.

Se hace constar que los gobiernos de dos Comunidades Autónomas han aprobado decretos sobre voluntariado, no sustituidos posteriormente por leyes: la Junta de Andalucía dictó el Decreto 45/1993, de 20 de abril, por el que regula el Voluntariado Social a través de entidades colaboradoras; la Junta de Castilla y León dio el Decreto 12/1995, de 19 de enero, por el que se regula el voluntariado de dicha Comunidad Autónoma.

El reconocimiento que hacen las normas de voluntariado de la labor del mismo tiene su aplicación más sólida en la regulación, que hacen la mayor parte de ellas, de derechos y deberes de los voluntarios, así como de las obligaciones de las entidades que los encuadran. Las medidas de fomento resultan discutibles. Sin entrar

en ciertos casos de neta ingerencia, el protagonismo de los gobiernos en las campañas de sensibilización y en las acciones de formación contradice el reconocimiento del sector voluntario que parecen proclamar las normas; por otra parte, no se necesitan las mismas ni para realizar ni para promover tales acciones con carácter discrecional, que no se va más allá de esto. Las subvenciones que se regulan en las leyes no son nada distinto de las que vienen dispensándose por los gobiernos que las inspiraron. Finalmente, nada hay que añadir a lo ya dicho a propósito de los incentivos regulados por la Ley nacional, salvo que también los prevé la norma legal riojana (Arts. 16 y 17).

B) Órganos de participación consultiva

Los poderes públicos tienen la posibilidad de invitar a los agentes privados a participar en los asuntos públicos. Una de las formas posibles de participación es la de carácter consultivo, que puede ser dotada de cauces orgánicos (consejos, comisiones, grupos de trabajo, etc.). Así se ha hecho y se hace con frecuencia para el sector voluntario.

La política relativa a las personas con discapacidad ha sido motivo para la creación de una serie de patronatos de composición mixta, con funciones principalmente consultivas. La primera regulación, por Real Decreto de 22 de enero de 1910, del Patronato de Sordomudos, Ciegos y Anormales asigna dos vocalías a “las Asociaciones de Sordomudos, de Ciegos o de Anormales” (Art. 11). El organismo equivalente en el final de la etapa franquista, el Patronato Nacional de Educación Especial, regulado por Decreto de 23 de septiembre de 1965, cuenta también con dos vocales asociativos (Art. 8). Tras la muerte de Franco, por Real Decreto 1023/1976, de 9 de abril, se instituye el Real Patronato de Educación Especial, que será objeto de varias configuraciones. La siguiente versión, denominada Real Patronato de Educación y Atención a Deficientes, fue dotada, por Orden de 25 de junio de 1980, de un Consejo de Representantes de Deficientes, con funciones de coordinación y asesoramiento (Art. 4). El Real Patronato de Prevención y de Atención a Personas con Discapacidad integró a altos representantes gubernativos y a dirigentes de las grandes agrupaciones de o para personas con discapacidad. En el seno del Instituto de Migración y Servicios Sociales, se mantiene un Consejo Rector de Minusválidos. El cauce nacional de participación consultiva más reciente en el área es el Consejo Estatal de las Personas con Discapacidad, creado por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 17 de junio de 1999. El movimiento asociativo cuenta con trece vocalías, las mismas que la Administración General del Estado, salvo que la misma tiene asignada además la presidencia y la vicepresidencia primera (Art. 2).

Al contrario de lo que ocurre en el área de la discapacidad, las entidades voluntarias de o para mayores sólo hace unos pocos años tuvieron un cauce de participación consultiva: el Consejo Estatal de las Personas Mayores, creado por Real Decreto 2171/1994, de 4 de noviembre. El movimiento asociativo dispone de veintitrés vocalías, en tanto las Administraciones Públicas pueden llegar a ocupar veintisiete, más la presidencia y la vicepresidencia; pero esta representación públi-

ca es plural , en cuanto que corresponde a las esferas central, autonómica y local (Art. 3).

Aparte de otros órganos de participación en áreas especializadas, como la de juventud, merecen ser reseñadas las de carácter generalista. En el Consejo Económico y Social se incluye una pequeña representación del sector voluntario. En el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales funciona una comisión de consulta sobre la orientación general de las convocatorias de subvenciones con cargo a la asignación tributaria de 0,52% sobre el IRPF. En el plano nacional, tiene para este trabajo una especial relevancia la creación, por Real Decreto 1910/1999, de 17 de diciembre, del Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social. El sector voluntario participa con veintidós representantes, asignados a las áreas de actividad que vienen siendo cubiertas por las convocatorias de subvenciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales financiadas con la asignación tributaria del IRPF; el número de los representantes de la Administración General del Estado es mucho menor, aparte de que sólo tiene capacidad de voz, sin voto (Art. 5).

En las Comunidades Autónomas, en virtud de disposiciones de sus leyes de acción social y/o servicios sociales, se han organizado consejos de bienestar social, en los que participan representantes de las asociaciones de o para los colectivos usuarios de los servicios sociales (familias, jóvenes, personas ancianas, discapacitadas, toxicómanas, minorías étnicas, etc.).

En las Comunidades Autónomas, también se han creado órganos consultivos con participación voluntaria para las áreas de discapacidad, mayores y otras. Pero es más importante en este nivel político-administrativo, y asociadamente en el local, la creación de consejos de acción social o servicios sociales, regulados por las leyes de la rama (Aznar López, 1994, II, 1.864; Casado, 1994, II, 1.761).

En cuanto a la valoración de estos órganos de participación consultiva, conviene recordar de entrada que, por su carácter, no tienen un significado autónomo, sino que les viene dado por la política a la que sirven. En el supuesto ortodoxo, los cauces de la participación consultiva sirven para enriquecer el acervo de referencias que servirán para la adopción de decisiones. En el extremo opuesto, los tales órganos pueden ser usados como escenarios de simulación. No se dispone de información para establecer cual sea el balance.

8.4 PARTICIPACIÓN EJECUTIVA Y CONTRATACIÓN.

La participación privada en funciones de dirección de la acción pública es la relación más enjundiosa, dentro de la ortodoxia, que puede darse entre ambas esferas en el Estado contemporáneo. No faltan órganos colegiados de carácter directivo con participación privada, si bien suele estar dosificada de modo que no quede comprometido el control público de las decisiones. Sirva como ejemplo el

Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica, creado por Ley de 14 de abril de 1955. Se trata de un organismo con funciones ejecutivas, como regular, gestionar, inspeccionar, etc. (Art. 1); y su órgano rector era un Consejo del que formaban parte al menos cinco representantes de entidades privadas (la Orden Hospitalaria de San Juan de Dios, la Iglesia Católica, la Real Academia Nacional de Medicina, la Asociación Española de Neuropsiquiatras y la Liga Española de Higiene Mental). Pues bien, aparte del control formal e informal que ejercía el régimen de Franco sobre el sector voluntario, su participación en el citado órgano colegiado era minoritaria y filtrada por el procedimiento de las designaciones, de modo que no tenía ninguna posibilidad de imponer su criterio -supuesto que lo tuviera formado-. En la actualidad y para el sector voluntario de objeto social, la participación en el gobierno de los organismos públicos no es relevante.

Siguiendo un orden de carácter moral, corresponde hablar ahora de los convenios de colaboración. Se trataron dentro del apartado relativo a las ayudas públicas, como presuntos medios de fomento de la acción voluntaria. Pero resulta pertinente volver aquí sobre ellos en cuanto que pueden ser vistos como instrumentos de participación voluntaria en la gestión pública. Para las actividades, como el común de las económicas, en las que el Estado tiene una responsabilidad de regulación y promoción, pero no de provisión, las ayudas que preste tendrán un significado promocional o de fomento. Ahora bien, los convenios de colaboración concernientes a actividades sociales, en las que las responsabilidades del Estado social alcanzan a la provisión, en muchos casos bajo un régimen de derechos o compromisos políticos, son un cauce de participación ejecutiva de los sectores privados en el público.

Asumiendo, por lo dicho, que sea oportuno tratar aquí de los convenios de colaboración, resulta que apenas cabe decir nada en cuanto a su práctica, porque no se dispone de información sobre ella. Cabe presumir que los convenios de colaboración auténticos sean escasos, por su regulación restrictiva y oscura. Se dice lo primero a la vista del Art. 3.1d de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobada por Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio. La apreciación de oscuridad se basa en la diversidad de interpretaciones que emanan de los servicios jurídicos y fiscales de las Administraciones Públicas.

A) Concieratos

Desde un punto de vista práctico, revisten gran interés potencial las relaciones contractuales entre los poderes públicos y los sectores privados. La suerte económica de la industria norteamericana está muy ligada a los encargos militares y espaciales del Gobierno Federal. Las grandes empresas de obras públicas españolas son también muy dependientes de las inversiones del Ministerio competente. Ciertas entidades voluntarias de objeto social que mantienen establecimientos residenciales han venido a depender económicamente de los organismos públicos que contratan servicios. Ahora bien, las responsabilidades públicas en ese ámbito social confieren la mayor importancia a otro punto de vista, el de la cobertura pública de la demanda de servicios. En efecto, cuando los poderes públicos no

pueden atender con medios propios las necesidades objeto de su responsabilidad, tienen la posibilidad de complementar su oferta mediante la contratación de los privados. En las ramas de actividades sociales, las entidades voluntarias vienen jugando un importante papel.

Antes entrar en ese asunto, conviene aclarar que la contratación de la gestión de servicios públicos puede hacerse mediante las formas reguladas por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, recién mencionada. De dichas formas, la más usada con las entidades de objeto social del sector voluntario es el "Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate" (Art. 156c). A pesar de su común raíz etimológica, este "concierto" no es la misma cosa que la "acción concertada" promocional anteriormente reseñada.

En principio, los poderes públicos pueden contratar la gestión de servicios con diversos agentes privados, pero para las ramas sociales se han dado algunas normas que privilegian a los del sector voluntario (**Beltrán Aguirre, 1992, 328-323**). En la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, salvo que se plantea la acción concertada (tit. IV) como un medio de sostenimiento de los centros privados, se da preferencia expresa a las entidades cooperativas y, para todos ellos, se fijan condiciones de explotación afines a las propias de las entidades no lucrativas. La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad establece expresamente prioridad en favor de las entidades no lucrativas para la concertación. Para la rama de servicios sociales apenas se han dado disposiciones del signo indicado, pero ello no obsta a que gocen de una preferencia de hecho.

Ahora bien, debe entenderse que esas preferencias en favor del sector no lucrativo tiene como referencia el lucrativo, no el público. Por el tiempo en que se formulan las leyes citadas, el criterio político dominante en España propugnaba, no sólo la garantía pública universal en la cobertura de las ramas sociales, sino también la estatización de la gestión de los servicios, de modo que tendiera a extinguirse la concertación con el sector voluntario.

Para la rama sanitaria contaba con mucha fuerza dicha orientación, de modo que se llegó a plantear la progresiva reducción de los servicios concertados con hospitales del sector voluntario mediante una mejora de la productividad de los públicos. Como fórmula de consolución se adoptó la política de translocar aquellos a las áreas con demanda emergente. Así, se trasladó el grueso del emblemático Hospital de San José y Santa Adela de la Cruz Roja, sito en la villa de Madrid, a Getafe; supongo que la fuerte dependencia gubernamental de la Cruz Roja la tenía con muy bajas defensas frente a iniciativas como la de marras. Se intentó también el traslado a Alcalá de Henares del centro hospitalario de la Fundación Jiménez-Díaz, sin que se llevara a efecto; acaso por estar mejor dotado de anticuerpos. Aquellos impulsos amainaron, seguramente por efecto del principio de realidad, y la política pública fue recuperando su anterior relación de tolerancia del régimen mixto de gestión de la oferta pública de servicios hospitalarios.

El porcentaje de camas de dicho sector voluntario sobre el total nacional, según datos de la **Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado**, evolucionó así: en 1972, 15,8; en 1980, 13,1; en 1990, 14,0; y en 1993, 13,99 (**De Miguel, 1994, 849 e INE, 1996, 39**). De 1980 a 1993 no se aprecia decrecimiento, de modo que la citada posición política no tuvo, aparentemente, aplicación o efecto en la participación voluntaria en la oferta principal de servicios sanitarios.

Por lo que atañe a la cuestión de los conciertos, la información que recoge el cuadro procede también de la **Estadística de Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado** (INE, 1988 y 1996) y corresponde igualmente al sector voluntario.

CUADRO 4
EVOLUCIÓN DE LOS PORCENTAJES DE INGRESOS POR CONCIERTOS
CON EL SECTOR PÚBLICO RESPECTO A LOS INGRESOS TOTALES
DE LOS ESTABLECIMIENTOS SANITARIOS DEL SECTOR VOLUNTARIO
(valores absolutos, salvo PIB, en millones de pts.)

	1984	1993
1. INGRESOS DEL SECTOR VOLUNTARIO (100)	64.419,6	172.974,9
2. CONCIERTOS CON LA SEGURIDAD SOCIAL	62,75	62,44
3. CONCIERTOS CON OTROS ENTES PÚBLICOS	8,77	4,11
4. PIB (millardos de pts.)	25.111,7	60.934,2
% DE 2+3 SOBRE 4	0,18	0,18

Fuente: INE; 1986 y 1996. Elaboración de Casado, 1999, 207.

El peso relativo de los ingresos por conciertos en el conjunto de los ingresos totales habidos en los establecimientos es muy alto. Ello debe condicionar el estancamiento del porcentaje correspondiente a la concertación con la Seguridad Social, y el decrecimiento del relativo a los otros entes públicos. El valor porcentual del ingreso por conciertos respecto al PIB es ciertamente modesto, como corresponde al hecho conocido de la gran cobertura de los servicios hospitalarios públicos. La expresión de intenciones políticas del periodo de referencia indicaba una tendencia expansiva de dicha cobertura pública, pero el peso del ingreso por conciertos respecto al PIB se mantuvo constante.

También a comienzos del decenio de los 80, para la rama de los servicios sociales se manifestó igualmente –en un círculo influyente de profesionales y políticos, principalmente del PSOE o de su entorno– la propuesta de que el sector público monopolizara la gestión. Pese a la hegemonía política del PSOE en dicho decenio, ni en la esfera central, ni en la de las comunidades autónomas, ni en las corporaciones locales se llegó a prescindir del sector voluntario. La verdad es que no podía hacerse de inmediato, por que no existían recursos públicos que pudieran tomar el relevo de la acción voluntaria. Después, la acción pública generó más demanda que medios, así que las entidades voluntarias vinieron a ser más necesarias aun. Por otra parte, existen indicios de que los nuevos gestores públicos creyeron ver que las relaciones de concertación y subvención con las entidades voluntarias son propicias para la formación de clientelas políticas, tan valoradas secularmente.

Mediando el decenio de los 80, se extendió por nuestra sociedad un creciente desencanto político. Parece probable que el hecho tuviera mucho que ver con la decepción que causaron los políticos, en quienes se habían puesto grandes esperanzas. Estos fenómenos vinieron a coincidir con la marea internacional de devaluación del Estado como instrumento al servicio del interés general. Sea como fuere, se extendió en los años siguientes un súbito interés por la sociedad civil –reducida por algunos al sector voluntario- y se produjeron varias iniciativas de fuerzas políticas orientadas a colonizarlo: En **El País** (24 de marzo de 1988) se da la noticia de que Julio Anguita propone como objetivo para 1988 “trasmitir al PC, en su conjunto, la actitud de motor de la sociedad civil”. **El Periódico**, de 14 de julio de 1988, informa de que el PSOE, tras su XXXI Congreso, planeó la penetración de sus bases en la sociedad civil. **El País**, de 28 de octubre de 1990, da cuenta de que el Gobierno de Cataluña debatió un documento relativo a la “infiltración nacionalista en todos los ámbitos sociales”.

Para el asunto concreto de los conciertos, sirvan como indicadores los datos del cuadro. Se dice indicadores porque la información se refiere a entidades privadas, no exclusivamente a las voluntarias.

Los porcentajes de gasto en concertación son modestos, pero marcan una tendencia de crecimiento en sus valores relativos al gasto en servicios sociales -no se considera la cifra de conciertos de servicios no residenciales de 1980, que debe de estar afectada por una errata de la fuente-. No cabe comparar los valores relativos del gasto en conciertos de servicios sociales con los de servicios sanitarios, porque los que ahora se consideran corresponden a entidades privadas sin excluir las mercantiles, en tanto que los observados antes se referían a los establecimientos del sector voluntario solamente. En cuanto a la variación sobre el tiempo, es de notar el estimable crecimiento de los valores en relación con el PIB, lo que significa que las Administraciones Públicas cuentan progresivamente con los conciertos para ampliar su oferta.

b) El caso de Madrid

La principal referencia político-social para valorar las magnitudes de la concertación pública de servicios sociales con los proveedores privados es la demanda a cubrir. La política sanitaria ha incorporado la responsabilidad de atender las demandas asistenciales de casi toda la población. En los servicios educativos reglados de los niveles primario y secundario obligatorio la cobertura exigible es universal. Así pues, las Administraciones Públicas responsables han de contratar o concertar servicios privados en la medida necesaria para completar su oferta de servicios propios. Una buena parte de las Comunidades Autónomas han adoptado previsiones legales expresas en lo concerniente a la concertación administrativa de servicios sociales (**Alonso Seco y Gonzalo González, 1997, 475**), pero el grado de utilización de esta fórmula no viene vinculado por la referencia de la demanda. En efecto, las disposiciones universalistas de las leyes autonómicas de acción social y/o servicios sociales no han sido formuladas o desarrolladas en términos que

garanticen el derecho a las correspondientes prestaciones, salvo las asociadas a los programas de ingresos mínimos de integración. De ello resulta que las Comunidades Autónomas no toman la demanda total como referencia para completar su oferta mediante servicios propios con la concertación de privados.

En este contexto, tiene interés el proceso de cambios sucedidos en la Comunidad de Madrid relativos al área de los servicios sociales para personas con discapacidad, que se reseña seguidamente. Se ha contado al efecto con un informe elaborado a petición por el gerente de la Federación de Organizaciones en favor de Personas con Retraso Mental de Madrid (FEAPS Madrid) (**Martínez, 2000**), así como con información de fuentes de la Consejería de Servicios Sociales. Quede también indicado que el objeto material del cambio en cuestión abarca a la atención temprana, centros ocupacionales, centros de día, residencias y pisos tutelados, básicamente.

La Comunidad de Madrid venía interviniendo en la oferta de dichas prestaciones-servicios mediante varios regímenes económicos. Los servicios recibidos de la Diputación de Madrid, así como los procedentes, por traspaso, del Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) se dispensaban gratuitamente. En cambio, los servicios del inicialmente denominado Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), cuya ejecución fue traspasada a la Comunidad, se proveían mediante el pago por los usuarios de porcentajes reglamentados de sus pensiones o subsidios. Finalmente, la Comunidad concedía subvenciones discrecionales a las entidades voluntarias, las cuales ofrecían sus servicios por el precio resultante de la diferencia entre el coste y la subvención, salvo aportaciones de las propias entidades. Queda fuera de la intervención pública la oferta mercantil.

La diversidad de regímenes relacionados con la acción pública no carecía de fundamento histórico. Pero ello no fue óbice para que, al converger esos regímenes en un mismo gestor -la Comunidad de Madrid-, se percibiera su heterogeneidad más fácilmente que en la situación precedente de pluralidad de gestores. Por otra y más importante parte, los sistemas institucionales que daban fundamento a dicha pluralidad habían sido deslegitimados.

Ya durante el régimen de Franco, la Beneficencia pública sufrió una grave crisis, cuya causa general parece que fue la emergencia de otras formas institucionales de intervención social pública más adecuadas a la evolución de la economía y de la sociedad: Seguridad Social y servicios públicos universalistas (especialmente en educación). En los años de la transición a la democracia, la Beneficencia fue elegida bestia negra del cambio en lo político-social. Ello tuvo una manifestación pintoresca precisamente en la Comunidad de Madrid, cuya Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales establece en su disposición derogatoria: "2. En todo caso, queda excluida la aplicación en los Servicios Sociales previstos en la presente Ley, de la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849, y disposiciones generales posteriores que la modifican." Esta disposición contra una norma superior no tenía viabilidad jurídica -como vino a ser reconocido tácitamente por el Decreto 83/1984, de 28 de diciembre (Art.1)-, pero sirve para mostrar la voluntad política en el sentido indicado.

El traspaso de los servicios del IMSERSO afecta sólo a la ejecución, porque la Constitución reserva al Estado central la normativa básica y el régimen económico (Art. 149.1.17º). Pero esta facultad se ha utilizado muy escasamente en orden a configurar el régimen propio de los servicios cuya ejecución se ha traspasado. En un orden práctico, parece que el IMSERSO estuvo más interesado en inventar cometidos para mantener su cabeza sin brazos, que en buscarlos dentro de la misión institucional de la Seguridad Social. Sea como fuere, se ha ido produciendo en las Comunidades Autónomas un progresivo desdibujamiento de la identidad y misión de los servicios del IMSERSO cuya ejecución fue traspasada.

La política de subvenciones quedó muy afectada por las leyes de acción social y/o servicios sociales, como la madrileña. La misma adopta el objeto de “regular como servicio público de la Comunidad de Madrid, mediante un sistema de Servicios Sociales, el conjunto de prestaciones que tiendan a la prevención, eliminación o tratamiento en su caso de las causas que conducen a la marginación.” (Art. 1). Salvo que su tenor es declarativo, este texto parece anunciar, sobre todo en el contexto de la Ley, el propósito de articular una oferta pública de servicios integrada, coherente y suficiente, sin lugar para las subvenciones supletorias de las carencias públicas.

Estos antecedentes debieron propiciar la reivindicación, por el sector de afectados, de un cambio: “La diferencia entre la red pública y la de iniciativa social, especialmente en cuanto a costes y financiación ha motivado que el movimiento FEAPS Madrid, desde su creación, hace más de 20 años, aspirase a formar parte de una única red, con el fin de superar las dificultades económicas derivadas de las subvenciones y lograr así que no hubiera discapacitados de 1ª y 2ª clase.” (Martínez, 2000, 1).

En el año 88, la Consejera del Gobierno de la Comunidad -del PSOE, a la sazón-, asumió la reivindicación de FEAPS Madrid –entonces, FADEN-. Seis años después se llegó a consensuar un plan de financiación de la red de servicios del sector voluntario, pero el Gobierno madrileño no hizo honor a su compromiso (Martínez, 2000, 1). Gobernando el PP, la Consejera de Servicios Sociales, en su comparecencia para presentar los presupuestos de 2000 (17 de noviembre de 2000), anuncia en el Parlamento de la Comunidad la reconversión de las plazas subvencionadas a contratadas y el desarrollo de una red única financiada con fondos públicos. La voluntad política del ejecutivo de la Comunidad madrileña se formaliza mediante el Acuerdo de 19 de octubre de 2000, del Consejo de Gobierno, por el que se fijan los precios públicos en Centros de Atención a Personas con Discapacidad, propios, concertados y contratados, de la Comunidad de Madrid. Acuerdo que fue desarrollado por la Orden 253/2001, de 22 de enero, de la Consejería de Servicios Sociales.

En el preámbulo del Acuerdo se manifiesta expresamente el propósito de unificar los precios. Para ello, en primer lugar, se fijan los importes máximos de las plazas residenciales y ambulatorias. Después, se establecen las aportaciones de los usuarios para la financiación de dichos precios, las cuales se regulan en términos de porcentajes (75 o 37,5, según la clase de servicios) de la renta per cápita de la

unidad de convivencia. Para los usuarios con familiares a su cargo se adopta un régimen más benigno que el común (50 o 25%). Se salvaguarda, por otra parte, la disponibilidad para el usuario del 25% de su renta per cápita.

Antes de reseñar la reacción del movimiento asociativo, especialmente de la FEAPS de la Comunidad de Madrid, frente al Acuerdo resulta oportuno recordar ciertos antecedentes relativos a los sujetos del derecho de las ayudas destinadas a las personas con discapacidad. La Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI) –aprobada por consenso de los grupos parlamentarios– estableció un subsidio de garantía de ingresos mínimos destinado a las personas con minusvalía oficialmente reconocida y cuya renta personal no alcanzara determinado nivel (Art. 14). El Real Decreto 385/1984, de 1 de febrero, reguló el citado subsidio, entre otras prestaciones, y refirió el derecho al mismo a las rentas familiares (Art. 33.2.a). La FEAPS nacional entendió que esta disposición alteraba el carácter personal que la LISMI atribuía al subsidio e interpuso recurso, que fue objeto de sentencia favorable, por la Sala tercera del Tribunal Supremo, de fecha 10 de abril de 1986. Sentencia que se puso en ejecución por Resolución del 6 de agosto de 1986.

Pero el éxito del recurso de la FEAPS fue neutralizado por la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, que establece en la Seguridad Social prestaciones no contributivas, para lo que se da nueva redacción a varias disposiciones del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Mediante la nueva Ley se vuelve a tomar como referencia la renta familiar para la concesión de la pensión no contributiva de invalidez (Art. 2-137 bis) –que viene a sustituir al subsidio de ingresos mínimos que instituyera la LISMI (disposición adicional novena)–. La Ley 26/1990 abunda en su orientación familista de la protección socioeconómica de las personas con discapacidad mediante la reforma de las prestaciones por hijo a cargo, que exime del requisito de la edad menor de dieciocho años a los afectados por minusvalías en grado igual o superior al sesenta y cinco por ciento (Art. 3-167.1 y 168-5).

Los afectados por el Acuerdo del Gobierno de Madrid adoptaron diferentes posiciones, que dieron lugar a debates entre asociaciones y en el seno de la FEAPS. Dentro de ésta se coincidía en el rechazo al nuevo régimen de los precios públicos unificados en cuanto que, además de referirse a los ingresos familiares, iba a resultar más oneroso para las familias que el de los centros procedentes del INSER-SO y los subvencionados. Pero se formaron dos líneas de reivindicación: una minoritaria inspirada por los familiares de usuarios de los centros de régimen benéfico puro que propugnaban la gratuidad total y universal; y la mayoritaria, dispuesta a aceptar un régimen de participación en el coste de las prestaciones-servicios, siempre que tuviera en cuenta los ingresos causados por los propios usuarios, de modo que no se incrementaran las aportaciones del grueso de las familias.

En pro de sus reivindicaciones, los afectados protagonizaron una importante movilización social: asambleas, cartas a la Consejera de Servicios Sociales, manifestaciones ante la sede de la Presidencia de la Comunidad, etc. En diciembre de 2000 y enero siguiente, los medios de comunicación social se hicieron eco del

movimiento con amplitud y continuidad, de modo que el conflicto adquirió gran notoriedad en el ámbito de la Comunidad de Madrid –en la que, por el efecto de capitalidad, tan difícil resulta gestionar la comunicación social de las causas madrileñas-. La Consejería de Servicios Sociales dictó la Orden 253/2001, de 22 de enero, por la que se desarrolla el Acuerdo del Gobierno de la Comunidad de Madrid, la cual se publicó el 30 de enero. Pero la presión social y comunicacional debió de surtir efecto, pues parece (Martínez, 2000, 3) que, a mediados febrero de 2001, el Presidente de la Comunidad debió de dar instrucciones para que se propiciara un arreglo. Llegaron al mismo y lo suscribieron, con fecha 16 de febrero de 2001, la Consejería de Servicios Sociales y, por el sector voluntario, cuatro federaciones y otras cinco entidades, con una amplia cobertura representativa.

El núcleo del pacto viene expresado por el siguiente párrafo: “Según el sistema acordado, las familias con menor renta disponible quedarán exentas de pago. Aquellas otras que hayan de realizar alguna aportación económica, por disponer de rentas más elevadas, no abonarán un importe superior a las cantidades que se reciban, para los mismos fines, de otros sistemas de protección social pública. Cuando los discapacitados no sean titulares de pensión pública, el importe máximo a satisfacer no podrá ser superior a las reducciones en la base imponible por discapacidad previstas en el Impuesto sobre las Rentas de las Personas Físicas.”

Como el citado pacto venía a enmendar el Acuerdo de 19 de octubre de 2000, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, fue menester adoptar un nuevo Acuerdo, de 29 de marzo de 2001, que regula lo pactado y, por supuesto, deja sin efecto (punto decimosexto) –y sin estrenar- a su precedente, así como a la Orden de desarrollo de 22 de enero de 2001.

Dejando aparte los detalles económicos del arreglo final, lo que interesa subrayar a los efectos de esta exposición es que el plan de precios públicos reseñado venía a sustituir las subvenciones para las plazas de las entidades voluntarias por la contratación de las mismas y su consiguiente integración en la oferta pública de los servicios sociales de la Comunidad de Madrid. Pero las cosas no quedarían así.

Pese al procedimiento pactista seguido y a la gratuidad neta que se establece, los partidarios de la gratuidad bruta siguieron manifestándose en la Puerta del Sol, ante la residencia del Presidente de la Comunidad de Madrid, así como mediante algunos periódicos de la capital. Aparentemente por estos factores pero con sorpresa casi general, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, en fecha 7 de marzo de 2002, ha adoptado un acuerdo por el que -dejando aparte algunas dudas técnicas que suscita el texto- se formaliza la decisión de anular todo el proceso de regulación de precios públicos para los servicios sociales relativos a personas con discapacidades, los cuales, según fuentes públicas, pasarán a ser ofrecidos en régimen de gratuidad bruta, es decir: los usuarios percibirán las prestaciones y beneficios económicos que tuvieran reconocidos, sin que tales percepciones deban ser aplicadas al uso de los servicios sociales, puesto que los recibirán gratuitamente.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 8

Se analizan las relaciones institucionales y económicas entre el sector voluntario de acción social y las Administraciones Públicas. Primero, se realiza un sucinto recorrido por la breve historia reciente de ambas relaciones con el fin de valorar el marco de libertad y restricciones en el que se ha desarrollado y desarrolla la acción voluntaria. Después, se analizan algunos de los instrumentos en los que se concreta dicha relación: el marco legal; la técnica de fomento de las subvenciones y su creciente peso entre los años 1980 y 1990 (entre ellas el caso del 0.52 del IRPF); las ayudas especiales a las entidades singulares; y el sistema de convenio.

Se constata como desde finales de los años ochenta se han constituido relaciones complejas de complementariedad entre el sector público y el sector voluntario social visibles, por ejemplo, en las leyes de voluntariado (autonómicas y estatal) y en la extensión de órganos de consulta en los que este último ha ampliado su espacio de voz.

La prestación de servicios por parte del sector voluntario se ha ampliado vía conciertos y otras fórmulas de colaboración haciendo de este un segmento de producción de servicios imprescindible en ciertas actividades.



OPINIÓN PÚBLICA, MOTIVACIONES
E IMÁGENES SOCIALES DEL SECTOR
VOLUNTARIO DE ACCIÓN SOCIAL

9

ACTITUDES Y VALORES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ESPAÑA Y EUROPA. LA PARTICIPACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES SOCIOVOLUNTARIAS

Vicente Marbán Gallego

9.1 INTRODUCCIÓN

La capacidad participativa de los individuos ha sido expresada a lo largo de la historia a través de cauces muy diversos entre los que las asociaciones voluntarias han adquirido un protagonismo especial como estructuras mediadoras entre los individuos y los gobiernos. Son sobradamente conocidas en la historia del pensamiento social las reflexiones de autores clásicos de diferentes corrientes como Stuart Mill, Tocqueville, Hegel o Durkheim sobre tal protagonismo. Tales cauces participativos siguen siendo analizados por autores contemporáneos contextualizándolos bajo una concepción de la sociedad civil en colaboración y conflicto con el Estado e implícitamente relacionada, bien con el mercado, o bien con el asociacionismo voluntario y su vertiente más operativa e institucional como es el Tercer Sector o Sector No Lucrativo.

De su relación con el mercado, éste suele aparecer, o bien integrado en la sociedad civil como la libre esfera de la competencia, los derechos individuales y las libertades, (**Giner, 1987**), o bien como un modelo de orden social diferenciado de una sociedad civil cada vez más próxima al Tercer Sector (**Dekker y Van der Broek , 1998 ; Alexander, 1997**). Responder a quién representa el principal rasgo estructural de la sociedad civil, si el mercado o el Tercer Sector, o si la sociedad civil es un espacio diferenciado del mercado acaban situándose, como no podría ser menos, en un plano tan subjetivo como el ideológico.

En cualquier caso, de la sociedad civil emanan acciones libres, espontáneas, mercantiles, y no mercantiles como el voluntariado, la solidaridad y la renuncia a distribuir beneficios, que asignan un gran protagonismo al Tercer Sector haciendo que éste se diferencie del mercado, y a la vez comparta con él el rasgo institucional de la sociedad civil en ámbitos diferentes y complementarios. Con ello cabría entender que *la sociedad civil no es todo mercado ni Tercer Sector, sino que, en cualquier caso, la sociedad civil institucionalmente sería sobre todo mercado en su versión lucrativa (grandes compañías, empresas mercantiles, etc) y básicamente Tercer Sector en su versión altruista (entidades no lucrativas).*

Conscientes de que la sociedad civil presenta esta dualidad al expresarse en ámbitos de acción con intereses normalmente contrapuestos y de que cualquier definición tentativa propuesta sería muy limitada para el consenso y afrontaría diferentes tensiones según el área, país, región, comunidad, e incluso, inclinación política de que se trate¹, el presente capítulo se centrará en los espacios valorativos y actitudinales no lucrativos de la sociedad civil relacionados con el desarrollo de las organizaciones de voluntariado.

De su relación interdependiente y de conflicto con el Estado tampoco faltan las alusiones en la historia del pensamiento social fundamentalmente desde que a mediados del siglo XIX la noción de sociedad civil existente hasta entonces superase su tradicional equivalencia con el Estado o la sociedad política, consiguiendo un mayor protagonismo como orden social diferenciado. En la actualidad tal debate es todavía, si cabe, más enfático al estar rodeado de un clima de deslegitimación del sector público al que, a pesar de todo, aún se le considera el responsable principal de nuestro bienestar. Así, autores como Pérez Díaz (1994) entienden que el retorno de la sociedad civil se plasma en nuevas formas participativas entre las administraciones públicas, los mercados y las entidades no lucrativas que son fruto de distintas combinaciones de pragmatismo y compromisos sociales e ideológicos entre el neocorporatismo y el neoliberalismo emergentes a finales de los setenta como alternativas para redefinir las limitaciones del Estado en la gestión del Bienestar. Esta redefinición se está traduciendo en los últimos años, no necesariamente en “señalar los límites del Estado para mostrar el potencial de la sociedad civil” (Pérez Díaz, 1994, p135), sino en un mayor protagonismo de ésta como complemento del Estado de Bienestar mediante la producción “privada de intereses públicos” (expresión tomada de Pérez Yruela, p 149), en un contexto en el que la ciudadanía quiere seguir estando respaldada por el bienestar proporcionado por un Estado aceptado como positivo pero menos impositivo a la vez que quiere asumir un mayor protagonismo en su propio bienestar, fruto de la mayor disponibilidad de tiempo de unas nuevas generaciones más participativas y con menos memoria histórica ni vicios pasivos heredados del régimen totalitario anterior. Tal protagonismo está siendo compartido con el Estado entre otras razones para suavizar los riesgos que podrían desencadenarse si se diseñasen políticas sociales asignando excesivas responsabilidades a una sociedad civil aún inmadura como son: su dificultad para crear por sí misma las organizaciones necesarias para ello, la posibilidad de que a través de estas organizaciones se produzcan transferencias encubiertas al mercado y la dispersión y desigualdad asistencial (Pérez Yruela, 1997, pp. 149).

La falta de consenso en torno a la sociedad civil término continúa en los más recientes debates ideológicos bajo la tensión entre las dimensiones individual y colectiva. Así, como bien nos recuerda Alexander (1997), autores como Alan Wolfe (1989) identifican sociedad civil con la esfera privada de la familia, Adam Seligman (1993) con la esfera de la razón en un sentido abstracto y Pateman (1988) con las relaciones familiares patriarcales, mientras que otros intelectuales la identifican con particulares estructuras económicas de desigualdad: Shils (1991) y Walzer (1992) retoman una concepción de la sociedad civil ambigua a modo de paraguas protector, en tanto que Ahrne (1994) la identifica con el Estado como fuente de equidad social. Kimmerling (1993), a diferencia de Ahrne, la considera tan solo una amenaza encubierta a la democracia, finalmente Cohen y Arato (1992) identifican sociedad civil con aquella esfera de la vida social que permanece fuera del ámbito de la economía y el Estado. Dekker y Van der Broek (1998) por su parte, identifican a las asociaciones como sociedad civil, a la que caracterizan como un espacio interrelacionado y diferenciado del Estado y el mercado, caracterizado por rasgos de voluntariedad, asociacionismo y compromiso de responsabilidad y participación en causas sociales cuyas decisiones son debatidas en base a los argumentos presentados por sus miembros.

Sirva este contexto para analizar, en adelante, los niveles de participación asociativa y voluntaria en España y Europa (apartado 2) relacionándolos con las percepciones y valoraciones ciudadanas sobre la responsabilidad y confianza que asignan a la sociedad civil así como con otros factores susceptibles de explicar tales niveles participativos (apartado 3).

9.2 PAUTAS DE PARTICIPACIÓN Y NIVELES DE PRÁCTICA ASOCIATIVA.

a) La participación social en el caso de España. Una aproximación.

La indudable contribución de las entidades voluntarias al fortalecimiento de la participación ciudadana viene respaldada por un reconocimiento social atribuible, entre otras razones, a su aparente novedad, a ser considerada la expresión “más pura e inteligible de la solidaridad altruista” y a la mayor publicidad otorgada a éstas para “halaguarlas y motivarlas” (Casado, 1999, pp.93-94). Las encuestas parecen confirmar esta apreciación como nos muestra la elevada valoración de los madrileños con respecto a los voluntarios (9,1 sobre 10, González Blasco y Gutiérrez Resa, 1997) o la disposición de los jóvenes a participar en organizaciones sociales (el 53% según la encuesta CIS, 2105, Valores y dinámica intergeneracional). Sucede, empero, que esta valoración positiva no se traduce en unos niveles de asociacionismo y voluntariado tan elevados como cabría esperar, sino más bien todo lo contrario (Callejo, 1999). Por ejemplo, si tomamos como referencia uno de los últimos barómetros de CIS (CIS nº 2419, año 2001), una media del 87% de los españoles mayores de edad nunca han pertenecido a asociaciones y organizaciones de voluntariado frente al 6,5 que ha pertenecido o al 5,4 que pertenece actualmente, mientras que sólo el 6% ha trabajado sin remuneración en las ONGs durante el último año. Según otras fuentes, España se situaría como uno de los países desarrollados con menores porcentajes de voluntariado, estimados en torno al 12 % (Dekker y Van der Broek, 1998)², o en un intervalo entre el 9,5 % y el 15% de la población española mayor de edad (Ruiz Olabuénaga, 2000).

Aunque mas adelante nos centraremos en los factores explicativos de tales diferencias, detengámonos a analizar con mayor detalle nuestros niveles de asociacionismo y voluntariado. En primer lugar, observáramos con una revisión de algunos análisis empíricos que cuantifican el asociacionismo en España (CUADRO 9.1) que no podemos extraer conclusiones fáciles sobre si el asociacionismo ha crecido en los últimos años. En cualquier caso, si tomáramos como irrelevante referencia la media de todos estos análisis veríamos cómo desde la década de los 70, la tendencia media a la afiliación rondaría el 30%, sin mostrarse una tendencia clara al alza.

² Apoyados en las encuestas sobre Valores de los Europeos (Halman y Vloet, 1994) y Valores mundiales (Inglehart, 1990). Ambas obras : Halman, L. y Vloet, A. (1994). *Measuring and Comparing Values in 16 Countries of the Western World*, Tilburg University (WORC), Tilburg.; y Inglehart, R. (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, citadas en Dekker y Van der Broek (1998).

Complementariamente, otro indicador muy útil para analizar las preferencias asociativas y su evolución son las encuestas realizadas en los últimos años por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Los resultados de estas encuestas para las personas mayores de 65 años nos revelan que el 32% es miembro de alguna asociación (CIS 2279: Soledad en las personas mayores, 1998) o que su participación (no necesariamente pertenencia) en actividades organizadas por asociaciones de

CUADRO 9.1
REVISIÓN DE ANÁLISIS EMPÍRICOS SOBRE EL ASOCIACIONISMO EN ESPAÑA

AÑO	% ASOCIACIONISMO (sobre total de población adulta)	FUENTE DE INFORMACIÓN
1973	37%	- FOESSA (1976)
1981	31%	- Orizo (1991)
1985	35%	- Lacaci Prieto(1993)
1989	31%	- Comisión Europea (1989)
1989	33,1%	- Alberich (1994)
1990	22%	- Orizo (1991)
1993	40%	- FOESSA (1994)
Valores medios		
-1980-1989	30,6%	
-1990-1993	31%	
-1973-1995	30,2%	

Fuente: Elaboración propia.

vecinos, religiosas, sindicatos, ayuntamientos, partidos políticos, organizaciones de voluntariado y otras organizaciones ronda el 21,4% (CIS 2078: Apoyo informal a las personas mayores, 1993). Sucede, como cabría esperar, que tal afiliación está muy concentrada en organizaciones afines a su entorno generacional como las asociaciones de jubilados (21%), seguidas a gran distancia de asociaciones de corte más "clásico" como las religiosas o las vecinales (**CUADRO 9.2**)

CUADRO 9.2
¿ES MIEMBRO DE ALGUNA ASOCIACIÓN? (PERSONAS MAYORES)

	Porcentaje
Si	32.7
No	67.2
NC	0.1

Tipo de asociación	Distribución del porcentaje de los que son miembros de alguna asociación
Deportiva	2
Sindical	0.1
Voluntariado	0.4
Religiosa	2.9
Vecinal	1.8
Cultural	1.8
Académica	0.6
De jubilados	20.9
Ocio	1.2
Ecologista	0.1
NC	0.9
TOTAL	32,7

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2279: Soledad en personas mayores , 1998.

En el caso del seguimiento de las encuestas realizadas entre los jóvenes entre 15 y 29 años éstos muestran una mayor dispersión y diversidad de intereses en ámbitos de acción muy específicos que combinan con una elevada predisposición a colaborar que no acaban de materializar. Concretamente, sólo un pequeño porcentaje del 5% manifiesta haber participado en grupos organizados para espacios tan diversos como la ayuda a los necesitados, la protección de la naturaleza o la objeción de conciencia¹ (CUADRO 9.3), de los cuales tan solo el 2% interviene activamente (CUADRO 9.4) a pesar de que el 54 % de los que no pertenecen a ningún grupo estarían dispuestos a participar (CUADRO 9.5).

CUADRO 9.3
DE LOS SIGUIENTES GRUPOS ORGANIZADOS PARA DEFENDER INTERESES DIVERSOS, ¿PARTICIPAS EN ALGUNO DE ELLOS? (JÓVENES)

Tipo de grupo organizado	Porcentaje sobre el total de encuestados
Grupos ecologistas o de protección de la naturaleza	1,1
Grupos pacifistas	,2
Grupos de objeción de conciencia	,8
Grupos feministas, de mujeres	,2
Grupos pro derechos humanos	,4
Grupos de lucha contra la segregación racial	,2
Grupos de ayuda a los necesitados	1,6
Grupos de acogida a refugiados e inmigrantes	,1
Grupos pro-vida (en contra del aborto)	,1
Grupos de apoyo pro-enfermos de sida	,1
TOTAL	4,8

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2221: Expectativas Y Preocupaciones Sociales De Los Jóvenes, 1996.

CUADRO 9.4
¿CÓMO DEFINEN SU PARTICIPACIÓN? (JÓVENES)

Tipo de participación	Porcentaje
Soy un miembro activo, participo en las actividades	2,1
Sólo participo esporádicamente en sus actividades	2,3
Sólo contribuyo económicamente	,3
Soy un mero simpatizante, no participo en actividades	,4
N.C.	,1
TOTAL	5,1

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2221: Expectativas Y Preocupaciones Sociales De Los Jóvenes, 1996.

¹ Cabe advertir, sin embargo que este porcentaje tiende a ser mayor, en torno al 24%, cuando la pregunta se refiere más concretamente a su participación en actividades organizadas, no por grupos, sino por asociaciones juveniles, políticas o sindicales (CIS 2302: Juventud y calidad de vida 1998)

CUADRO 9.5
A LOS QUE NO PERTENECEN A NINGÚN GRUPO
¿ESTARÍAS DISPUESTO A PARTICIPAR?. (JÓVENES)

	Porcentaje
Sí	53,8
No	35,0
NS	10,4
NC	,7
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2221: Expectativas Y Preocupaciones Sociales De Los Jóvenes, 1996.

Así mismo, los jóvenes entre 15 y 29 años muestran una mayor diversificación y dispersión en sus prácticas asociativas que no se traducen en una cultura asociativa del todo satisfactoria ya que, a excepción de las asociaciones deportivas, entre el 65% y el 98% de los encuestados, según los casos, nunca ha pertenecido a las asociaciones u organizaciones mencionadas (**CUADRO 9.6**). En cuanto a sus preferencias participativas destacan las organizaciones denominadas como "ociosas" (deportivas, sociedades locales-regionales, artísticas y culturales, juveniles) y las religiosas en detrimento de las de bienestar social (de ayuda a los demás, ecologistas, derechos humanos pacifistas y feministas). Esta ordenación de preferencias en cuanto a niveles de pertenencia, y salvando las diferencias metodológicas, no ha cambiado sustancialmente entre las encuestas de 1994, 1998 y la del año 2000 a pesar del retroceso de dos puntos porcentuales experimentado en las asociaciones religiosas, juveniles y locales –regionales.

CUADRO 9.6

DE CADA UNA DE LAS SIGUIENTES ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES, ¿PUEDES DECIRME SI PERTENECES ACTUALMENTE A ALGUNAS DE ELLAS, SI HAS PERTENECIDO, PERO YA NO PERTENECES O SI NO HAS PERTENECIDO NUNCA? (JÓVENES).

	Pertenece actualmente			No pertenece pero ha pertenecido			Nunca ha pertenecido		
	CIS 210 (1994)	CIS 2302 (1998)	CIS 2370 (2000)	CIS 2105 (1994)	CIS 2302 (1998)	CIS 2370 (2000)	CIS 2105 (1994)	CIS 2302 (1998)	CIS 2370 (2000)
Asociaciones y grupos deportivos:	18	19.8	17.8	21.6	29.6	28.1	50.6	50	53.9
Sociedades locales o regionales: peñas de fiestas, cofradías, etc.	14.1	10.6	12.1	11.1	18.6	10.7	65.1	70	77
Asociaciones de tipo religioso	7.2	5.3	5.1	10.4	18	8	72.6	76	86.6
Asociaciones y grupos educativos, artísticos y culturales	7.4	7.1	8	15	19.3	13.9	67.8	72.5	77.9
Organizaciones y grupos juveniles (scouts, guías, clubes juveniles)	6.7	5.2	4.7	17.3	22	15.7	66.1	72	79.4
Asociaciones de carácter benéfico social, de ayuda a los demás	4.8	4.5	3.9	6.5	15.5	6.1	79.0	79.2	89.7
Asociaciones y grupos ecologistas	2.3	2.2	1.6	4.1	12.1	2.3	83.8	84.9	95.8
Sindicatos	1.6	1.8	2.4	1	11.4	1.2	87.5	86	96.2
Partidos políticos	1.3	1.1	1.5	1.1	11.7	0.9	87.9	86.4	97.3
Organizaciones interesadas por los derechos humanos	1.4	2.2	1.8	2.2	12.4	1.9	86.6	84.6	96.1
Movimientos pacifistas	1	1.2	0.7	1.4	11.6	0.8	87.6	86.4	98.2
Grupos relacionados con las mujeres: feministas	0.5	0.8	0.4	1	11.2	0.7	88.6	87.3	98.3

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2105: Valores y dinámica intergeneracional jóvenes 15-24 años (1994), CIS 2302: Juventud y calidad de vida 1998; CIS 2370: Informe sobre la juventud española 2000.

Si comparamos las prácticas asociativas de los jóvenes entre 15 y 24 años (CIS 2105, 1994, ver CUADRO 9.6) con las de los adultos que superan los 25 años (CIS 2107, 1994, CUADRO 9.7) parece constatarse que las diferencias son congruentes con el paso de la edad y con nuestra creciente vinculación y dependencia del mercado laboral. Así, la pertenencia de los segundos es sustancialmente menor en las asociaciones relacionadas con un ocio que requiere más actividad física (deportivas, peñas de fiestas y cofradías y grupos juveniles), muy similar en las religiosas, educativas, artísticas y culturales y en las relacionadas con cuestiones intergeneracionales tan puntuales como la ecología, los derechos humanos y el pacifismo, y superior en las de ayuda a los demás, en los sindicatos y en los partidos políticos.

Entre los adultos el porcentaje que nunca ha pertenecido a estos tipos de organizaciones es igualmente alarmante al situarse entre el 80 y el 97%, incluidos los grupos deportivos, cuyo porcentaje de no pertenencia se situaba muy por debajo entre los más jóvenes (el 50,6%, CIS 2105). En cualquier caso, la pertenencia asociativa de los adultos prevalece en las sociedades locales y regionales (10,6%) y no es tan significativa en el ámbito deportivo (6,9%) situándose por debajo de las asociaciones de ayuda a los demás (7,5%). Esta preferencia por las asociaciones benéfico-sociales también es expresada en una de las últimas encuestas del CIS (CIS 2419) a este respecto realizadas a mayores de edad situándose como la tercera vía asociacionista (9%) tras las sociedades locales y regionales (11,2%) y las asociaciones deportivas (9,4%) (CUADRO 9.8)

CUADRO 9.7

DE CADA UNA DE LAS SIGUIENTES ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES, ¿PUEDES DECIRME SI PERTENECES ACTUALMENTE A ALGUNA/S DE ELLAS, SI HAS PERTENECIDO, PERO YA NO PERTENECES O SI NO HAS PERTENECIDO NUNCA? (POBLACIÓN ADULTA: > 25 AÑOS (1994))

	Perteneces actualmente	No perteneces pero lo has pertenecido	Nunca has pertenecido
Asociaciones y grupos deportivos:	6.9	10.3	82.4
Sociedades locales o regionales: peñas de fiestas, cofradías, etc.	10.6	9.5	79.6
Asociaciones de tipo religioso	6.5	8.1	85.1
Asociaciones y grupos educativos, artísticos y culturales	6.5	8.4	84.3
Organizaciones y grupos juveniles (scouts, guías, clubes juveniles)	1.1	9.5	89.3
Asociaciones de carácter benéfico social, de ayuda a los demás	7.5	6.3	85.8
Asociaciones y grupos ecologistas	1.5	2.2	95.9
Sindicatos	6.5	7.1	85.6
Partidos políticos	2.7	2.5	94.1
Organizaciones interesadas por los derechos humanos	1.6	1.8	96.1
Movimientos pacifistas	0.8	1.2	97.4
Grupos relacionados con las mujeres: feministas	1.4	1.3	96.7

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2107: valores y dinámica intergeneracional. (1994)

CUADRO 9.7

DE CADA UNA DE LAS SIGUIENTES ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES,
¿PUEDES DECIRME SI PERTENECES ACTUALMENTE A ALGUNA/S DE ELLAS, SI HAS
PERTENECIDO, PERO YA NO PERTENECES O SI NO HAS PERTENECIDO NUNCA?
(POBLACIÓN ADULTA > 25 AÑOS) (2001).

	Pertenece actualmente	No pertenece pero ha pertenecido	Nunca ha pertenecido
Asociaciones y grupos deportivos:	9,4	19,2	71
Sociedades locales o regionales: peñas de fiestas, cofradías, etc.	11,2	11,5	76,9
Asociaciones y grupos educativos, artísticos y culturales	9,1	10,1	80,4
Organizaciones y grupos juveniles (scouts, guías, clubes juveniles)	1,6	10	87,9
Asociaciones de carácter benéfico social, de ayuda a los demás	9	6,2	83,9
Asociaciones y grupos ecologistas	1,5	1,5	96,1
Sindicatos	6,7	6,5	86
Partidos políticos	2,2	2,5	94,3
Organizaciones interesadas por los derechos humanos	3,1	2,1	93,9
ONGs	4,4	1,6	93,2
Grupos relacionados con las mujeres: feministas	1,2	0,6	97,4

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2419: Actitudes y posición de la población española hacia las prácticas solidarias (2001).

b) La participación social en Europa.

Otra de las cuestiones de interés que van más allá de los espacios de acción asociativos es contrastar si nuestros niveles de participación organizada son significativos en relación a nuestro entorno internacional más próximo. Las Encuestas de Valores Mundiales y Europeas de 1990-93 y 1995-97 indagan en esta dirección diferenciando entre pertenencia activa, pertenencia pasiva y no pertenencia a la asociación. Aunque en la encuesta 1990-93 se diferenciaba entre "pertenencia a la organización" y "desempeño de trabajo no remunerado" posteriormente se adaptó e integró con la encuesta de 1995-97 con otro formato de pregunta orientado a profundizar fundamentalmente en la intensidad de la participación ya que con el primer formato se mezclaban situaciones de afiliación activa y pasiva con otras de participación no remunerada sin afiliación. Así, diferencian a aquellos que son "miembros activos" por participar en las actividades de la organización aunque sea esporádicamente, de aquellos que sólo contribuyen económicamente ("miembros inactivos") o "no pertenecen" aunque sean meros simpatizantes. Los resultados que se presentan en la **CUADRO 9.9** nos indican que los niveles de pertenencia activa de los españoles han aumentado espectacularmente y que nos hemos aproximado a la media europea entre los dos periodos sobre todo en las organizaciones religiosas y en las deportivas con incrementos porcentuales superiores al 700%. Asimismo, el aumento en el conjunto de la participación (activa e inactiva) tam-

bién es muy significativo pasando del 5,2% al 43% en las asociaciones religiosas, del 5,5% al 20% en las deportivas, del 1,6 al 9% en las medioambientales y del 3,3 al 11,5% en las de asistencia social.

Sucede, empero que, a pesar de lo anterior, salvo en las asociaciones religiosas y en las ambientales seguimos situándonos a la cola de los países europeos y por debajo de la media⁴, de manera especialmente constante en las asociaciones de asistencia social a pesar de su mejoría. Así, puede comprobarse como en el periodo 1990-93 nos situábamos en las últimas posiciones de pertenencia activa e inactiva y en las primeras en lo referente a la no pertenencia, solo superados en estos años por Italia y Portugal en la no pertenencia respectivamente a asociaciones artísticas y medioambientales y por Alemania Oriental en las religiosas y medioambientales en el periodo 1995-97.

⁴ A la espera de la explotación de la Encuesta de Valores Mundiales y Europeos del 2000, hay que advertir que en la encuesta de 1995-97 solo ha sido posible comparar los resultados con Alemania Occidental y Oriental y Suecia pues la respuesta a esta pregunta no aparece en los demás países. No obstante, salvo en la asociaciones religiosas y ambientales, las diferencias con la media de estos tres países para este periodo siguen siendo todavía significativas a pesar de haberse reducido.

CUADRO 9.9
DE CADA UNA DE ESTAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS, DIGA EN CUAL DE ELLAS ES UN MIEMBRO ACTIVO,
INACTIVO O NO PERTENECE

Tipo de organización	Religiosas		Deportivas		Artísticas		Medioambiente		De asistencia social				
	Miembro activo	No pertenece	Miembro activo	No pertenece	Miembro activo	No pertenece	Miembro activo	No pertenece	Miembro activo	No pertenece			
1995-1997													
Alemania occ	16.3	35.5	35.3	51.8	12.1	6.5	80.6	3	8.8	88.2	8.3	13.7	77.3
Alemania or.	7.7	14.6	21.4	68.8	8.9	5.4	85	1.2	3.7	95.1	6.7	13.6	79.1
Suecia	7.7	20.9	26.5	53.9	12.5	9.6	73.8	2.2	10.7	87	6.5	15.5	75.9
España	17.1 (1%)	26.1 (2%)	13 (4%)	79.7 (1%)	7.7 (4%)	6.6 (2%)	83.7 (1%)	2.6 (2%)	6.1 (3%)	91.3 (2%)	4.6 (4%)	6.9 (4%)	88.4 (1%)
Media europea	12.20	24.28	24	63.55	10.30	7.03	81.78	2.25	7.33	90.40	6.53	12.35	80.18
1990-1993													
Alemania occ	6.9	9.4	10.7	21.8	4.1	7.9	88	1.4	3.4	95.2	3	4.3	92.7
Alemania or.	8.5	11.8	11.2	10.6	3.6	5.1	91.3	1.9	1.7	96.3	4.3	5.5	90.2
Suecia	2.8	7.6	17.1	15.6	3.2	9.8	86.9	2.5	8.6	88.9	3.4	4.7	91.9
Francia	4.8	1.9	93.3	6.2	10	83.8	4.7	1.5	1.6	96.9	5.4	2	92.6
Gran Bretaña	5.7	11.3	83.0	16.9	83.1	2.9	6.7	1.5	3.7	94.7	4.7	3.8	91.5
Italia	6.5	1.9	91.6	6.6	5.4	88	2.5	1.7	1.9	96.4	3.4	1.3	95.3
Holanda	9.3	26.5	64.2	9.4	32.3	10	26.5	2.8	21.7	75.5	8.6	11.1	80.3
Dinamarca	2.4	4.3	93.3	11.3	22.2	66.5	4.5	8.1	11.7	87.5	2.1	3.4	94.5
Bélgica	6.7	5.5	87.9	6.1	13.4	80.5	7.1	9.1	4.1	93.4	6.2	5.4	88.4
Irlanda	6.8	8	85.2	7	17	76	4	6.6	1.8	97.6	6.9	2	91.1
Portugal	6.4	4.5	89.1	5.7	5.9	88.4	3.8	2.6	0.3	99.2	2.1	2	95.9
Austria	5.7	9.9	84.4	7.4	9.9	82.7	4.3	3.7	1.4	97.1	2.5	3.5	94
España	2.2 (13%)	3 (11%)	1.4 (12%)	4.1 (13%)	1.5 (13%)	3.9 (10%)	94.6 (2%)	0.7 (11%)	0.9 (12%)	98.4 (2%)	1.1 (13%)	2.1 (9%)	96.8 (1%)
Media europea	5.75	8.12	8.34	14.24	4.34	7.48	88.18	1.52	4.84	93.62	4.13	3.93	91.94

Fuente: Elaboración propia a partir de Inglehart, R et al (2000): World Values Surveys and European Values Surveys, 1990-1993, 1995-1997, Institute for Social Research, University of Michigan. Los datos de Francia, Gran Bretaña, Italia, Holanda, Dinamarca, Bélgica, Irlanda, Portugal y Austria se han completado con la encuesta de valores europeos de 1990-1993 ya que las respuestas a esta pregunta en estos países no aparecen o no fueron formuladas en la encuesta de 1995-1997.

Otra vía de ejercer la práctica participativa es la expresada a través del voluntariado. La mayoría de trabajos empíricos realizados en España coinciden en que los porcentajes de afiliación tienden a superar a los de voluntariado. Recordemos, por ejemplo, como Dekker y Van der Broek (1998) estiman tales porcentajes en torno al 12 %, mientras que otros autores los sitúan en un intervalo entre el 9,5 % y el 15% de la población española mayor de edad (Ruiz Olabuénaga , 2000). No obstante, debemos tener en cuenta que la medición de la participación voluntaria está sometida a variopintas ambigüedades, tanto en los ámbitos de acción donde se desarrollan como en la definición de la tarea voluntaria, que no se resuelven estando inscritos en una organización o pagando una cuota. Por ejemplo, las encuestas del CIS realizadas entre 1994 y 1996 a jóvenes entre 15 y 29 años (CIS 2105, CIS 2221) cifran su participación voluntaria en un ámbito tan ambiguo como son las asociaciones “preocupadas por la gente que necesita ayuda” entre el 5 y el 6%, mostrando a su vez una considerable disposición a trabajar como voluntario alguna vez en el futuro (entre un 30 y un 37%) (CUADRO 9.10). Paralelamente, las encuestas realizadas a mayores de 18 años entre 1998 y el 2001 indican que el 5,6 % de los encuestados ha dedicado parte de su tiempo a trabajar sin remuneración “en actividades desarrolladas por las ONGs” (CIS 2419) observándose una tendencia al alza en la participación voluntaria esporádica en beneficio de terceras personas (los que han participado “alguna vez” han aumentado considerablemente entre la encuesta de 1998 y la del 2001).y una reducción significativa pero muy insuficiente de los que afirmaron no haber realizado trabajo voluntario durante el último año (sobre todo en las actividades benéficas y religiosas) (CUADRO 9.11)

CUADRO 9.10

¿TE HAS PLANTEADO LA POSIBILIDAD DE TRABAJAR COMO VOLUNTARIO EN SERVICIOS PROMOVIDOS POR INSTITUCIONES O MOVIMIENTOS SOCIALES PREOCUPADOS POR LA GENTE QUE NECESITA AYUDA?

Porcentaje	CIS 2105 (1994)	CIS 2221 (1996)
Ya soy voluntario	5.2	6.2
Sí, muchas veces	15.7	10.4
Sí, alguna vez	37.4	29.5
No, nunca	41.6	53.5
No contesta	0.1	0.4
TOTAL	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2105: valores y dinámica intergeneracional, jóvenes 15-24 años (1994); CIS 2221: Expectativas y preocupaciones sociales de los jóvenes (15-29 años) (1996).

CUADRO 9.11

PENSANDO EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES. ¿REALIZÓ USTED ALGÚN TRABAJO VOLUNTARIO NO REMUNERADO EN BENEFICIO DE OTRAS PERSONAS DE LA COMUNIDAD Y NO SOLO EN LA PROPIA FAMILIA O AMIGOS EN ALGUNA DE LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES?

	No		Alguna vez		Muchas veces		NS/NC	
	CIS 2301 (1998)	CIS 2419 (2001)	CIS 2301 (1998)	CIS 2419 (2001)	CIS 2301 (1998)	CIS 2419 (2001)	CIS 2301 (1998)	CIS 2419 (2001)
Actividades políticas (ayuda a partidos y/o movimientos políticos, campañas electorales, etc)	95.2	90.7	2.4	7.2	1.6	1.7	0.8	0.4
Actividades benéficas a enfermos, ancianos, pobres, etc)	86.2	70.5	7.7	22.8	5.4	6.3	0.7	0.4
Actividades religiosas o relacionadas con la iglesia	88.8	72.4	6.2	21.4	4.3	5.8	0.6	0.4
Cualquier otro tipo de actividades de voluntariado	89.2	82.1	5.6	13.4	4.3	4	0.9	0.4

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2301: religión (1998); CIS 2419: Actitudes y posición de la población española hacia las prácticas solidarias, 2001).

9.3 ACTITUDES Y VALORES EXPLICATIVOS DE LOS NIVELES PARTICIPATIVOS DE LA SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA Y EUROPEA

En el apartado precedente se ha apuntado cómo la valoración positiva del voluntariado y la elevada disposición a participar en asociaciones manifestada en las encuestas no se está reflejando en unos niveles de participación tan elevados como cabría esperar, situándonos todavía en unos niveles participativos inferiores a los países de nuestro entorno. Tal desajuste, a priori, podría atribuirse en parte al método de recogida de la información ya que esa valoración positiva es medida a través de métodos cuantitativos como las encuestas donde tienden a “recogerse más las opciones que están socialmente legitimadas que la real vinculación de los encuestados con las respuestas” (Callejo, 1999, p. 53), que deberían ser completadas con análisis cualitativos en los que la visión del voluntariado no suele ser tan optimista, tal como se ha visto en el capítulo 7. No obstante, sin descartar este factor, podríamos apuntar otras causas de los moderados niveles asociativos de nuestra sociedad civil, algunas de las cuales también explicarían nuestro diferente ritmo asociativo con respecto a los países mencionados. Concretamente, tales causas interactúan constantemente entre sí y guardarían relación (1) con las características del mercado laboral español, (2) nuestra menor tradición asociativa y la arraigada pertenencia al “asociacionismo familiar”, (3) el grado de confianza interpersonal y (4) la responsabilidad atribuida al Estado en la procura de nuestro bienestar.

1- En primer lugar, las características específicas de nuestro mercado laboral, en especial sus desequilibrios (inestabilidad, elevadas tasas de paro) a la vez que han propiciado un incremento del voluntariado al considerarlo como una vía de entrada a un trabajo estable y una escuela de aprendizaje, también han decantado las preferencias de los que buscan empleo a destinar mayor tiempo a encontrarlo que a ser voluntario, aunque digan que quieren serlo algún día. Este factor limitativo tiene su importancia ya que si el voluntariado fuese básicamente una plataforma de lanzamiento laboral nuestra mayor tasa de paro entre los jóvenes menores de 25 años (24,9%, Noviembre 2001, Eurostat) con respecto a otros países desarrollados (UE15: 15,7%) se traduciría necesariamente en mayores porcentajes de voluntariado y eso no ocurre en la realidad. De ahí que sea necesario matizar que, si bien, el primer factor (participación como vía de empleo) podría justificar en parte el crecimiento de nuestra vida asociativa y voluntaria en los últimos años, el segundo (sacrificar tiempo de participación asociativa para dedicarlo a la búsqueda de empleo), parece justificar, junto a otras causas, que estos porcentajes no acaben de despegar. Al menos esto es lo que podemos atrevernos a interpretar de los resultados de las encuestas analizadas si cruzamos las respuestas de los individuos que pertenecen a una asociación, o que son voluntarios, con su situación sociolaboral y que se ve confirmado en el análisis detallado del capítulo 7.

Concretamente, con respecto al primer factor (la participación asociativa como vía de empleo), un seguimiento de las Encuestas de Valores Mundiales y Europeos 1990-93 y 1995-97 para el caso español confirma que hemos pasado de que sólo un 2,8% de los desempleados encuestados estén afiliados en las organizaciones de asistencia social a que lo haga el 11,6 % (**CUADRO 9.12**). No obstante, conviene apuntar que, si bien es cierto que este incremento en la afiliación no implica necesariamente que lo hagan con fines instrumentales, sí lo es que las posibilidades de que esto último ocurra son mayores. En esta misma tabla también podemos comprobar que las diferencias con respecto a otros países no son significativas, situándonos en posiciones intermedias tanto en la pertenencia de los desempleados a organizaciones voluntarias como en el porcentaje de desempleados que no es miembro de una organización de asistencia social (superior al 90% salvo en Holanda y Bélgica).

CUADRO 9.12
PERTENENCIA A ORGANIZACIONES DE ASISTENCIA SOCIAL
ENTRE LOS DESEMPLEADOS

1995-97			
Porcentaje	Miembro activo	Miembro inactivo	No pertenece
España	4,9	6,7	88,3
1990-93			
España	1.2 (5°)	1.6 (5°)	97 (3-5°)
Francia	0	0	100
Gran Bretaña	3	4.5	92.4
Italia	1	0	99
Holanda	7.4	3.7	88.9
Dinamarca	0	3	97
Bélgica	5.5	1.8	92.6
Portugal	3	0	97

Fuente: Elaboración propia a partir de Inglehart, R et al (2000): World Values Surveys and European Values Surveys, 1990-1993, 1995-1997, Institute for Social Research, University of Michigan

CUADRO 9.13
PERTENENCIA A ORGANIZACIONES DE ASISTENCIA SOCIAL
SEGUN SITUACION SOCIOLABORAL

		P73. SITUACION LABORAL										
		Trabaja	Jubilado o pensionista (antes S.L.)	Parado habiendo trabajado antes	Parado busca primer empleo	Estudiantes	Sus Labores	Otra situacion	N.C.	TOTAL		
Pertenece actualmente	P24. Pertenecen a: Asociaciones	90	28	6	18	4	38	2		186		
	% de P24.	46,4%	15,1%	3,2%	9,7%	2,2%	20,4%	1,1%		100,0%		
	Pertenencia	9,0%	6,4%	5,7%	6,9%	10,8%	3,3%	10,0%		7,5%		
	% de P73. Situacion Laboral	3,6%	1,1%	2,2%	7,7%	2,2%	1,5%	1,1%		7,5%		
No pertenece pero ha pertenecido	Recuento	63	25	7	15	3	42	2		158		
	% de P24.	39,9%	15,8%	4,4%	9,5%	1,9%	26,6%	1,3%		100,0%		
	Pertenencia	6,3%	5,7%	6,7%	5,8%	8,1%	6,9%	10,0%		6,4%		
	% de P73. Situacion Laboral	2,5%	1,0%	1,3%	6,0%	1,1%	1,7%	1,1%		6,4%		
No ha pertenecido nunca	Recuento	843	383	91	226	30	526	16	2	2131		
	% de P24.	39,6%	18,0%	4,3%	10,6%	1,4%	24,7%	0,8%	1,1%	100,0%		
	Pertenencia	84,5%	87,6%	87,6%	86,7%	81,1%	86,7%	80,0%		85,9%		
	% de P73. Situacion Laboral	34,0%	15,4%	3,7%	9,1%	1,2%	21,2%	1,6%	1,1%	85,9%		
N.C.	Recuento	2	1		1		1			5		
	% de P24.	40,0%	20,0%		20,0%		20,0%			100,0%		
	Pertenencia	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		100,0%		
	% de P73. Situacion Laboral	40,2%	17,6%	4,2%	10,4%	1,5%	24,5%	0,8%	1,1%	100,0%		

Fuente: Elaboración propia a partir de Inglehart , Ret al (2000): World Values Surveys and European Values Surveys, 1990-1993, 1995-1997, Institute for Social Research, University of Michigan

¹ Se han tomado como referencia las organizaciones de asistencia social por su interés para este trabajo, no obstante, los resultados no difieren mucho del resto de ámbitos de acción

Con respecto a la participación como voluntario también se confirma lo anterior no sólo en los que ya lo son, ya que los que buscan el primer empleo son una de las categorías sociolaborales que menos se dedican al voluntariado (6,4%, CIS 2221), sino también entre los que se han planteado serlo muchas veces (6,3%) o alguna vez (4,3%) (**CUADRO 9.14**).

En cualquier caso, podríamos concluir que las diferencias de voluntariado con respecto a Europa no son tanto por nuestra tendencia a dedicar menor atención al voluntariado cuando se busca empleo, ya que eso se produce en casi todos los países, como por el efecto desincentivo neto que nuestra mayor tasa de paro.

CUADRO 9.14
SER VOLUNTARIO O PLANTEARSELO SEGÚN
SITUACIÓN SOCIOLABORAL

		P1										
		Estudios	Estudios y trabajos	Trabajos	Parado y has trabajado antes	Buscas primer empleo	Estudios y buscas primer empleo	Otra situación	N.C.	Total		
P36	Ya soy voluntario/ayudo	62	16	30	18	9	4	2		141		
	% de P36	44,0%	11,3%	21,3%	12,8%	6,4%	2,8%	1,4%		100,0%		
	% de P1	6,5%	11,6%	4,5%	6,3%	6,6%	21,1%	2,8%		6,2%		
	% del total	2,7%	7%	1,3%	8%	4%	2%	1%		6,2%		
Sí, muchas veces	Recuento	107	21	58	27	15	4	5		237		
	% de P36	45,1%	8,9%	24,5%	11,4%	6,3%	1,7%	2,1%		100,0%		
	% de P1	11,1%	15,2%	8,7%	9,4%	10,9%	21,1%	7,0%		10,4%		
	% de total	4,7%	9%	2,5%	1,2%	7%	2%	2%		10,4%		
Sí, alguna vez	Recuento	327	52	181	58	29	6	21		674		
	% de P36	48,5%	7,7%	26,9%	8,6%	4,3%	9%	3,1%		100,0%		
	% de P1	34,0%	37,7%	27,2%	20,3%	21,2%	31,6%	29,6%		29,6%		
	% del total	14,3%	2,3%	7,9%	2,5%	1,3%	3%	9%		29,6%		
No, nunca	Recuento	462	48	394	182	84	5	42	2	1219		
	% de P36	37,9%	3,9%	32,3%	14,9%	6,9%	4%	3,4%	2%	100,0%		
	% de P1	48,1%	34,8%	59,2%	63,6%	61,3%	26,3%	59,2%	100,0%	53,5%		
	% del total	20,3%	2,1%	17,3%	8,0%	3,7%	2%	1,8%	1%	53,5%		
N.C.	Recuento	3	1	3	1	1	1	1		9		
	% de P36	33,3%	11,1%	33,3%	11,1%	11,1%	11,1%	11,1%		100,0%		
	% de P1	3%	7%	5%	3%	1,4%	4%	4%		4%		
	% del total	1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%		4%		
TOTAL	Recuento	961	138	666	286	137	19	71	2	2280		
	% de P36	42,1%	6,1%	29,2%	12,5%	6,0%	8%	3,1%	1%	100,0%		
	% de P1	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
	% del total	42,1%	6,1%	29,2%	12,5%	6,0%	8%	3,1%	1%	100,0%		

Fuente: Elaboración propia a partir de: CIS 2221: Expectativas y preocupaciones sociales de los jóvenes (1996).

2- Otra de las causas tratadas repetidamente como justificación de nuestra fragilidad participativa y como signo del “déficit crónico de nuestra sociedad civil” (Subirats, 2001) es una débil tradición asociativa que se ha ido transmitiendo generacionalmente como consecuencia del mantenimiento de una serie de valores y actitudes que obstaculizan el asociacionismo. Concretamente, en nuestros días todavía permanece latente en el recuerdo de la población más madura una especie de “paternalismo autoritario” propio de la dictadura franquista que creó pasividad y recelos de que todo lo público era a la vez coercitivo y protector/paternal, que el mercado era ineficaz y que lo asociativo era ilegal.

Paralelamente, tal ilegalidad fue pretendidamente compensada por la promoción de un tipo de “asociacionismo familiar” asentado sobre un espacio de convivencia familiar considerado como prioritario frente a la inconveniencia del asociacionismo extrafamiliar no religioso. Así, muchos de aquellos que acabaron acostumbrándose a este contexto, consciente o inconscientemente, han transmitido esas inercias actitudinales poco activas a sus descendientes sin llegar a ser los precursores de base que éstos necesitan para desarrollar valores más participativos más allá del seno familiar. Quienes no lo aceptaron reaccionaron frente a ello encabezando una serie de movimientos reivindicativos que con la democracia acabaron encaminando a través de los partidos políticos, fomentando otro tipo de paternalismo, este de carácter político. Tal “paternalismo político” dotaba a los partidos políticos de un preeminente protagonismo como vehículos de expresión participativa relegando a un segundo plano a otras formas de participación social (Subirats, 2001). Paralelamente, tales movimientos reivindicativos fueron transformándose en organizaciones prestadoras de servicios con una base social políticamente contenida y socialmente cooperativa con el Estado (Marbán y Rodríguez Cabrero, 2001).

En parte como consecuencia de ello, nuestros niveles participativos todavía se encuentran a la cola de los países europeos más próximos a pesar de que tales déficits participativos parecen estar siendo superados muy lentamente a medida que las inercias mencionadas se van puliendo generación tras generación. La previsión de que lleguemos a alcanzar unos niveles superiores en el ranking participativo europeo todavía es una incógnita máxime cuando aún permanece latente el sentimiento, o la necesidad, de priorizar la solidaridad proxémica sobre la solidaridad altruista (ésta última suele ser la que aparece realmente en las estadísticas comparativas) en un contexto como el nuestro donde determinados servicios sociales públicos (guarderías, cuidados de ancianos, etc) son insuficientes para complementar la acción familiar y permitir que la solidaridad de ésta pueda canalizarse igualmente hacia terceras personas.

3- Ciertamente, canalizar esa solidaridad hacia terceras personas y que ésta sea aceptada requiere asimismo de unos niveles de confianza interpersonal y en la sociedad civil suficientes, que en España no lo han sido desde los años setenta (López Pintor y Wert Ortega, 1982). En la actualidad, las encuestas del CIS parecen indicar que no hemos avanzado excesivamente en ello si tomamos como referencia la consideración de los españoles sobre si la sociedad es o no es justa o el grado

de confianza que se puede tener en los demás. Al primer respecto, se tiene una percepción de que la sociedad es injusta tal y como manifiestan más del 60 % de los encuestados (**CUADRO 9.15**), y aunque los datos de los que disponemos no permiten una comparación homogénea para el caso de los jóvenes, al incluirse sólo en una de las encuestas una respuesta de tipo intermedio (“justa en una ocasiones e injusta en otras”) y diferir mucho en los porcentajes de no sabe / no contesta, sí puede apuntarse que los adultos (mayores de 25 años, CIS 2107) se mueven en unos niveles de percepción de justicia social insustancialmente mayores.

Además, si a ello añadimos que, al preguntar sobre las razones por las que la gente pasa necesidad, la mayoría atribuye la responsabilidad a lo injusta que es la sociedad (67,9%) por encima de razones atribuibles al propio individuo como su pereza o su falta de iniciativa (15,7%)(**World Values Surveys and European Values Surveys, 1995-1997**,) comprobaremos que la participación de la sociedad civil en nuestro bienestar se está viendo condicionada cuanto menos por cierta desconfianza en ella misma y en los individuos que la componen.

A este respecto, cuando se pregunta si se puede confiar en la gente o si, por el contrario, debemos ser prudentes al tratar con los demás las respuestas son desalentadoras y no parecen mejorar con el tiempo ni entre los jóvenes ni entre los más adultos : en torno al 65 % responde que “nunca se es lo bastante prudente “ cuando se trata con los demás (**CUADRO 9.16**). En este sentido, no somos una excepción frente a nuestros vecinos europeos, salvo de los países nórdicos, ya que a principios de los 90 superábamos la media europea en niveles de desconfianza interpersonal situándonos en posiciones medio-altas, fieles al modelo mediterráneo, al nivel de Italia (64,7%) y Bélgica (66,5%) y superados por Francia (77,2%) y Portugal (78,3%), manteniendo porcentajes similares entrados los 90 (**CUADRO 9.17**).

CUADRO 9.15
EN LÍNEAS GENERALES, ¿LA SOCIEDAD ESPAÑOLA TE PARECE JUSTA O INJUSTA?

Porcentajes	Jóvenes (15-29 años)		Adultos y población en general
	CIS 2105 (1994)	CIS 2221 (1996)	CIS 2107 (1994)
Justa	15	25	22
Injusta	72,6	60	63
Justa en una ocasiones e injusta en otras	-	12,2	-
NS/NC	12,4	2,8	15

Fuentes: Elaboración propia a partir de CIS 2105: valores y dinámica intergeneracional, jóvenes 15-24 años (1994); CIS 2221: Expectativas y preocupaciones sociales de los jóvenes (15-29 años) (1996); CIS 2107: valores y dinámica intergeneracional (población adulta: > 25 años) (1994).

CUADRO 9.16

¿DIRÍA USTED QUE SE PUEDE CONFIAR EN LA GENTE O QUE POR EL CONTRARIO NUNCA SE ES LO BASTANTE PRUDENTE CUANDO TRATA UNO CON LOS DEMÁS?

Porcentaje	Jóvenes (15-29 años)		Adultos y población	Encuesta de Valores mundiales y europeos en general	
	CIS 2105 (1994)	CIS 2221 (1996)	CIS 2107 (1994)	1990-93	1995-97
Se puede confiar en la mayoría de la gente	28.8	31	28.8	34.2	28.7
Nunca se es lo bastante prudente	64.4	64.5	67.3	65.8	67.7
NS/NC	6.8	4.4	3.9	-	3.6

Fuentes: Elaboración propia a partir de CIS 2105: Valores y dinámica intergeneracional, jóvenes 15-24 años (1994); CIS 2221: Expectativas y preocupaciones sociales de los jóvenes (15-29 años) (1996); CIS 2107: valores y dinámica intergeneracional (población adulta: > 25 años) (1994); Inglehart , R et al (2000):World Values Surveys and European Values Surveys, 1990-1993, 1995-1997, Institute for Social Research, University of Michigan

CUADRO 9.17

¿DIRÍA USTED QUE SE PUEDE CONFIAR EN LA GENTE O QUE POR EL CONTRARIO NUNCA SE ES LO BASTANTE PRUDENTE CUANDO TRATA UNO CON LOS DEMÁS?

	1990-1993			1995-1997		
	Se puede confiar en la mayoría de la gente (confianza)	Nunca se es lo bastante prudente	NS/NC	Se puede confiar en la mayoría de la gente (confianza interpersonal)	Nunca se es lo bastante prudente	NS/NC
España	34.2	65.8 (6 ^o)	-	28.7	67.7 (3 ^o)	3.6
Gran Bretaña	43.7	56.3	-	29	69	2
Suecia	66.1	33.9	-	56.6	38.3	5.2
Noruega	65.1	34.9	-	64.8	34.4	0.8
Finlandia	62.7	37.3	-	47.9	50.3	1.8
Alemania Occidental	37.9	62.1	-	39.9	55.7	4.4
Alemania Oriental	25.6	74.4	-	24.3	73.2	2.5
Francia	22.8	77.2	-	-	-	-
Italia	35.3	64.7	-	-	-	-
Dinamarca	57.7	42.3	-	-	-	-
Holanda	53.5	46.5	-	-	-	-
Bélgica	33.5	66.5	-	-	-	-
Portugal	21.7	78.3	-	-	-	-
Austria	31.8	68.2	-	-	-	-
Media	42.2	57.7	-	41.6 (de 7 países)	55.7	2.9

Fuente : Elaboración propia a partir de Inglehart , R et al (2000):World Values Surveys and European Values Surveys, 1990-1993, 1995-1997, Institute for Social Research, University of Michigan.

A todo ello podríamos añadir que nuestros bajos niveles de participación y su inconsistencia con la valoración positiva del voluntariado parecen tener su corre-

lato en unos jóvenes con una considerable disposición a participar (el 10% se lo ha planteado muchas veces y el 30 lo ha hecho alguna vez, CIS 2221), que se consideran solidarios (71,3% CIS 2221) y que creen que la sociedad necesita reformas profundas o cambios radicales (55,4% y 11% respectivamente según CIS 2221) o que es injusta, pero que a la vez participan poco para remediarlo y que se consideran egoístas (45,3%) más que generosos (34% CIS, 2221)

Con estos resultados, por lo tanto, parece confirmarse que la desconfianza interpersonal se consolida como un factor limitativo del asociacionismo voluntario que ha degenerado en una combinación de un "individualismo desconfiado" en la sociedad civil con una "desconfianza necesaria" en el propio Estado de Bienestar que autolimitan la participación plena en las organizaciones de voluntariado.

4- Precisamente en este sentido, cabe analizar cual es la relevancia que el propio Estado de Bienestar tiene en la participación social, bien como motor de su desarrollo, bien como factor restrictivo, o como ambos a la vez, con especial énfasis en el grado de responsabilidad atribuida al Estado como responsable principal de nuestro bienestar. Es sobradamente conocido el argumento de que el desarrollo del Estado de bienestar obstaculiza el pleno desarrollo de la sociedad civil, como también lo es que ese mismo desarrollo supone para determinados comportamientos pasivos una excusa más factible para descargar en los gobiernos una responsabilidad no proxémica que no debe serles ajena, incluso cuando éstos están programando un distanciamiento de la acción social favoreciendo con todos su esfuerzos la participación ciudadana.

A priori y al margen de que suponga o no un obstáculo parece cierto que la responsabilidad atribuida al Estado en la procura de nuestro bienestar es muy significativa en España si tenemos en cuenta que tan sólo el 9% de los jóvenes (CIS 2105) y el 4,3 % de los adultos (CIS 2107) cree que el Estado no puede resolver ningún problema o que sólo el 15% de los mayores de edad piensa probablemente o con toda seguridad que el gobierno no debería ser responsable de reducir las diferencias entre ricos y pobres (**CUADRO 9.18**). Otro claro ejemplo es la vía participativa que buscarían para solucionar sus problemas más locales optando preferentemente por cauces institucionales públicos (Ayuntamientos...) sin descartar otras opciones más participativas como acudir a las organizaciones existentes o unirse a otras para solucionarlo (**CUADRO 9.19**).

CUADRO 9.18

¿CREE USTED QUE EN GENERAL DEBERÍA SER UNA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO REDUCIR LAS DIFERENCIAS ENTRE RICOS Y POBRES?

	Porcentaje
Con toda seguridad	51.7
probablemente	27.3
probablemente no	8.5
Seguro que no	6.5
NS/NC	6

Fuente : Elaboración propia a partir de CIS 2301: Religión (1998)

CUADRO 9.19
IMAGÍNA TE EN TU BARRIO O COLEGIO SURGE UN PROBLEMA
QUE CONSIDERAS IMPORTANTE, ¿QUÉ CREES MÁS PROBABLE QUE
HARÍAS PARA TRATAR DE SOLUCIONARLO

	Porcentaje
Acudiría a los responsables oficiales (Ayuntamiento,...)	40.1
Me uniría a otros para tratar de solucionarlo	12.4
Esperaría actos de protesta y participaría en ellos	8.9
Recurriría a las organizaciones existentes	25
Creo que no haría nada	6
NS/NC	7.6

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2221: expectativas y preocupaciones sociales de los jóvenes.

Cuando se trata de dirimir responsabilidades entre los gobiernos y los propios individuos para proporcionarse los medios de vida también observamos una mayor predisposición hacia escalas de opinión más próximas al Estado de bienestar, sin diferencias trascendentes entre jóvenes y adultos mayores de 25 años (CUADRO 9.20) (el alto porcentaje de los que no saben o no contestan entre los adultos nos hacen ser cautelosos sobre si éstos son menos favorables hacia esta opción que los jóvenes).

CUADRO 9.20
¿DÓNDE SITUARÍAS TUS OPINIONES EN ESTA ESCALA?

	Escala	CIS 2105 (1994)		CIS 2107 (1994)	
		jóvenes (15-25 años)		Adultos (> 25)	
Opinión: Las personas deberían asumir individualmente más responsabilidades para proveerse de medios de vida para sí mismos	1	3.8	Porcentaje acumulado escala 1 a 5= 40%	4	Porcentaje acumulado escala 1 a 5= 35.5 %
	2	3.9		3.6	
	3	8.8		4.4	
	4	10.1		6.8	
	5	13.6		16.9	
	6	9.9	10.3	Porcentaje acumulado escala 6 a 10= 50%	
	7	11.6	10.2		
	8	14.1	11.3		
	9	10.5	6.8		
	10	12	11.3		
El Estado debería asumir más responsabilidades en cuanto a asegurarse de proporcionar medios de vida a todo el mundo			58.1		
NS/NC	NS/NC	1.9	1.9	14.5	14.5

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS 2105: Valores y dinámica intergeneracional (1994); CIS 2107: Valores y dinámica intergeneracional (1994).

Donde sí se observan diferencias en este sentido, es con la mayor parte de los países europeos situándonos en el doble de la media europea de la escala más "estatalista" (12%) y en menos de la mitad de la media en la más "societaria" (6%). Esto nos coloca a principios de los 90, a excepción de Italia, en las primeras posi-

ciones en la asignación al Estado de la responsabilidad de “proporcionar medios de vida a todo el mundo” y en las últimas para los individuos, aumentando dichos valores a medida que nos adentramos en los 90 (CUADRO 9.21). De esta manera, si agrupamos las escalas de 1 a 5 y de 6 a 10, según se hace en la tabla 11.21 para diferenciar las posiciones más próximas a la asignación de la responsabilidad a las personas y a los Estados respectivamente, veríamos que los ciudadanos españoles son los que más se decantan por la última opción con un 53 % de respuestas favorables en el periodo 1990-93 y un 64% en 1995-97 en comparación con otros países mediterráneos como Francia (24% en 1990), Italia (48,5%) y Portugal (38%).

CUADRO 9.21

¿DÓNDE SITUARÍAS TUS OPINIONES EN ESTA ESCALA? ELIGE ENTRE “LAS PERSONAS DEBERÍAN ASUMIR INDIVIDUALMENTE MÁS RESPONSABILIDADES PARA PROVEERSE DE MEDIOS DE VIDA PARA SÍ MISMAS” O “EL ESTADO DEBERÍA ASUMIR MÁS RESPONSABILIDADES EN CUANTO A ASEGURARSE DE PROPORCIONAR MEDIOS DE VIDA A TODO EL MUNDO”

1990-1993											
Responsabilidad											
Porcentajes	Las personas	2	3	4	5	6	7	8	9	El gobierno	NS/NC
España (escalas agrupadas)	6 (14%)	6.8 (13%)	10 (12%)	8.7 (13%)	15.5 (7%)	8.4 (5%)	11.2 (1%)	13.5 (1%)	8.1 (2%)	12 (2%)	-
		47						53			
Francia	15.6	14.8	15.4	12.9	17.6	4.9	5.6	7.2	2.3	3.7	-
		76						24			
Italia	11.2	8.6	9.9	9.5	12.3	9.2	7.6	10.9	8.8	12.1	-
		51.5						48.5			
Portugal	17.1	6.6	9.6	9	19.7	9.1	4.9	7.6	5.3	11	-
		62						38			
Suecia	26.9	15.4	20.9	11.1	11.2	3.8	4.4	3.6	1.6	1.3	-
		85.5						14.5			
Noruega	14	9.9	14.3	12.5	20.4	7.7	6.3	7.1	2.9	4.8	-
		71						29			
Finlandia	14.2	15.1	20.4	10.8	14.7	5	7.1	5.3	3.9	3.5	-
		75.2						24.8			
Alemania Occidental	18	14.2	16.9	10.6	12	6.2	6.2	7.7	3.8	4.4	-
Alemania Oriental	25.5	12.8	14.2	7.6	13	4.5	4.4	6.4	2.7	9	-
Gran Bretaña	10.1	7.5	11.8	11	14.5	10.1	9.7	12.1	5.5	7.6	-
Dinamarca	16.6	9.7	16.2	11.4	22.2	7.8	5.6	5.8	1.7	3.2	-
Holanda	7.7	10.4	14.6	14.3	20.4	10.3	9.8	8.5	1.9	2.1	-
Bélgica	15	9.5	14.4	9.9	16	6.7	6.8	9.3	5	7.4	-
Austria	28	17.8	15.6	9.8	11	3.7	3.7	4.4	2.2	3.7	-
Media	14.4	11.4	14.6	10.6	14.9	7	6.6	7.8	4	6.1	
1995-97											
España	3.2 (5%)	4.6 (4%)	8.7 (5%)	7 (5%)	8.6 (5%)	14.5 (3%)	9.1 (5%)	13.4 (2%)	9.2 (2%)	17.7 (2%)	4
		32						64			
Suecia	16.3	13	22.9	14.7	13.9	6	6.8	4.1	0.8	1.1	0.5
		80						19.5			
Noruega	6.3	3.9	12.3	14.7	12.2	20.3	10.8	8.3	4.8	5.9	0.4
		49.5						50.1			
Finlandia	5.9	5.3	15.2	14.8	11	15.5	9.4	9.8	3.5	8.3	1.2
		52						46.8			
Alemania Occidental	5.2	6.6	15.1	14.3	11.8	13	10.6	10.2	4.9	7.8	0.5
Alemania Oriental	2.4	2.9	6.6	6.5	8.6	12.3	10.3	13.6	12.6	23.5	0.7
Media	6.5	6	13.4	12	11	13.6	9.5	9.9	6	7.6	1.2

Fuente : Elaboración propia a partir de Inglehart , R et al (2000):World Values Surveys and European Values Surveys, 1990-1993, 1995-1997, Institute for Social Research, University of Michigan

Las razones de que los ciudadanos españoles consideren que el Estado es el principal responsable de nuestro bienestar son muy variopintas y pasarían por ser entendidas como una inercia o una costumbre arraigada en nuestro modo de entender la cosa pública desde el Estado paternalista y autoritario de la Dictadura, como una justificación de que el pago de impuestos sirve precisamente para cargarle con tal responsabilidad, o simplemente como una excusa difícil de superar dada nuestra débil tradición asociativa para no asumir más responsabilidades sociales.

No obstante, más allá de la subjetividad de estas razones para justificar los resultados obtenidos en las encuestas, es preciso matizar que el desarrollo del Estado de Bienestar no debilita necesariamente la vertiente solidaria de la sociedad civil ya que su relación no es sistemáticamente incompatible, entre otras cosas porque el Estado de Bienestar ha dependido y depende de ella tanto en su origen como en su posterior crisis. También porque interactúa con la sociedad civil amortiguando las desigualdades en situaciones de mayor fragilidad, alimentando el pacto social entre agentes contrapuestos e institucionalizando la procura (García Roca, 2001) aportándola la seguridad suficiente para que actúe con la confianza de que si fracasa la cohesión social no se verá perjudicada.

A este respecto, podemos comprobar que en Estados de Bienestar maximalistas como los de los países nórdicos (Suecia, Finlandia y Noruega principalmente), la participación asociativa es muy significativa en el contexto europeo (véase el caso de Suecia en el **CUADRO 9.9**, donde además se constata cómo tiene uno de los porcentajes de no pertenencia más bajos de Europa, salvo en las organizaciones religiosas). Igualmente disponen de un sólido sustrato societario que se refleja, a principios de los 90, en uno de los niveles más altos de Europa de confianza interpersonal (en torno al 60%, **CUADRO 9.17**) y de confianza en que las personas asuman individualmente más responsabilidades (próxima al 80% por término medio, **CUADRO 9.21**), manifestándose en ésta una aguda tendencia a la baja a finales de los 90 (al 60%) en favor de una mayor responsabilidad pública, menos llamativa en Suecia, que viene coincidiendo precisamente con un menor protagonismo de la acción pública (reducción de las prestaciones, reformas programáticas, limitaciones de acceso a algunos servicios... Abrahamson, 1997). Con estos datos sería factible pensar que el Estado de bienestar cuanto menos no obstaculiza el desarrollo de la sociedad civil afianzando las bases de confianza y seguridad necesarias en la población para que ésta compatibilice el bienestar del entorno familiar con la solidaridad hacia entornos menos próximos o familiares.

En este sentido no es de extrañar que en Estados de bienestar como el italiano o el español, en los que están poco extendidos los servicios sociales de atención a ancianos y a la infancia, la descarga de la responsabilidad que hacen estos Estados de bienestar en las familias, acentuada por unos elevados niveles de desconfianza interpersonal (**CUADRO 9.17**), tienda a verse contrapesada por la mayor descarga de responsabilidades que los ciudadanos de estos países hacen sobre sus Estados (**CUADRO 9.21**) para velar del bienestar de aquellos otros ciudadanos que no están

próximos a su entorno ya que sus energías se han agotado fruto de la primera situación. De ahí que en España la administración pública, lejos de pretender frenar la participación asociativa, pretenda fomentarla a través de dos vías complementarias como son el voluntariado organizado y las corporaciones locales. En este sentido, convendría apuntar que el grado de emancipación y responsabilidad de la sociedad civil no siempre dependerá tanto de la cantidad y de la extensión del Estado de bienestar como de la calidad en la organización de sus unidades operativas (Comunidades Autónomas, Ayuntamientos...) en las que la ciudadanía pueda verse más incentivada a participar regularmente cuantas mayores posibilidades tenga de ser respaldada o escuchada por la administración pública correspondiente o más proximidad tenga con la ejecución de los impuestos recaudados para tales fines.

9.4 CONCLUSIONES.

1. En estas páginas se ha comprobado como **España se sitúa entre los países europeos con menores niveles participación asociativa a pesar de nuestro espectacular crecimiento durante los años 90.**
2. Entre las razones que se han apuntado para entender estos niveles participativos encontramos las características **del mercado laboral español, nuestra menor tradición asociativa y la arraigada pertenencia al “asociacionismo familiar”, el grado de confianza interpersonal y la responsabilidad atribuida al Estado en la procura de nuestro bienestar.**
3. No obstante, aunque todos ellos pueden llegar a representar en algún momento un obstáculo en el desarrollo del asociacionismo **no todos justifican las diferencias con los países europeos más próximos.** Por ejemplo, nuestra menor participación con respecto a Europa puede atender a nuestra mayor tasa de paro, a la débil tradición asociativa e incluso a nuestros mayores niveles de asignación de responsabilidad al Estado de bienestar, pero no necesariamente a que en nuestro país los desempleados tengan una mayor propensión a no participar como voluntario mientras buscan empleo o al elevado nivel de desconfianza interpersonal puesto que en estos dos últimos aspectos, aún situándonos a un nivel medio-alto, no nos diferenciamos sustancialmente del resto de Europa.
4. Las diferentes combinaciones de Estados de Bienestar y niveles participativos observados en las encuestas nos hacen pensar que **la sociedad civil en Europa no está siendo concebida como un instrumento para dismantelar los sistemas de protección social sino como un mecanismo para abrir nuevas formas de participación social compatibles con la reestructuración de un Estado de Bienestar (García Roca,2001) en un Estado del “bien obrar” (Castells,1997).**
5. Paralelamente, el análisis de los niveles participativos, los grados de confianza y desconfianza interpersonal y las escalas de asignación de responsabilidades a

las personas y a los Estados para procurarnos los medios de vida nos hace pensar que **las “sociedades civiles” europeas parten de valores actitudinales complejos, a la vez que relativamente próximos, expresados con distintas intensidades en sus preferencias institucionales.** Esto nos llevaría a preguntarnos sobre la construcción de una sociedad civil europea en el actual proceso de unificación económica. Aunque la respuesta es compleja, es probable que la proximidad actitudinal no sea suficiente ya que nos enfrentamos a una serie de impedimentos que no se resuelven imponiendo una moneda única, ni fijando plazos, como son las barreras lingüísticas, las diferentes tradiciones culturales o los recelos históricos, y el excesivo localismo de las preocupaciones ciudadanas⁶.

⁶ En el caso de los españoles se expresa en un 51% que se siente más ciudadano de su pueblo o ciudad, seguido de su país (14%) y en muy poca medida (el 2,1 %) de la Unión Europea, (CIS 2370, 2000). En Europa cabe significar que en la década de los 90 la mayoría de los países eligieron respectivamente su ciudad y su nación como la primera y segunda opción de espacio geográfico al que más pertenecían (World Values Surveys and European Values Surveys, 1990-1993, 1995-1997, Institute for Social Research, University of Michigan).

RESUMEN DEL CAPÍTULO 9

Durante la década de los años noventa han aumentado de manera espectacular las tasas de participación social en asociaciones si bien nuestros niveles comparativos con la mayoría de los países de la UE es modesto: en torno al 30 por cien de la población mayor de 15 años sería miembro de alguna asociación. Tanto las encuestas del CIS (2107, 2419) como la encuesta mundial de valores nos muestran el aumento de los niveles de pertenencia activa a asociaciones. En el caso concreto de pertenencia a entidades de acción social la tasa de participación activa es del 4.6 por cien en el año 1997 (tasa de miembros inactivos el 6.9 por cien), por debajo de la tasa media europea que es del 6.5 por cien (tasa de miembros inactivos el 12.3 por cien).

El capítulo analiza con detalle el voluntariado comparando diferentes encuestas. A través de ellas se constata como la tasa de participación de voluntariado se ha incrementado de manera importante, destacando a la cabeza la participación voluntaria en actividades benéficas o de acción social.

Finalmente el capítulo analiza los factores explicativos de nuestro particular nivel de participación social como son nuestra débil tradición asociativa y arraigado "asociacionismo familístico", el bajo grado de confianza interpersonal, la responsabilidad atribuida al Estado en la procura del bienestar en combinación ambivalente con la desconfianza sobre la acción estatal y la peculiaridad de nuestro mercado de trabajo que frena y promueve a la vez la participación voluntaria. Factores todos ellos que, con diferente peso, ayudan a explicar nuestro peculiar modelo latino de participación social.

10

LA ESTRUCTURA MOTIVACIONAL EN LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS DE ACCIÓN SOCIAL

Gregorio Rodríguez Cabrero

10.1 APROXIMACIÓN A LA COMPRENSIÓN DE LAS MOTIVACIONES Y VALORES EN EL SECTOR VOLUNTARIO DE ACCIÓN SOCIAL.

El presente análisis motivacional tiene su precedente en el capítulo 4º del libro **“Las entidades voluntarias en España”** publicado en 1996 por el entonces Ministerio de Asuntos Sociales a pocos meses de transformarse en Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El trabajo de campo – en base a ocho grupos de discusión con gestores y directivos de entidades sociales – se realizó en 1993 y es, quizás, el primer intento de aproximación motivacional a lo que denominábamos proceso de institucionalización del sector voluntario de la acción social en su vertiente motivacional e ideológica.

En muchos sentidos, por tanto, el análisis que desarrollamos a continuación es una continuación del mencionado ya que coinciden tanto el objeto y el método como también el autor (entonces compartido con el profesor Alfonso Ortí). Este hecho merece una breve remisión a dicho estudio ya que puede iluminar en gran medida las pretensiones del actual a la vez que justificar tal continuidad e, incluso, comparación después de ocho años, dos legislaturas.

El mencionado estudio de 1993 trataba de dar cuenta, con el soporte interpretado de los discursos sociales de los directivos de entidades sociales (aproximadamente unos 70 directivos) del cómo y por qué de los cambios que se estaban produciendo en el sector social en muy diferentes ordenes: cambios organizativos, cambios en las funciones sociales, la creciente profesionalización, la emergencia del voluntariado, entre otros fenómenos. Es decir, tratábamos de interpretar con los gestores sociales el sentido de lo que denominábamos **“proceso de institucionalización del sector asociativo de la acción social en España”** como espacio de producción social de bienestar y desarrollo democrático o cívico.

La mirada retrospectiva en el año 1993 se producía sobre lo acaecido en la década de los años ochenta y los primeros años noventa del pasado siglo como pretexto para tratar de esbozar siquiera los posibles cursos históricos de la acción voluntaria en

la siguiente década, la década de los años noventa. El contexto social de entonces, tal como emergía de los debates celebrados en seis ciudades españolas por parte de directivos de las diferentes áreas de acción social, era un contexto de expansión o crecimiento de las entidades sociales así como de cambios en sus funciones y métodos de acción y gestión en cuanto entidades crecientemente prestadoras de servicios sociales. Todo ello en una sociedad como la española en la que estaba teniendo lugar un fuerte reflujo participativo, un creciente utilitarismo social y procesos de cambio o reestructuración en el Estado de Bienestar (descentralización, intensidad protectora contenida o a la baja y peso creciente de la gestión privada de servicios públicos).

Se trataba entonces, como ahora, de comprender cómo se definía la **identidad** de las organizaciones voluntarias, cómo se desarrollaban sus diferentes y complejas **funciones** (reivindicación y gestión principalmente) y cuál podría ser el **devenir** de las mismas en el nuevo entramado institucional mixto del bienestar teniendo en cuenta, por entonces, la elevada dependencia financiera de estas respecto de los recursos públicos, los conflictos y problemas que planteaba en muchas entidades la transformación de estas en organizaciones de servicios y la creciente demanda de coordinación interasociativa que también era asunto crucial. Aquel estudio abordaba la diversidad asociativa y su fragmentación, en bastantes casos precariedad, con el fin de que contribuir a construir una mayor complementariedad no dependiente entre el sector público y las entidades sociales así como favorecer la articulación y sinergia entre estas últimas. En definitiva, por resumir, se pretendió contribuir a desvelar algunas de las claves de la "primera fase de la institucionalización" del sector voluntario de la acción social.

A la altura del año 2002 puede afirmarse que estamos, sin duda, en la **segunda fase de la institucionalización** mencionada cuya naturaleza social, según pretendemos demostrar, se caracteriza en parte por rasgos persistentes del pasado, como no podía ser de otro modo, como son el desigual desarrollo del sector, su alta fragmentación interna y la elevada dependencia financiera del sector público, pero también por rasgos nuevos como son la creciente competencia selectiva por parte de la empresa privada en la prestación de servicios, la conversión del voluntariado en una fuerza social integrada en las políticas públicas, la creciente competencia entre las propias entidades sociales y la crisis de identidad que afecta parcialmente al sector, por mencionar algunos de los nuevos cambios.

Estos rasgos, de ayer y de hoy, constituyen el punto de partida de una indagación que va dirigida a interpretar las diferentes posiciones motivacionales e ideológicas de los agentes cualificados del sector voluntario como son sus gestores y directivos, en cuanto líderes de esta **segunda fase de institucionalización o segunda transición de las entidades sociales en España**. Comprender este proceso social, sus contradicciones, la fuerza simbólica de lo no lucrativo hoy frente a su relativa debilidad institucional, los nuevos papeles sociales de las ONGs, su valor social añadido, la cultura organizativa y valores que desarrollan bajo el doble condicionante de la reestructuración del estado de Bienestar y la fuerza competitiva del mercado.

Los recursos básicos de las entidades sociales son, como señala E. James (1987, 1989)¹ motivaciones y organización, la “misión” y la “organización” en cuanto “recursos humanos” por excelencia. Pues bien, el análisis motivacional pretende dar cuenta tentativa de estos dos aspectos y cómo influyen en el desarrollo de las funciones socio-organizativas de las entidades, es decir, en la reivindicación de derechos sociales, en la producción de servicios, en la detección de nuevas necesidades sociales y en la defensa de los derechos humanos y sociales.

Para ello hemos tomado como material empírico de partida los discursos producidos por los gestores de las entidades sociales fruto de los debates celebrados en la primavera y verano del 2001 en diez ciudades españolas. Con ellos trataremos de comprender la estructura social y motivacional del sector en su mas amplia dimensión como pretexto para esbozar propuestas de desarrollo de las funciones sociales explícitas y latentes del sector voluntario.

En definitiva abordaremos cinco aspectos u problemas:

a) En primer lugar, el **contexto general** en el que tiene lugar el desarrollo actual de las organizaciones sociovoluntarias así como los supuestos teóricos y la dimensión histórica en la que poder comprender las entidades sociales como sujetos del desarrollo social.

b) En segundo lugar, el análisis empírico de la **estructura motivacional e ideológica de las entidades de acción social** contemplada a través de sus responsables y líderes organizativos.

c) En tercer lugar, se analiza los cambios en la **cultura organizativa de las entidades sociales, los nuevos roles del voluntariado y de los profesionales.**

d) En cuarto lugar, se aborda el análisis de **las complejas relaciones de las entidades con el Estado y las empresas privadas de servicios sociales.**

e) Finalmente, pretendemos comprender la **naturaleza social de las entidades sociovoluntarias como proyecto social y la necesidad de articulación de sus funciones asociativas**, el reto de avanzar en la coordinación interasociativa y cómo contribuyen al desarrollo de los derechos sociales.

10.2 SUPUESTOS TEORICOS DE PARTIDA.

a) Raíces históricas, institucionalización y proyección.

Las organizaciones voluntarias pueden ser contempladas desde varias perspectivas a la vez para su mejor comprensión.

En primer lugar, desde la **perspectiva histórica** ya que cada país tiene su propia dinámica o estructura sociocultural en el proceso de construcción institucional del Tercer Sector, en nuestro caso concreto en lo referente a las entidades sociovoluntarias o Tercer Sector de Acción Social, y que no es sino el resultado de los avatares de las organizaciones voluntarias en un marco social e institucional concre-

¹ James, S. (1987)

to. Ello supone tomar en consideración al mismo tiempo las inercias y los cambios, las tradiciones y los movimientos de renovación. Esta perspectiva nos permitirá analizar las inercias y dependencias del pasado así como sus posibilidades de superación (considérese a modo de ejemplo el peso de la cultura de subvención y sus efectos clientelares frente a fórmulas de colaboración contractual).

En segundo lugar, el sector sociovoluntario ha de comprenderse desde la **perspectiva institucional** en el contexto de los diferentes regímenes de bienestar: cómo se relacionan el Estado y las entidades voluntarias, cómo se regula dicho sector, las relaciones de dependencia y colaboración entre el Estado y las entidades, el ámbito de autonomía de las organizaciones sociales, la estratificación interna de este sector y sus relaciones de colaboración y/o competencia. Es decir, cómo se genera el espacio público en el entrecruce de la intervención del Estado y el desarrollo sociovoluntario. En suma, se trata de indagar sobre las relaciones de colonización y colaboración entre Estado y entidades sociales y entre estas entre sí.

En tercer lugar, es preciso tomar en consideración la **perspectiva político-ideológica** o capacidad de movilización de las entidades sociales en favor de los derechos cívico-sociales y la promoción de la participación democrática, es decir, el desarrollo de las energías transformadoras en pro de la ampliación del espacio de la sociedad civil en donde puedan expresarse las aspiraciones colectivas y las propias contradicciones de la sociedad civil y no simplemente su control o integración. Control político y proyección social constituyen el binomio de esta perspectiva.

En el ESQUEMA 1 tratamos de reflejar de manera tentativa las formas de actividad societaria, la dualidad de los procesos de permanencia y cambio así como los tipos de acción dominantes que se corresponderían teóricamente con los enfoques señalados.

- El **enfoque histórico**, entre otras virtualidades, tiene la de poder destacar el carácter instituyente originario de las entidades sociales que, en muchos casos (en el ámbito asociativo) emergen como movimientos sociales reivindicativos, expresivos o identitarios, como formas de extensión de la politeya o democracia cívica. Movimientos que en la mayoría de los casos se transforman en asociaciones que canalizan las energías originarias haciendo del proyecto fundante un objetivo social estable o voluntad colectiva de permanencia que, por su propio desarrollo, requiere formas de organización para gestionar los recursos humanos y económicos dando paso a diferentes formas de empresa social. En esa construcción lo público y lo privado, lo social y lo instrumental, se entrelazan de manera compleja bajo la inevitable presencia del Estado y las propias presiones selectivas del mercado. Esto supone que las entidades sociovoluntarias sean organizaciones sociales sui generis y como tal hay que considerarlas ya que son tan públicas como privadas, tan expresivas como instrumentales, tanto movimientos como empresas sociales.

ESQUEMA 1

ENFOQUES BASICOS PARA EL ANALISIS DE LAS ENTIDADES DE ACCION SOCIAL.

Enfoques Metodológicos	Formas de Articulación Social	Procesos Duales de Desarrollo	Tipos Dominantes de Acción Social
Enfoque histórico	Movimientos sociales	Inercias / Cambios	Identitaria-reivindicativa
Enfoque institucional	Organizaciones u empresas sociales	Colonización/ colaboración	Promoción social-producción de servicios
Enfoque ideológico-político	Asociaciones	Control/ proyección	Integración-transformación

- El **enfoque institucional** es útil para comprender como las organizaciones sociovoluntarias, bajo el contexto de reestructuración del Estado de Bienestar, han sufrido un importante proceso de expansión alentado en parte por las propios poderes públicos que han tratado de descargar costes económicos y políticos en la producción de bienestar a la vez que han intentado convertirlas, en parte, en medios de la propia acción estatal canalizando su actividad cuando no controlándola. La tensión entre colonización y colaboración es un hecho empírico comprobado en doble dirección pero sería falso, como señalan Ariño y Cucó², reducir las entidades sociales en el caso español – que forma parte de la tradición latina de sociedad civil débil y familística – a meros instrumentos de la privatización del Estado de Bienestar ya que ni su dimensión económica y densidad política ni su limitada incidencia nos permiten hablar en rigor de una supuesta sustitución de la acción estatal por la acción sociovoluntaria ni mucho menos podemos pretender convertir al sector voluntario en alternativa al Estado de Bienestar como expresión de la construcción de una idílica sociedad de bienestar.

Las organizaciones sociovoluntarias, su actual reconstitución ambivalente de los últimos veinticinco años, solo puede ser contemplada en el entrecruce, a menudo contradictorio, entre la aparición de nuevos movimientos sociales y su transformación parcial en asociaciones, la continuidad histórica de un entramado complejo de asociaciones y fundaciones y, finalmente, las nuevas dinámicas de solidaridad que emergen como respuesta a los problemas de la exclusión y las nuevas necesidades sociales. El universo sociovoluntario es muy variado y complejo en el que conviven un pequeño núcleo de entidades históricas singulares junto a un amplio campo de pequeñas entidades, de carácter local en su mayoría, y un cuerpo de entidades de tamaño medio que a modo de empresas sociales son productoras de servicios sociales en la nueva división mixta del bienestar. Junto a las organizaciones de ayuda mutua, como señala Demetrio Casado (ver capítulo 4), están las solidarias. Las más dependen económicamente del Estado y su conexión con la sociedad civil es desigual ya que en tal conexión son factores claves la tradición y el tamaño.

² Ariño, A. y Cucó, J. (2001) Revista Internacional de Sociología Nº 29.

Las limitaciones institucionales que les caracterizan: la débil autonomía económica debido a la dependencia de los recursos públicos - con muy escasas excepciones - cuando no su simple extensión estatal y los límites sociales y políticos a su proyección y desarrollo nos llevan a sostener la idea - constatada por los propios directivos y líderes de las entidades sociales - que el desarrollo de las entidades sociovoluntarias tiene lugar entre tres vectores: la afirmación permanente del compromiso solidario (no escasa de retórica) la dependencia económica de los recursos del Estado (al que en muchos casos se deniega legitimidad de control del uso de tales recursos) y la atomización asociativa (ante la que parece existir una cierta resignación ante las dificultades de la coordinación interasociativa).

-Finalmente, el **enfoque ideológico-político** nos permite comprender por qué y cómo el debate de los líderes y directivos sociales es en muchos casos una **evocación** de ese compromiso solidario fundante , a veces hiperidealizada, de defensa de los derechos sociales y de los grupos excluidos de la población, la **resignación** ante la dependencia de los recursos estatales y la creciente competencia de la empresa privada en determinados servicios y, por ultimo, la **aspiración** a reconstruir una serie de valores cívicos que favorezcan la democracia participativa y la mejora de eficacia del propio sector mediante nuevas formas de colaboración interasociativa.

Tal sería esquemáticamente el triple nudo discursivo que vamos a desarrollar con la ayuda de nuestros líderes, directivos y empresarios sociales.

b) Organizaciones versus sujetos colectivos.

Una tensión permanente aparece en todo el debate motivacional de los directivos sociales: aquel que tiene lugar entre la naturaleza asociativa (sujeto colectivo) y la naturaleza instrumental (organización tecnofuncional o empresa) que conlleva en la actualidad el desarrollo de la gran mayoría de las entidades voluntarias. Este dualismo debe ser objeto de previa consideración con el fin de comprender los procesos de cambio que tienen lugar en el sector sociovoluntario.

-Por sujeto colectivo entendemos aquella entidad sociovoluntaria con capacidad no solo para satisfacer determinadas necesidades sociales sino también para condensar y desplegar hacia el conjunto de la sociedad un campo de energías identitarias, expresivas y solidarias. Las entidades sociales, como sujetos colectivos, cuyo desarrollo no puede ser sino abierto, formal e informal, funcional y orgánico, en el proceso de su desarrollo social se enfrenta con nuevas realidades : colaborar con el Estado, competir con empresas privadas en ciertos espacios de bienestar y competir/colaborar entre las propias entidades sociales. Ello tiene importantes implicaciones.

Así, por una parte, los procesos de colaboración con el Estado no solo suponen el cambio de los instrumentos en que se materializa (menos subvención y

mas contratos) sino que también, en la medida en que las entidades sociales son una extensión indirecta del Estado en la producción de servicios (servicios sociales personales), tiende a producirse una cierta “administrativización” de la acción social en parte por motivos de seguridad jurídica y eficacia social de los recursos públicos y, en parte, como mecanismo de control político que tiende a cercenar la autonomía de las entidades sociales. En efecto, los actuales modos de regulación administrativa de la acción social implican mayores posibilidades de obtener recursos económicos, lograr contratos y establecer acuerdos relativamente estables de colaboración, así como garantizar que el reclutamiento del voluntariado tenga lugar sobre todo vía ONGs. Todo ello sacrificando parcialmente el dinamismo y la autonomía asociativa. Este reforzamiento del ámbito funcional y económico de las entidades sociales en su relación con el Estado y en su relativa y limitada competencia con las empresas privadas se manifiesta con claridad, según nuestros directivos, en la gestión de los recursos humanos – sobre todo el voluntariado – y en la gestión económico-financiera de las organizaciones sociales.

El primer aspecto, la gestión del voluntariado, ha sido analizado en el capítulo 7 por Ángel Zurdo y a él nos remitimos insistiendo solo en dos aspectos que nos parecen cruciales: la tendencia latente a una creciente colonización de la participación social por el sector público y, también, la tendencia hacia una relativa desactivación del potencial cívico del voluntariado en favor de otro de tipo instrumental o funcional, que no supone por ello negar la amplia pluralidad motivacional actualmente existente en el mundo social del voluntariado.

El segundo aspecto es el referente a la gestión de las entidades sociales. Desde el momento en que las entidades sociales, una parte creciente, se están transformando en empresas de servicios y adoptando las técnicas de gestión empresarial para ganar en eficacia y eficiencia económica se plantean no escasos interrogantes sobre como conciliar los objetivos de eficacia con los de solidaridad y participación social. No son incompatibles entre sí pero, sin duda, generan problemas y contradicciones de los que son conscientes una parte importante de los gestores sociales, si bien una minoría parece haber adoptado una clara opción empresarial en detrimento de otros valores. En este punto existe un acuerdo bastante generalizado en la investigación aplicada sobre el tercer sector social. Así, Salamon y Anheier señalan que **“sortear los peligros de un exceso de burocratización y mercantilización se convierte en un verdadero desafío para los gestores y dirigentes del sector no lucrativo”**³.

Es decir, en la medida en que las entidades voluntarias se ven obligadas, una parte de ellas, a ser cuasi-empresas o empresas sociales entran en muchos casos en un “circulo vicioso” de dependencia del sector publico y de precariedad laboral⁴

³ Salamon, L y Anheier, H. (2001) “La sociedad global”. Madrid: FBBVA, pag. 61.

⁴ Centro de Estudios Económicos de la Fundación Tomillo (2000) “Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social”. Madrid: MTAS y Fundación Tomillo.

y de profesionalización vía voluntariado, como mecanismo de crecimiento y de competencia entre las propias entidades sociales y de estas con las empresas privadas que operan en el sector de servicios sociales. El abaratamiento de costes pretendido por parte del sector público en la producción de ciertos servicios personales vía entidades sociales es posible, en parte, en la medida en que las entidades voluntarias se transforman o enfatizan en su carácter de organizaciones económicas que aplican las técnicas del management privado.

Obviamente esta tesis general, que entendemos bastante ajustada a la realidad, debe ser matizada ya que el sector social es un sector altamente diferenciado y fragmentado de suerte que, como luego veremos en el análisis de los Grupos de Discusión, ni la producción de servicios supone la quiebra del espíritu solidario ni la mercantilización es un “deus ex maquina”. Variables como el tamaño de la organización, el sector o colectivo en que se interviene, el modo y prácticas concretas de relación con el Estado y el conjunto de valores fundantes o trama de cultura solidaria, abren un amplio espectro de realidades en cuyos extremos – como ya vimos en 1993 y comprobamos ahora también – existe una minoría de entidades puramente reivindicativas y misoneristas respecto de los poderes públicos y en el otro entidades que son en la práctica empresas mercantiles revestidas de solidaridad. Pero donde existe un amplio grupo constituido por entidades sociales que combinan de forma ambivalente el ejercicio de la solidaridad con la producción de servicios, el desarrollo cívico y la gestión económica.

c) Las organizaciones voluntarias entidades económico-sociales.

Siendo globalmente cierto que las entidades sociales son sujetos colectivos, en la actualidad éstas son, de manera creciente, organizaciones económicas que forman parte de la producción mixta de bienestar a que ha dado lugar la reestructuración del Estado de Bienestar. Los cambios que esto ha supuesto en los últimos lustros: profesionalización, empresarialización, competencia hacia dentro y hacia fuera del sector, son de tal importancia e impacto ideológico que no por casualidad constituyen el grueso de las preocupaciones motivacionales de los gestores sociales como luego veremos con detalle.

Adelantándonos de manera sucinta al análisis de tales motivaciones y a sus conclusiones podemos afirmar que una parte creciente de las entidades sociales se ha visto abocada inevitablemente a la empresarialización al consolidarse un modelo de política social de producción mixta. El problema estriba en saber de qué tipo de empresarialización hablamos; si se trata de la transformación en empresas sociales ¹⁵ – que tratan de combinar el desarrollo social con la gestión eficaz de los recursos - o en empresas mercantiles encubiertas – que utilizan la forma solidaria para objetivos reales de lucro.

¹⁵ Salinas Ramos, F., Rubio Martín, M^a J. y Cerezo Gilarranz, I. (2001) “ La evolución del tercer sector hacia la empresa social”. Madrid: Plataforma para la promoción del Voluntariado en España”.

Pues bien, es en este punto donde el debate de los directivos es más intenso ya que según estos la lógica funcional-económica aplicada a la economía social parece conducir a dos realidades: a) Por una parte a un debilitamiento de la identidad y funciones cívicas bajo las formas de auto-restricción o auto-control ideológico frente al Estado financiador y ante las propias empresas mercantiles con las que en parte se compite. b) Por otra parte, a una gestión del capital humano (el capital por excelencia de las entidades voluntarias) que implica, en las que producen servicios, la adopción de políticas de personal que en ocasiones tienden a la precariedad e inestabilidad laboral.

Son precisamente la identidad u objetivos estratégicos y el capital humano los medios por excelencia, además de fines en sí mismo, de la acción social voluntaria, lo que permite generar un valor añadido diferencial y crear una cultura organizativa solidaria. La contención, en algunos casos retroceso, de este doble capital de las entidades sociales en la actual fase de institucionalización del sector voluntario en un entorno de mayor empresarización de la actividad solidaria, constituye uno de los ejes fundamentales del debate asociativo como a continuación veremos.

10.3 DESARROLLO SOCIAL Y ESTRUCTURA MOTIVACIONAL DEL SECTOR VOLUNTARIO: EVOLUCIÓN Y FACTORES BÁSICOS.

A) Las etapas fundamentales del proceso de reconstitución del sector voluntario.

La comprensión de la estructura motivacional del sector voluntario debe enmarcarse en la historia reciente del propio sector, ya que sólo desde la historia social los procesos sociales pueden percibirse con mayor profundidad.

El debate de los GD nos ayuda, junto con el mencionado estudio de 1993, a trazar el curso histórico del desarrollo de las entidades de objeto social. El ESQUEMA 2 sintetiza tentativamente lo que serían las cuatro etapas fundamentales del proceso de reconstitución, expansión y modernización del sector voluntario en España.

1. Fase Emergente.

En primer lugar, la fase emergente del sector social podemos situarla en la década de los años setenta. Obviamente los años precedentes son años fructíferos en la movilización de afectados en áreas como la discapacidad y en la creación de asociaciones de discapacitados físicos y psíquicos, así como en otras áreas de la acción social. El crecimiento económico, el auge de las clases medias urbanas, la fuerza emergente del movimiento obrero durante esos años, entre otros factores, se tradujeron sin lugar a dudas, en una renovada capacidad de movilización y reivindicación de la emergente sociedad civil española.

Siendo esto cierto, ya que no podemos establecer cortes artificiales en la historia, la década de los años setenta del pasado siglo es crucial ya que coinciden en la demanda de derechos sociales y políticos los nuevos movimientos sociales urbanos y el asociacionismo social. Es una fase emergente del sector social, en general del tercer sector, si bien el cooperativismo tenía una sólida tradición, que fundamentalmente centra su actividad en la reivindicación de derechos sociales y políticos.

2. Fase de Consolidación.

Los años ochenta, finalizada la transición política y consolidado el sistema de democracia representativa, el sector sociovoluntario entra en una fase de consolidación organizativa o de reconstitución, ciertamente desigual y fragmentada, pero que permite una amplia flexibilidad organizativa en el sector. La desmovilización social hace tomar conciencia de que los nuevos rumbos del sector social exigen consolidar los objetivos reivindicativos bajo formas estables de organización como son las asociaciones que con escasos medios económicos y humanos (parte de estos van a formar parte de la nueva clase política democrática tanto autonómica como municipal) afrontan el reto de la estabilidad y la permanencia. Muy pronto estas entidades se incorporaran a la prestación de servicios, algunas ya lo estaban haciendo, como vía de supervivencia y de respuesta a las necesidades sociales de nuevo tipo a las que el Estado de Bienestar no llega. Las nuevas leyes de servicios sociales de las CCAA, la llamada primera generación de leyes de servicios sociales, no reflejaron aún la presencia e importancia del sector pero de facto tendrán que recurrir a las organizaciones voluntarias para resolver los viejos y nuevos problemas de la acción social de tal suerte que a finales de los años ochenta las llamadas ONGs forman ya parte del paisaje institucional con políticas como el 0.52% o la segunda hornada de leyes de servicios sociales.

3. Fase de Expansión.

La década de los noventa es la fase de expansión del sector de la acción social, fase aún no concluida ya que todavía el sector está inserto en un fuerte proceso de crecimiento. La envergadura del mismo puede valorarse si tenemos en cuenta que la mitad de las asociaciones actuales de este sector se han creado en dicha década. No en vano en el anterior estudio cualitativo de 1993 señalábamos como una de las variables fundamentales a tener en cuenta era el fuerte crecimiento en el número de las entidades sociales. Este proceso de crecimiento no altera el hecho de que el conjunto del sector sigue siendo reducido en el imaginario colectivo a las entidades singulares como son Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE que con distintas matrices institucionales estructuran buena parte del sector y acumulan una parte notable de los recursos económicos y humanos que se movilizan.

En esta fase una parte importante de las ONGs se convierten en empresas de servicios que colaboran con la Administración Pública bajo la técnica de la subvención o del concierto. Se consolida progresivamente un modelo mixto de producción de bienestar en el que las entidades sociales ganan peso como prestadoras de servicios públicos. Como luego veremos, son en parte una prolongación del

propio sector público. Este hecho supone que las entidades sociales no solo aumentan su dependencia económica del Estado, sino que sus directivos tienen que ser cada vez más gestores económicos.

La lógica económica tiene que conciliarse con la lógica social lo cual da origen a no escasas contradicciones internas en las entidades sociales. La gestión de servicios dará progresiva visibilidad social a las entidades sociales si bien su visibilidad mediática se limitará en muchos casos a informar de los pocos escándalos económicos del sector más que a transmitir información de las actividades de un sector que tiene dificultades para destacar la importancia en el bienestar social de su intervención.

4. Fase de Institucionalización.

En la actualidad, estamos en la fase de institucionalización, que ya había empezado en la década precedente, en un período histórico en el que la gestión privada de servicios públicos y sociales se está consolidando y el rol social de las ONGs se ve condicionado por la competencia creciente de la empresa privada, si bien selectiva insistimos, en el campo de los servicios sociales lo cual está obligando a aquellas a diferenciar con mayor claridad su especificidad y valor añadido. El voluntariado como recurso de las políticas sociales ha pasado a primer plano si bien la percepción que de éste tienen las Administraciones Públicas y las ONG suele diferir en buena medida, como luego veremos.

En todo caso las entidades sociales han pasado a ser interlocutores permanentes de la Administración, al menos las grandes entidades o las plataformas de ONG y confederaciones, en los distintos órganos consultivos nacionales y regionales existentes. La presencia institucional de las entidades sociales es una realidad como organizaciones de consulta y, en mucha menor medida, como intervinientes en la planificación social.

Estas fases históricas, que de manera harto esquemática hemos definido, caracterizan un período de treinta años en el que se pone de manifiesto cómo nuestro país se incorpora al proceso general europeo de creciente peso del Tercer Sector de la Acción Social con las características propias de un país con un tardío Estado de Bienestar, escasa sociedad civil y fuerte dependencia del desarrollo de las entidades sociales de las Administraciones Públicas, factores todos ellos que serán objeto de reflexión posterior ya que en los discursos de los directivos sociales aparecen de manera constante.

Por otra parte, hay que enfatizar en que las fases mencionadas en el desarrollo del sector social no son fases sin relación entre sí. Muchos de los rasgos de las primeras fases permanecen a lo largo del tiempo e incluso se acrecientan como son la fragmentación y la dependencia económica, mientras que otros son nuevos como pueden ser la profesionalización del sector, a veces "empresarialización", y la presencia institucional de las entidades sociales. Otros están siempre presentes, como el voluntariado, ya que forman parte de la naturaleza profunda del sector, pero al mismo tiempo ha sufrido grandes modificaciones que se concretan en la

creciente institucionalización de la actividad voluntaria a través de su juridificación y regulación que no es sino una manifestación más del proceso creciente de institucionalización de la acción social voluntaria.

ESQUEMA 2
FASES HISTÓRICAS RECIENTES EN EL DESARROLLO DEL SECTOR
NO LUCRATIVO DE LA ACCIÓN SOCIAL

Fases del Estado de Bienestar	Desarrollo del Estado de Bienestar	Contenido de la Acción Social	Actores Básicos	Problemática del Sector Social	Avances en el Desarrollo del Sector
Emergente (1970-80)	Fase expansiva	Reivindicación	Líderes sociales	Dispersión	Conciencia de misión u objetivos
Reconstitutiva (1980-90)	Fase de reestructuración:	Organización	Profesionales organizativa	Fragmentación	Flexibilidad
Expansiva (1990-2000)	Fase de creación de división mixta bienestar	Gestión de servicios	Gestores	Dependencia económica	Visibilidad social
Institucionalización (2000-)	Fase de privatización de la gestión	Integración de funciones	Voluntarios	Coherencia institucional	Presencia institucional

B) La estructura motivacional básica del sector de la acción social.

Cuando comparamos el análisis motivacional de 1993 con el actual resulta difícil establecer claras rupturas o cambios ya que procesos entonces mencionados como el fuerte crecimiento en el número de las ONG, la creciente institucionalización, la dependencia económica del Estado y la fragmentación en el seno del sector siguen siendo vectores definitorios permanentes. Por ello siguen pendientes, según el discurso de los directivos, el logro de avances significativos en pro de una mayor autonomía económica de las entidades sociales respecto del Estado, la mejora de la coordinación interasociativa y una superior capacidad de proyección social.

La mayoría de las entidades sociales desarrolla, según sus directivos, dos funciones básicas: reivindicar derechos y prestar servicios, si bien no tienen por qué darse en todas y cada una de las entidades sociales ya que existen entidades que por sus características son eminentemente reivindicativas y otras están casi volcadas en la prestación de servicios. Pero el curso evolutivo general en las casi dos últimas décadas es la transformación de entidades originariamente reivindicativas en entidades mixtas que reivindican y gestionan servicios al mismo tiempo y, parte de ellas, en empresas de servicios. Este dualismo plantea no escasos problemas en las entidades sociales de suerte que para una gran mayoría de estas la matriz motivacional se articula en torno a dos vectores: **el espacio de la autonomía económico-organizativa y el espacio de sentido o identitario.**

a) Por **espacio de autonomía económico-organizativa** entendemos el tránsito desde la necesaria **gestión** a la inevitabilidad de **trabajo en red**. Las entidades sociales, una parte significativa, han tenido que transformarse parcialmente en organizaciones cuasi-empresariales, adoptando aquellos métodos de gestión propios de la empresa privada con el fin de dar respuesta eficiente a los crecientes recursos que se administran. Este ámbito organizativo instrumental, inevitable en parte insistimos, para poder rentabilizar los recursos y gestionar con eficiencia los servicios que se prestan, se considera como un ámbito necesario, si bien insuficiente, cuando aparecen dos factores que modifican la situación o entorno económico-organizativo: por una parte, la **competencia de la empresa privada** que tiende a desplazar por su mayor capacidad financiera a las entidades sociales y, por otra, el **desarrollo de las nuevas tecnologías** que facilita, e incluso obliga, a la articulación y el trabajo en red entre las entidades sociales (ver el capítulo 15).

La gestión forma parte del ámbito organizativo instrumental de las entidades sociales que tienen que administrar recursos públicos y propios con la máxima eficiencia. Pero al mismo tiempo este proceso de empresarización (“**nos volvemos casi como malditos empresarios**” GD 1) conlleva que las estructuras de las ONGs sean “**estructuras económicas y no vocacionales**” GD 1). El sentido y la complejidad de la intervención social ponen de manifiesto los límites de aquella en un ámbito tan fragmentado en objetivos, tamaños organizativos y en recursos.

Es un sector que, según nuestros directivos sociales, debe tender a la complementariedad si realmente quiere lograr una mayor autonomía y efectividad social. De ahí que la complementariedad de las ONGs sea una apelación constante en los discursos de las entidades sociales: “**estamos compitiendo entre nosotros mismos y al final vamos a perder todos**”. La globalización, se afirma, va a suponer una mayor concentración de las ONG que en el caso de las medianas y pequeñas entidades sociales pasa por aumentar la coordinación, por lo que se denomina como “**integración en red**” (GD 2) que contribuya a vertebrar el sector social resolviendo las “**necesidades compartidas**” a través de agrupaciones y coordinadoras sectoriales.

La actual fase de crecimiento de las ONG no ha finalizado, pero cabe pensar que en los años venideros se producirá una ralentización y, posteriormente, su reordenación y consolidación; de ahí que se afirme que si parte de los problemas actuales, solo parte, son debidos al crecimiento (“**como muy boyante, nunca conocida hasta la fecha y quizás en perspectivas de que vayan creciendo**”) en los próximos años será un problema de consolidación de fines (“**tendríamos que ir pensando e iremos viendo qué efectos va a tener esto, si ciertos papeles los tienen que hacer las ONGs o el Estado y si las ONG, siendo sus fondos estatales, van a ser motor de movilizaciones de cambio**” GD 8). De ahí la importancia del sentido, de la misión de las entidades sociales a lo que a continuación nos referiremos.

b) Por **espacio de sentido** entendemos la reconstitución y reforzamiento en las entidades sociales de su identidad y funciones sociales. Ya no se trata de ir a búsqueda de la identidad originaria perdida, que en parte es hiperidealizada por alguna de las fracciones de directivos sociales como si tratara de agentes sociales privilegiados en el logro de transformaciones sociales, sino de redefinir y reforzar aquellos elementos instituyentes más definitorios.

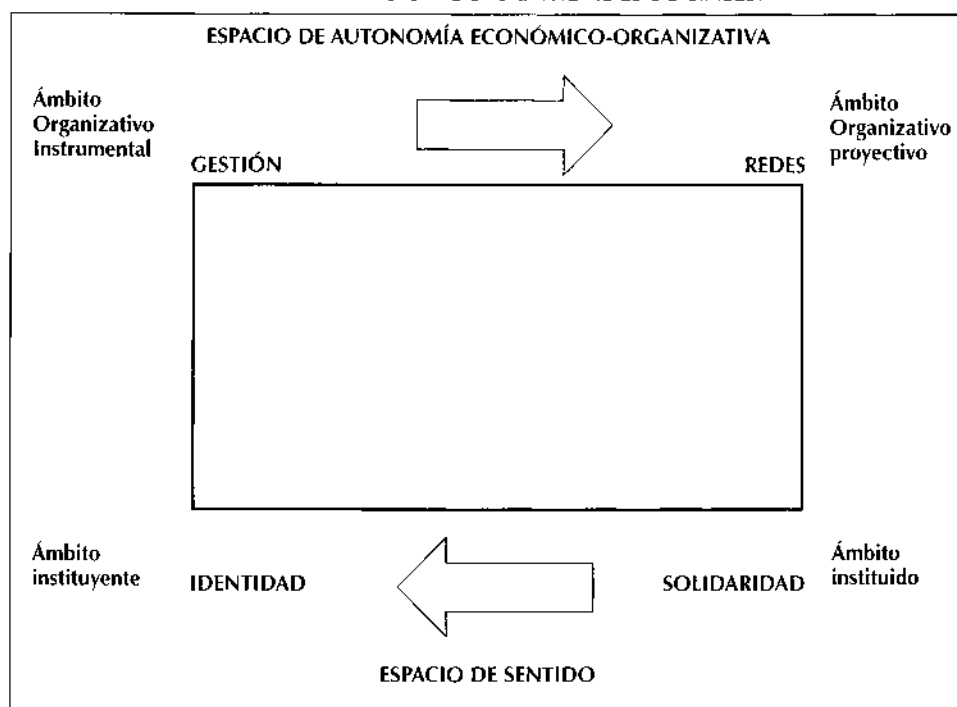
Las entidades sociales tienen asumido que su sentido institucional es el logro de una mayor solidaridad social, una solidaridad de naturaleza universalista. Por ello, no pretenden sustituir al Estado en sus funciones, más bien reclaman que los derechos sociales se materialicen sin demora siendo las entidades los instrumentos para detectar carencias, problemas y, en su caso, darlos solución en **“complementariedad y corresponsabilidad con el Estado”** (GD 1) de carácter no dependiente. El logro de la solidaridad como objetivo es lo que los directivos denominan como **“función social de las entidades”** entendida como **“creación de cultura solidaria”**.

Ahora bien, las entidades sociales se plantean la necesidad de reforzar su identidad, lo que algunos directivos denominan como el **“carácter de las organizaciones que trabajamos en el ámbito de lo social”** (GD 8) y que sintetizan en dos aspectos complementarios: la lucha por los derechos sociales, sobre todo de los más vulnerables, o **“compromiso con los ciudadanos”**, **“transformación y cambio de valores”** y, por otra parte, el desarrollo de la **“democracia participativa”** (GD 8) como medio de control ciudadano de las políticas sociales.

En varios de los grupos de discusión (GD 6, GD 5, GD 4) se preguntan los directivos sociales si no se está perdiendo la identidad de las propias asociaciones mientras sus responsables **“están obsesionados por la captación de fondos”** (GD 6). Ello conduce a una especie de deriva financiera en la que el medio tiende a convertirse en fin de forma que, al final, los recursos se reparten en función, según un directivo, del **“efecto Mateo: se aprovecha el que tiene la información, la necesidad”** (GD 6) forzando y ampliando la competencia y la desconfianza entre las propias entidades sociovoluntarias.

En el **ESQUEMA 3** hemos esquematizado de manera gráfica esta matriz general motivacional del sector voluntario en el que podemos diferenciar un doble movimiento: en el **ámbito organizativo**, el paso tendencial de la gestión a las redes de colaboración y en el **ámbito institucional** el refuerzo de la solidaridad como práctica con la identidad como fundamento de los fines o valores identitarios. Este movimiento implica un reforzamiento y desarrollo de los ámbitos existentes, en modo algunos una sustitución entre ellos.

ESQUEMA 3
EL DOBLE ESPACIO DE LAS ENTIDADES SOCIALES.



C) Posiciones motivacionales y diferenciación en cuanto a la “misión” de las entidades voluntarias.

La naturaleza motivacional básica antes descrita, como tendencia general o común denominador del sector voluntario, en la que la identidad social y la redes organizativas constituyen el ámbito compartido de la mayoría de las entidades no puede hacernos olvidar las diferenciaciones internas en el propio sector. El hecho de que las entidades se hayan visto “obligadas” o “estimuladas” a ser prestadoras de servicios por causa de la reestructuración del Estado de Bienestar y, también obviamente, por causa de la demanda social de servicios, junto a la consolidación de una sociedad civil democrática en la que los valores de utilitarismo y escasez participativa son elementos definitorios, ha conllevado el tránsito de muchas entidades a ser en la práctica empresas de servicios sin abandonar su status de no lucrativo. Pero la interpretación de ese proceso de cambio, que no es sino una manifestación más del complejo proceso social de institucionalización de la acción social voluntaria (la búsqueda de su lugar social en el Estado de Bienestar) es contemplada de manera muy diferente en el seno del propio sector.

Las entidades sociales del Sur de Europa, entre ellas España, se caracterizan por un desarrollo dependiente (del Estado) y en parte competido (por la empresa privada). Han sufrido un “**crecimiento que se califica de vertiginoso si bien no hay un**

marco jurídico apropiado” (GD 6) y han evolucionado en los últimos años hacia un modelo de complejidad elevada en cuanto a modos de intervención social de suerte que ese crecimiento ha aumentado el campo de desarrollo pero también la ambivalencia de las entidades sociales.

La diversidad de las entidades sociales es un hecho conocido y asumido por el propio sector voluntario. En términos ideales, a partir de los discursos de los directivos sociales, puede dividirse el sector voluntario, de manera tentativa, en cuatro tipos de organizaciones, tal como señalamos en el ESQUEMA 4:

1. Organizaciones prestadoras de servicios cuyo criterio es la gestión y su instrumento la competencia con empresas y ONGs.
2. Entidades reivindicativas cuya guía es la acción al servicio de la consecución de derechos sociales.
3. Organizaciones transformadoras dirigidas a la creación de valores de solidaridad y participación social.
4. Organizaciones integradoras cuyo objetivo es el desarrollo social y que sintetizan en mayor o menor medida los objetivos de las organizaciones anteriores.

Ahora bien en el análisis de los debates sociales podemos ver cómo los dos últimos tipos de organizaciones comparten buena parte de los discursos con lo cual pueden constituir un bloque analítico único frente a lo que podríamos denominar fracción política de las ONGs (la posición reivindicativa) y la fracción economicista (la posición cuasi-lucrativa).

ESQUEMA 4
MODELOS IDEALES DE ORGANIZACIONES SOCIALES

ORGANIZACIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS	ORGANIZACIONES INTEGRADORAS
GESTIÓN (Competencia)	PROYECCIÓN (Desarrollo social)
ENTIDADES REIVINDICATIVAS	ENTIDADES TRANSFORMADORAS
ACCIÓN (Derechos)	TRANSFORMACIÓN (Valores)

Tres son, por tanto, las posiciones que podemos diferenciar que sin duda no hacen justicia de la variedad y riqueza social de situaciones reales existentes en el sector voluntario (ver ESQUEMA 5):

1. Posición Reivindicativa.

Según esta posición se ha producido la pérdida de la función esencial de las entidades sociales. Pérdida irreparable que conduce a la crisis de la “misión” de las entidades sociales. Así, se nos dice que **“los voluntarios hemos perdido prácticamente el ochenta o el noventa por ciento del valor reivindicativo que realmente tiene el voluntariado. La mayor parte de la acción social que hacemos son servicios deriva-**

dos de gestión pública que la debería realizar quizás la propia Administración. Pero ¿por qué lo hacemos? Porque nos financia la Administración. ¿Dónde está el sector privado en la promoción del voluntariado, en la financiación de esas asociaciones? No existe.” (GD 4). Visión pesimista, resignada, que considera inevitable la subordinación de las entidades sociales al Estado. La búsqueda de pretendidas esencias originarias de las entidades, la evocación de su idealizada naturaleza heroica, late bajo este afán reivindicativo que legitima el ser asociativo de la acción social. Aquí se evoca la historia reciente, la raíz del desarrollo asociativo tanto como realidad constituyente que da sentido (el carácter reivindicativo) a la actividad asociativa de hoy (demandas de nuevas necesidades sociales frente a la demanda de facilidades burocráticas) como negación resignada del presente (la inevitabilidad de prestar servicios sociales de manera dependiente). En este sentido el siguiente texto es iluminador:

“Los movimientos sociales, cuando surgieron en este país a raíz de la democracia, el valor real que tenían estos movimientos sociales era el carácter reivindicativo de todo tipo, no solo político, de una serie de derechos que no existían...ahora estamos teniendo una serie de necesidades generadas por grupos que vienen de otros países, malos tratos, necesidades de colectivos normalizados que están entrando en dependencia, el cuarto mundo en el que no se está trabajando prácticamente... Entonces yo creo que nos estamos centrando nada más que en dame, dame, dame que yo te hago estas gestiones, que yo desarrollo estos servicios; sólo nos centramos en demandar que nos pongan mas fácil justificar el dinero que nos da la Administración...; pero otra serie de ideologías o valores no los estamos demandando” (GD 4).

La posición reivindicativa recela profundamente de la Administración Pública en la medida que considera que es responsable de la creciente burocratización de las ONG en la gestión de los programas sociales. A cambio de una financiación, siempre considerada insuficiente (**“insuficiencia clara de todos los aspectos que se refieren a la financiación”** GD6), las entidades sociales se ven “capturadas” por la burocracia pública a la que achacan toda suerte de males y con la que parecen establecer una relación contradictoria de dependencia económica y recelo institucional.

Aunque suele reconocerse en algunos casos una cierta mejora en la tramitación y control administrativo, la opinión unánime de esta fracción, que también constituye una crítica general en todos los grupos, es que **“existe una especie de impresionante burocracia dentro de las asociaciones que es la que nos está inundando de alguna forma...te llenan de papeles por todos los sitios”** (GD 6). Se dice que la empresarialización de las entidades sociales ha traído como consecuencia una mayor burocratización en la gestión ya que al proceder una parte sustantiva de los recursos económicos del sector público se ven obligadas a realizar un extenso e intenso trabajo administrativo a la hora de realizar solicitudes y en el caso de las justificaciones cuando se trata de convenios y subvenciones.

Además, se considera que la dependencia financiera del Estado supone algo más que limitar la capacidad reivindicativa de las ONG, se considera que se está **“transgrediendo el mismo espíritu de las organizaciones sociales”** (GD 9)

No es ajeno a esta posición, si bien es minoritaria, cierto victimismo en el sentido de que se considera que las entidades sociales hacen, por así decirlo, el “trabajo sucio” del Estado de Bienestar a bajo coste. Así se llega a decir que **“el Gobierno, en general, nos utiliza, nos explota, nos maltrata y lo hace creo yo conscientemente...estamos haciendo un poco más de democracia, un poco más de eficiencia económica y están tapando fugas sociales pero no nos lo reconocen...estamos haciendo y no figurando...somos explotados y utilizados en ciertas ocasiones”** (GD 9).

Entre la resignación y el victimismo parece moverse este discurso social que de manera estricta comparte una fracción de directivos si bien parece afectar indirectamente a muchos de ellos. En la resignación se evoca un pasado de imposible retorno así como la realidad de una subordinación económica a la Administración de muchas entidades sociales. En el victimismo esta latente una supuesta división social de la política social en la que las ONG son las que cargan con los costes más elevados del mantenimiento de la cohesión social en determinadas áreas de la sociedad.

2. Posición profesionista o empresarial.

Esta posición como tal, conscientemente defendida, tiene una representación motivacional minoritaria pero influyente en el discurso y en la práctica asociativa. Sin duda que la importancia de la prestación de servicios en las entidades sociales ha conllevado inevitablemente la adopción de fórmulas y métodos de gestión económica propios de la empresa privada. Hasta tal punto es así que en los GD se diferencian dos lógicas en las entidades sociales, que nosotros entendemos pueden conciliarse parcialmente: la lógica económica, regida por las reglas del mercado (en este caso la idea de empresa social subyace de manera muy debilitada), y la lógica social regida por las reglas de la democracia.

No es fácil la convivencia de estas dos lógicas. De hecho algunos directivos llegan a hablar de que en las entidades sociales **“existe una estructura empresarial y adosado un grupo de voluntarios”** (GD 6) como consecuencia de que la dinámica de logro de recursos de las Administraciones Públicas y del propio mercado conlleva la adopción de un **“funcionamiento de empresa”** (GD 6).

La posición profesionista o empresarial no depende exclusivamente del tamaño organizativo de forma que sólo las grandes entidades sociales serían proclives a este tipo de práctica gestora. Depende del tamaño sólo en parte, ya que existen otros factores como son la orientación final de la organización (la densidad del núcleo valorativo), el marco de relaciones entre las propias entidades de un sector, la dinámica de relaciones que imprime la Administración en la gestión de sus programas y recursos para el sector social y el entorno socioeconómico. Por ejemplo, y ello se refleja en los debates de los GD, no es lo mismo la dinámica de las ONGs en Cataluña - donde las políticas públicas orientan a las entidades a la prestación de servicios bajo criterios de cuasi-mercado en un entorno ideológico favorable a la empresa privada y al mercado en el ámbito de los servicios públicos - que en Andalucía donde las relaciones entre ONG y Administración se rigen más por criterios de movilización

política y el entorno ideológico e institucional en prestación de servicios públicos favorece inicialmente más a las ONGs que a las empresas privadas.

Aunque es cierto que el papel prestacional de las ONGs es característica casi general en la segunda generación de leyes de servicios sociales, así como el reconocimiento en estas de la libre concurrencia y, por tanto, de la empresa privada, sin embargo existen diferencias entre las políticas autonómicas.

Captar recursos y gestionarlos con eficiencia es el objetivo prioritario y casi exclusivo de las entidades sociales para esta fracción. Ello no quiere decir que el resto de los directivos no consideren como un objetivo importante la gestión eficiente y el logro de la calidad. Todo lo contrario, ya que la profesionalización es una exigencia comúnmente admitida una vez que se prestan servicios. Lo que sucede en este caso es la tendencia a reducir los objetivos de las entidades sociales a la gestión económica.

Ahora bien, hay que destacar una cierta ambivalencia en este discurso ya que, por una parte, se ejerce una suerte de realismo cínico – que contrasta con el realismo resignado anterior – que asume como hecho definitivo la transformación de muchas ONGs en empresas de servicios cuyo principal cliente es el Estado, la Administración; pero, por otra parte, señalan que en una sociedad donde se han consolidado los valores de libre empresa y la sociedad de consumo la gestión eficiente y de calidad es lo que permite que las entidades prestadoras de servicios sobrevivan a la competencia y puedan ganar la adhesión ciudadana que espera de las entidades sociales servicios de calidad. Lo que no se plantea aquí es que, si esto es así, cuál es el valor añadido diferencial de las entidades sociales frente a la empresa privada, pregunta a la que se trata de dar respuesta tentativa dentro del amplio bloque central de entidades sociales a las que a continuación nos referiremos y que tratan de conciliar, asumiendo sus contradicciones, las variadas funciones económicas, políticas y valorativas de las entidades sociovoluntarias.

3. Posición Integradora.

Una tercera posición mayoritaria es la “integradora o pragmática” que trata de conciliar e integrar las funciones de reivindicación de derechos, prestación de servicios y desarrollo cívico.

En la mayoría de los GD ha predominado un discurso integrador de las funciones complejas y ambivalentes de las ONGs no exento de tensiones y diferencias internas. Hay que considerar que este discurso integrador viene mediatizado por el tipo de sector social, la tradición de intervención social y el mayor o menor peso de las actividades de prestación de servicios o de carácter reivindicativo. De manera expresiva un directivo social lo explicita al afirmar que **“hay dos tipos de entidades, las entidades que pretenden transformar la sociedad y las entidades prestadoras de servicios y una tercera que es la mixta, ahí entraríamos casi todos”** (GD 8). Se trata, obviamente, de un amplio bloque de entidades muy diferenciado internamente.

Como punto de partida este bloque central es consciente de los cambios que han tenido lugar en un sector en el que conviven un discurso de participación ciudadana y de voluntariado (que debe ser desmitificado en lo que supone de **“venta de imagen”**) con la práctica del carácter instrumental de muchas ONG que prestan servicios como parte del proceso de **“abaratamiento de costes del sector público, como descarga de lo público”** a costa del carácter de **“motor del cambio”** que deben tener las entidades sociales (GD 8).

Las entidades sociales, denominadas con insistencia por este bloque como organizaciones solidarias como espacio específico de las organizaciones sociales, evolucionan con la sociedad y, por tanto, la articulación entre sus diferentes fines, a los que se refieren de manera continua y crítica ya que se trata, como veremos a continuación, de fines considerados necesarios y compatibles entre si pero sometidos a constante revisión y crítica. Entre los diferentes fines nuestros grupos mencionan tres fundamentalmente:

a) El primero es la prestación de servicios que no es sino una exigencia del desarrollo social en pro de la materialización de los derechos sociales. Las organizaciones solidarias llegan donde no llega el Estado. Es mas, si el Estado descarga la responsabilidad de la prestación de servicios a favor de las ONGs la lectura no puede ser únicamente denegativa – como si se tratara de instrumentalización de las entidades por la Administración – sino la asunción del potencial que para el desarrollo social tiene la prestación de servicios sociales aplicando valores añadidos como la flexibilidad organizativa, la captación de necesidades y la participación del usuario. Así, en los GD se afirma explícitamente que **“hay un valor añadido...la cercanía, la flexibilidad, la capacidad de estar más cerca de cuáles son las situaciones, de donde está la necesidad de alguna manera y estar operando a ese nivel y la posibilidad de que la sociedad civil esté, que los usuarios finales de los programas estén participando en las organizaciones”** (GD 8).

b) Además la prestación de servicios por parte de las entidades sociales ni es neutra políticamente ni tiene que seguir miméticamente las pautas de las empresas privadas. No es neutra, más bien crítica, puesto que las entidades sociales no asumen los servicios sin límites sino siendo conscientes de que la prestación de servicios puede favorecer la corriente actual de privatización que cuestione la responsabilidad del Estado en el desarrollo de los derechos sociales. Preocupa la posibilidad de **dejación de responsabilidad** del Estado de Bienestar. Es más, para una fracción concreta de este bloque el actual proceso de prestación de servicios genera un cierto malestar: **“empieza a haber una especie de mala conciencia de en cuánto estamos contribuyendo a la privatización de la Administración Pública”** (GD 8) o a lo que el GD de Bilbao denomina como **“labor de tapadera”** (GD3). La gestión de los servicios, por otra parte, si bien tiene aspectos comunes con los que realiza la empresa privada, sobre todo en lo referente a la búsqueda de la eficiencia económica, se hace observar que la medida de la CALIDAD del servicio es parcialmente diferente ya que su medida debe incorporar criterios específicos como son los de **“solidaridad, compromiso y valores”**. En este sentido las entidades socio-voluntarias son empresas, pero empresas sociales.

c) Finalmente, las organizaciones solidarias se plantean como objetivo superior el desarrollo de la DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, el estímulo de la participación ciudadana a través de las asociaciones como medio para extender la democracia : **“la democracia participativa significa que la sociedad ejerce un control democrático, que cogestiona y cogobierna de alguna forma”**. Discurso relativamente generalizado en los GD pero cuya posibilidad real no se acaba de ver, lo que origina diferencias en el debate. Así, para unos es la posibilidad de desarrollar modos de cogestión de los servicios, para otros (y se menciona expresamente a Habermas) se trata de codirección o participación en la definición de las “líneas políticas” de la sociedad, además de la gestión de servicios. Si se cogestionan los servicios pero no se participa en el diseño de los mismos no hay desarrollo de la democracia participativa. De manera explícita se habla de que la función de las entidades sociales es la **“prestación de servicios de calidad, sobre todo calidad de servicios y democracia participativa”** (GD8).

En este bloque coinciden organizaciones muy diferentes: desde grandes organizaciones cuya financiación se basa en las aportaciones de los socios y su desarrollo organizativo se apoya en el voluntariado con un pequeño equipo profesional hasta entidades prestadoras de servicios sociales o cuasi-empresas sociales, es decir, y como señalan los propios directivos: pueden coincidir entidades que son casi un “movimiento social” a entidades que son casi una “empresa de servicios”.

Este amplio bloque de entidades sociales, de diferentes tamaños y sectores pero coincidentes en los fines de la acción social voluntaria, parece haber asumido de manera realista el cambio histórico que se ha producido en el sector incluida la mayor responsabilidad de las ONG en la gestión de servicios, pero apelando continuamente a los fines básicos de estas como son la defensa de los derechos sociales y el desarrollo de la democracia participativa. Tal como se señala por un directivo social ambas cosas **“no se pueden separar.. y hay que mantener un equilibrio entre prestación de servicios y la reivindicación”** (GD 3).

Puede afirmarse, sin entrar ahora en diferencias internas, que estamos ante un bloque de entidades que puede calificarse de consciente y proactivo.

En cuanto bloque consciente se enfatiza en que el momento histórico del crecimiento económico de las entidades sociales es también el momento histórico del declive o cuestionamiento del papel tradicional protagonista de la acción estatal en la materialización de la política social que se comparte ahora con ONG y empresas; se plantean dudas de si este nuevo protagonismo, que se asume por otra parte, no tendrá consecuencias negativas en el desarrollo social. En este sentido se llega a preguntar si la actual dinámica no supone una perversión de los fines de las entidades sociales (**“un poco el sistema se ha pervertido. Además el Gobierno, el poder, lo está fomentando...lo que mas nos une a todos es que estamos realizando unas funciones que les corresponden a otros que en realidad no se están haciendo y no tendría que ser así”** GD 5).

En cuanto bloque pro-activo se asume el mayor peso de las funciones de prestación de servicios pero defendiendo, a la vez, lo que se entiende que son valores añadidos del sector social como son la prestación de servicios de calidad participativos y flexibles y desarrollo de la democracia participativa como pedagogía social y como práctica organizativa.

ESQUEMA 5
POSICIONES MOTIVACIONALES BÁSICAS DE LOS DIRECTIVOS
DE LAS ORGANIZACIONES SOLIDARIAS

VARIABLES DEFINITORIAS	POSICIÓN REIVINDICATIVA	POSICIÓN EMPRESARIAL	BLOQUE ORGANIZATIVO PRAGMÁTICO
Tamaño dominante	Pequeña organización	Medianas y grandes organizaciones	Pequeñas, medianas y grandes organizaciones
Discurso dominante Relaciones con el Estado	Resignación defensiva Desconfianza y maltrato	Adaptación instrumental Colaboración dependiente	Reconstitución Colaboración independiente
El papel de los profesionales	Residual	Dominante	Activo
El papel del voluntariado	Grupo social central	Fuerza de trabajo gratuita	Factor constitutivo de la organización solidaria
La coordinación asociativa	Necesaria para sobrevivir	Deseable para negociar	Principio organizativo
Proyección futura	Reivindicar derechos sociales	Mejora de la gestión de servicios	Desarrollo de la democracia participativa

10.4 LA ESTRUCTURA INTERNA Y LA CULTURA ORGANIZATIVA EN LAS ONGs. PROFESIONALES Y VOLUNTARIOS.

A) La cultura organizativa de las entidades sociales.

La naturaleza organizativa de las entidades sociales no es definida de una manera precisa por los directivos sociales lo que no quiere decir que no se adopten modelos organizativos o que no existan culturas organizativas. Ahora bien, mientras el Estado y la empresa privada han tenido históricamente unos modelos genéricos de referencia: el legal-burocrático en el primer caso y el jerárquico-gerencial en el segundo, no ha sucedido lo mismo en el caso de las organizaciones del Tercer Sector. Ciertamente las organizaciones mencionadas han cambiado en parte sus modelos organizativo-culturales de referencia, de suerte que mientras el sector público ha tendido a adoptar parcialmente modelos de tipo gerencial (creando mercados internos y gestionando privadamente ciertos servicios), el sector empresarial ha optado por una creciente flexibilidad y la externalización en los modelos de gestión en el caso de las empresas de servicios ya que la descentralización de los mercados y la importancia del cliente o usuario así lo han exigido, valores estos últimos en parte próximos a los de las entidades sociales como gestoras de servicios personales.

Son justamente estos últimos rasgos organizativos los que han definido en parte históricamente el diseño organizativo de las entidades sociales: flexibilidad, descentralización, cercanía al usuario junto a otros factores como son la participación o democracia interna que no forman parte del desarrollo organizativo de los otros tipos de organizaciones sino en mucha menor escala. La lógica legal orienta al sector público y la lógica económica al sector empresarial. En el caso de las entidades sociales existen dificultades conceptuales para definir de manera precisa lo que puede ser un modelo organizativo-cultural diferente.

La influencia, por otra parte, entre las distintas esferas de la realidad es inevitable, máxime cuando existen relaciones de intercambio entre las mismas, sean igualitarias o dependientes. Así, las entidades sociales se ven obligadas a adoptar en parte la lógica burocrática en sus sistemas de organización y gestión ya que la dependencia financiera de la Administración supone, en ciertos casos, una rendición de cuentas y resultados sometida a las reglas de la burocracia administrativa que no es ocultada por nuestros GD. Así, se nos dice, por parte de la fracción empresarial de las ONGs, que la Administración controla simplemente el cumplimiento formal y las cuentas pero **“ni tiene innovación ni sistemas de resultados ni evaluación”** de forma **“que la gestión no la haces como empresa sino como te dice la Administración que la tienes que hacer”** (GD 2). Pero también, y al mismo tiempo, las entidades sociales han tenido que adoptar en mayor o menor medida los modos de organización y gestión de la empresa privada tanto por su situación de dominación en la actividad económica general como por la competencia creciente que se está dando por parte de las empresas privadas en algunas parcelas de los servicios sociales.

Esta realidad conlleva una clara diferenciación entre los directivos: para unos, entidades de tipo mediano y grandes, la función directiva empresarial es inevitable en las entidades sociales dada la importancia creciente de los recursos que se administran. La función empresarial es inevitable y, además, una exigencia. No se trata de simple mimetismo, excepto en una fracción minoritaria, pero la función empresarial de los directivos sociales forma parte de su discurso y práctica habitual. Por matizar esta afirmación: la cultura organizativa de las entidades sociales está sometida a la tensión que supone el **“rechazo”** permanente en el discurso de la dependencia económica del Estado, si bien necesario en el orden práctico, y la **“atracción”** respecto de los modos de la gestión de la empresa privada que se consideran necesarios, al menos, para su supervivencia y viabilidad económica. De ahí la afirmación de que **“para sobrevivir nos hemos convertido en empresas de servicios”** (GD 5).

Esta opinión de que **“nos estamos convirtiendo en empresas”** aparece en casi todos los GD como aceptación inexorable de una realidad que de manera tanto latente como explícita genera resistencias e incluso rechazos hasta el punto de llegar a afirmarse por parte de algunos directivos que las entidades sociales están llegando a perder su razón de ser : **“las asociaciones ahora mismo son empresas privadas”** (GD 5).

Es cierto que el sector mayoritario no asume este fatalismo dependiente sino que trata de integrar lo que ellos denominan **“las muchas partes de las entidades”**. Así, de manera constructiva se afirma que **“yo no entiendo que la asociación a la que represento sea una empresa como tal. Creo que dentro de lo que haces hay muchas partes. Evidentemente somos una empresa y nos hemos profesionalizado mas... tenemos también gente voluntaria, pero con el voluntariado no puedes contar para mantener un servicio. Pero sí creo que somos reivindicativos. Cuando vas a la Consejería de Sanidad vas en plan de reivindicar, no vas en plan de ;señores, háganos un favor! Porque tú estás representando a la gente, Porque si no lo fuésemos probablemente no estaríamos peleándonos todos los días como estamos. Esa parte tampoco se ha perdido y se juega con las dos cosas”** (GD 5).

Esto supone que las culturas organizativas dependen de muchos factores entre los que es sustancial la filosofía o misión de la organización. Esta última marca el contenido básico de la misma de suerte que podemos mencionar, al menos, tres subculturas organizativas: la reivindicativa, la empresarial y la solidaria. No se trata mas que de modelos puros o, en todo caso, de tendencias, ya que en la práctica asociativa la complejidad y la ambivalencia es lo que domina y, como consecuencia, modelos mixtos de organización.

Ahora bien, un rasgo que dicen compartir las culturas organizativas de las entidades, como valor añadido diferencial de otras formas de organización, es la participación o democracia interna y su compromiso con el desarrollo de la participación ciudadana. ¿Cómo son realmente ambas?. Tratemos de ver cómo se manifiestan ambas en los discursos sociales.

La democracia interna, la participación en la planificación, gestión y control de las entidades sociales es un objetivo que podemos llamar superior, es una de sus misiones o valores añadidos, es un objetivo permanente en las organizaciones sociales, en las asociaciones. Que no es una realidad en muchas asociaciones es algo asumido por muchos directivos que enfatizan críticamente que la participación deja mucho que desear a dos niveles.

-En primer lugar, cuando se trata de voluntarios que vienen a ser una especie de apéndice instrumental en las organizaciones sociales. Así, se afirma que existe **“una falta de democracia interna dentro de las grandes organizaciones y de pequeñas organizaciones donde lo que es el voluntario raramente participa en la elaboración de los programas que luego tiene que desarrollar”** (GD 6). Los mismos directivos y gestores reconocen que la profesionalización trae consigo de manera no deseada, como efecto no querido de la acción social dicho en términos sociológicos, la jerarquización interna y la concentración de poder al servicio de la gestión (**“estamos en la pirámide... nos jerarquizamos”** afirma enfáticamente un gestor de una entidad grande de Andalucía).

-En segundo lugar, otro problema de la cultura organizativa de las entidades actuales es la lentitud en el cambio generacional de los directivos y líderes.

Muchos directivos señalan la lentitud en la renovación de la dirección de las ONG o limitada “**capacidad de regeneración**” ya que “**no entra sangre fresca y los que entran nunca nos convencen... (pensamos) que no son como éramos nosotros**” (GD 6) indicando claramente la dificultad de renovación de cuadros directivos en el sector. En cierto modo parece indicarse que buena parte de la cúpula directiva, fundadora y carismática, está dando paso al cambio de directivos con enorme lentitud y desconfianza, evitando el cuestionamiento de las posiciones adquiridas dentro de las entidades sociales, sobre todo las de tamaño grandes y mediano.

B) La necesaria y compleja colaboración entre las entidades sociales en un contexto de fragmentación.

Independientemente del tamaño organizativo y las diferencias entre culturas organizativas hay una realidad compartida por un gran mayoría de ellas, con la excepción de las entidades singulares (Cruz Roja, Cáritas, ONCE) y algunas grandes entidades como es la dependencia económica del Estado y la presión económica e ideológica de la empresa privada que conducen inevitablemente a que las entidades sociales adopten **modelos de organización complejos y flexibles**.

- Inevitable **complejidad** ya que tienen que integrar estructuras de organización tanto formales como informales en las que estas últimas juegan un papel importante si tenemos en cuenta el peso en muchas organizaciones del voluntariado y de la redes de colaboradores; también complejidad por la necesidad de combinar técnicas de gestión empresarial y prácticas sociales participativas.
- Necesaria **flexibilidad** también exigida por su dependencia económica, por las características de los colectivos con los que trabajan y cuyas necesidades no pueden satisfacerse en la mayoría de los casos con la lógica mercantil en la que los precios regulan las relaciones entre oferentes y demandantes. Las organizaciones voluntarias tienen que adaptarse continuamente a los ciudadanos pero con el añadido de tener que contar con su participación hasta donde sea posible en la definición de sus necesidades y en el proceso de su satisfacción.

Las entidades sociales son organizaciones que difieren en muchos sentidos de las empresas privadas por sus objetivos y proyección, pero también comparten determinados rasgos. De algún modo conviven dos lógicas, como antes decíamos: la lógica social (satisfacción de necesidades) y la lógica económica (logro de la eficiencia), que en el caso de las entidades prestadoras de servicios es fuente de tensiones que afectan a las motivaciones de los directivos. De manera siempre latente y en menor medida de manera expresa aparece en los discursos sociales la lógica social o cívica, el proyecto del sujeto colectivo en pro de la participación social como idea básica que subyace a la peculiar cultura organizativa de las organizaciones voluntarias.

Por otra parte, las formas de organización dependen de varios factores como son el tamaño, el sector social de intervención, la tradición asociativa y las nuevas demandas sociales. Pero, sin duda, el tamaño sigue siendo un factor capital en el mundo de la acción social. Las pequeñas organizaciones son muchas, quizás exce-

sivas según afirman los propios directivos sociales, del mismo modo que las pocas grandes organizaciones tienen un peso económico y social sobredimensionado. Las medianas organizaciones han tenido un importante crecimiento en la década de los años noventa del siglo XX pero su imagen social es aún débil.

Justamente son las pequeñas organizaciones las que son conscientes de que el tamaño pequeño tiene futuro por su flexibilidad organizativa y capacidad de captar necesidades pero la gestión de los recursos y los programas desarrollados sólo pueden tener viabilidad cuando se trabaja de manera coordinada, en red, tal como se señala explícitamente en el GD 4: **“si la tuya, la mía, la de él, nos agrupamos en REDES y colaboramos en redes, entre todos si podemos tener una red, una coordinadora, una plataforma que desarrolle servicios comunes para todos”**. Pero la posibilidad de trabajo en red que las pequeñas entidades evocan a lo largo de los debates, no es tarea fácil ya que la práctica interasociativa tiende a ser de naturaleza competitiva (**“con la competitividad, que nos cuesta agruparnos, nos cuesta agruparnos en redes, colaborar, intercomunicarnos...”** GD 4). El recelo ante las grandes entidades se manifiesta parcialmente ya que las pequeñas entidades temen ser absorbidas por las grandes entidades, estar sometidas a sus programas y políticas, perder su capacidad de respuesta ya que su naturaleza semiformal les permitiría captar mejor las energías sociales informales de la sociedad: **“las federaciones también imponen programas...Nosotros queremos pisar terreno, poder retomar y cambiar lo que estamos haciendo, evaluar. Y en las grandes no te dejan, los proyectos vienen desde arriba, ...las micro-organizaciones tenemos mas capacidad de ir dando respuesta mas rápida”** (GD 4).

Desconfianza de las grandes entidades y sobreestimación de la capacidad de las pequeñas que no todos comparten ya que la capacidad de adaptación al cambio no es patrimonio de las pequeñas entidades que creen poder conservar su identidad y aportar soluciones dentro de plataformas. Se señala que existen redes como las de lucha contra la pobreza y la cooperación al desarrollo donde sí parece posible que la federación y desarrollo conjunto de actividades sea compatible con la autonomía y capacidad de influencia de las entidades de menor tamaño.

Se puede decir que existe una sobre-dimensión del discurso de las redes en relación a su práctica real ya que no parece que las redes y plataformas actuales generen entusiasmo y apoyo activo y, por el contrario, existe una cierta exuberancia de retórica. Es cierto que se ha dado un paso importante respecto a hace ocho años cuando las plataformas parecían ser más un instrumento de reivindicación de recursos al gobierno que un instrumento de acción social y eficacia organizativa. Las redes existen, las plataformas también, pero predomina más el discurso sobre su necesidad y el del recelo a la pérdida de independencia que el análisis crítico y valoración de su efectivo funcionamiento. En este sentido se afirma que muchas de las dificultades de las propias entidades sociales son debidas tanto a la sobrecarga de la gestión interna (**“Debemos encontrar objetivos comunes. No tiene sentido que dediquemos todo nuestro esfuerzo a la gestión”** (GD 9) como también, y sobre todo, a la falta de coordinación y colaboración entre las entidades lo que

contrasta con el discurso de las redes (“**dificultades que son internas de la propia coordinación entre las propias ONGs o grupos que se dedican a las mismas tareas de uno. Unas veces por celos o porque quiere tener mas protagonismo que otros**” (GD 3), y se añade por otra fracción directiva que la coordinación es puntual y recelosa entre las propias ONGs ya que “**en la práctica se reduce a juntarse de vez en cuando para hablar de los problemas, para organizar alguna manifestación o alguna campaña, pero después en el día a día, de tener servicios comunes y demás ahí me da la impresión de que la tendencia de todos siempre es a defender el campo propio, a ver en el otro como una especie de competidor de cara a conseguir voluntarios, a conseguir financiación y ayudas para proyectos**” (GD 3). En qué medida este juicio tan severo está extendido en el conjunto de las entidades no podemos afirmarlo categóricamente si bien parece que la coordinación efectiva es difícil excepto en determinadas áreas y actuaciones sociales.

C) Profesionales y Voluntarios.

La estructura humana o capital humano de las entidades sociales es una estructura relativamente abierta y flexible que se compone de, al menos, según los directivos sociales, de cinco grupos humanos sin fronteras rígidas entre ellos:

- Los socios fundadores constituyen el punto de partida de las entidades.
- Los profesionales contratados al efecto o socios y/o voluntarios que se han transformado en profesionales de la propia organización.
- Los voluntarios mas o menos permanentes de las organizaciones sociales.
- Los colaboradores en programas o acciones puntuales.
- Los ciudadanos afectados o usuarios.

En este entramado humano el debate, como era de esperar, se centra en los profesionales y en los voluntarios o, mejor aún, en las relaciones entre estos dos colectivos, sus papeles, distintos grados de compromisos y contradicciones. A estos últimos nos vamos a referir a continuación confirmando, por otra, buena parte del exhaustivo análisis del capítulo 7 sobre Voluntariado.

1. Profesionalización/Voluntariado.

En el mencionado estudio de 1993 se señalaba que en los GD el binomio profesionales / voluntarios formaba parte del proceso general de institucionalización del movimiento asociativo de la acción social en la medida en que por aquel entonces se estaba consolidando la profesionalización de muchas entidades sociales y se planteaba ya la necesidad de gestionar el voluntariado cuyo volumen era creciente. Desde entonces han tenido lugar dos cambios: una relativa y extensa normalización de estructuras profesionales dentro de las entidades sociales en cuanto que una buena gestión es un indicador de calidad organizativa y, en segundo lugar y sobre todo, el voluntariado emergente de entonces ha sido objeto prioritario de las políticas públicas que han regulado finalmente a nivel estatal y en las distintas nacionalidades y autonomías de España su “función sociopolítica”.

La profesionalización de las entidades sociales es una manifestación concreta, no la única, de la transformación de las entidades sociales en empresas de servicios. La eficiencia ha sido un argumento ineludible cuando los recursos del Estado son escasos y la empresa privada compite en el mismo espacio. Mas aún, la presencia de la empresa privada en la prestación de servicios supone la captación de profesionales del sector público y de las propias entidades sociales con mejores ofertas profesionales de remuneración, estabilidad y promoción que obligan a que las ONGs tengan **“que fidelizar a los profesionales”** (GD 4) en expresión típica de la gestión de recursos humanos.

Pero la necesaria profesionalización, que no significa necesariamente empresarialización de la función del directivo social, tiene costes socio-organizativos importantes que en los GD son mencionados sin eufemismos como son: el reforzamiento de la pirámide directiva, la menor participación social y la limitación del voluntariado a su condición de mano de obra subordinada. Hechos que no se dan en todas las organizaciones ni son buscados conscientemente pero que forman parte de la dinámica del proceso general de adaptación de las entidades sociales a su condición de entidades prestadoras de servicios que compiten en el mercado de los servicios. Este hecho es lo que lleva a algunos directivos a una cierta justificación de la reducción de la participación en el seno de las entidades.

Pero en los GD se enfatiza también que los profesionales de la acción social voluntaria no son profesionales de la empresa sino de entidades sociales con fines solidarios. Ello hace de este grupo un tipo diferente de profesionales caracterizados por la capacidad técnica pero también por la proyección valorativa de la entidad. De hecho, muchos profesionales se consideran a sí mismos voluntarios a la vez que profesionales, más coordinadores de recursos humanos que gestores de las entidades. Dicho de manera más precisa, mientras en la fracción reivindicativa la profesionalización es aceptada con dificultad y resistencia ya que se afirma que ello conduce a la burocratización de las entidades sociales (por ello tienden a considerarse entidades voluntarias) y en la fracción empresarial el profesional es el instrumento por excelencia para el desarrollo organizativo-empresarial (por ello las entidades se consideran como empresas), en el bloque de entidades mayoritario el profesional tiende a participar de ese doble vínculo constitutivo en el que se funden el voluntario y el profesional, es decir, en el que los profesionales asumen parte de la lógica del voluntario (de ahí la consideración de estas entidades como entidades solidarias y/o empresas sociales). Este último tipo de profesional es un “tipo ideal” ya que en la práctica real tiene muchas manifestaciones según el sector social, tamaño organizativo, tradición y funciones sociales desarrolladas por las diferentes entidades sociales.

Ahora bien, es asumido por este tercer bloque de entidades que el crecimiento del sector y su transformación en entidades prestadoras de servicios de calidad conlleva necesariamente la profesionalización lo que no es lo mismo que la empresarialización de las entidades. La denegación latente, cuando no explícita, del profesional por las entidades reivindicativas y su enfática afirmación por parte

de las entidades de servicios cuasi-empresariales, bajo la denominación de gerentes o empresarios, se aleja claramente de lo que es la esencia del “profesional voluntario” que asume al mismo tiempo las complejas funciones sociales de las entidades que anteriormente hemos mencionado.

2. Flexibilidad en la concepción del voluntariado.

La esencia del voluntariado es la **“motivación para la solidaridad y la transformación social” (GD6)** pero su realidad práctica es más compleja debido a la diversidad del voluntariado y al reciente proceso de juridificación del fenómeno.

El voluntariado es en la actualidad una práctica social que cumple varios papeles al mismo tiempo tal como los propios GD nos señalan:

-En primer lugar, es un excedente de tiempo solidario: “tiempo gratuito de solidaridad”. Valor de uso social pero con indudable valor de cambio simbólico personal.

-En segundo lugar es, también, un excedente de tiempo de consumo: “consumo de voluntariado” con un indudable valor de cambio económico ya que es un producto de consumo sometido a las pautas de la “moda”.

-Finalmente, es un excedente de tiempo “interesado” o instrumental, si cabe la expresión, en la medida en que muchos voluntarios utilizan las organizaciones sociales como espacio de promoción profesional o acumulación curricular.

Y es que el voluntariado, como señalan nuestros GD, tiene “muchas motivaciones” en las que lo instrumental e institucional se entrelaza con lo simbólico, social y personal.

Esta diferenciación introduce una necesaria flexibilidad en la concepción y práctica del voluntariado. No existiría, por tanto, un voluntariado puro que cumple con rigor las “leyes” sagradas de demostración de un espíritu solidario y de gratuidad total sino que habría una variedad o apertura a las distintas disponibilidades de donación de un tiempo personal excedente en cuanto tiempo social solidario.

Esta apertura a la diversidad de formas de solidaridad es puesta de manifiesto, no en todos los GD, pero sí en la mayoría de los mismos en los que se hace una autocrítica del modelo predominante de voluntariado que tiene la actual generación de gestores sociales: un voluntariado en gran medida subordinado al poder profesional y con fines instrumentales. De manera explícita se dice: **“somos de la generación del 68. Unos chicos fenomenales, luchadores y parece que aquí se ha acabado todo. Más allá de nosotros no hay nada. Somos muy críticos y muy duros con los voluntarios que pasan por nuestra organización. Pero ahí hay un staff que es impermeable, ese staff directivo es a veces una dictadura pura y dura” (GD 6).**

Dos son los problemas claves a analizar respecto del voluntariado que, obviamente, no agotan la agenda de la reflexión temática: Por una parte, a nivel "externo" las consecuencias de la creciente institucionalización o juridificación del voluntariado. Por otra parte, a nivel "interno" de las entidades sociales la problemática de la integración / instrumentalización del voluntariado. Ambos aspectos no son ajenos entre sí ya que se trata, dicho esquemáticamente, o de instrumentalizar el voluntariado para abaratar costes públicos y privados o, por el contrario, de promover la participación social y organizativa de los ciudadanos que deciden intervenir flexiblemente en la promoción de la solidaridad y de los derechos sociales y humanos.

En relación con el primer problema, la institucionalización del voluntariado, el debate reside en la actualidad en la comprensión del significado social y político de esta realidad/ moda o, si se prefiere, de cómo y por qué el voluntariado, manifestación de muchas prácticas sociales e individuales, espontáneas y organizadas, se ha transformado en una institución regulada por la ley y la Administración que definen su contenido, acceso, funciones y evaluación de su actividad; y si esta vieja / nueva realidad no supone descomprometer a la Administración de su responsabilidad de las políticas sociales y cargar sobre la sociedad civil parte de los costes de la cohesión social. Dicho de otra manera, la regulación jurídica del voluntariado ¿ no está minando la propia esencia de lo que es una práctica secular en las sociedades ?, ¿ se está produciendo una instrumentalización de la acción voluntaria al servicio de las políticas de abaratamiento de costes del Estado de Bienestar?. Estas y otras preguntas aparecen en nuestros GD con distinta intensidad tanto en el nivel discursivo general sobre la función social del voluntariado como en el nivel de las práctica organizativa interna en clara coincidencia con lo desarrollado en el capítulo 7.

Desde el punto de vista discursivo general el voluntariado, en cuanto conjunto de prácticas sociales de solidaridad, individuales y colectivas, tiene una doble dimensión: una dimensión instituyente o energía social excedentaria y necesaria para el propio desarrollo de la sociedad (para su cohesión y satisfacción de necesidades), pero también una dimensión instituida que regula y canaliza dicha energía al servicio de las entidades sociales, como fondo socioeconómico del Estado de Bienestar, de naturaleza en gran medida instrumental y, también, al servicio de los propios individuos que tratan de maximizar sus energías expresivas e intereses instrumentales en puridad o en diferentes combinaciones.

Que se ha producido una institucionalización del voluntariado o corporatización es indudable si tenemos en cuenta que este es al mismo tiempo un objeto de consumo social ("**parece que se consume voluntariado... es la moda del voluntariado**") objeto de rentabilidad empresarial (marketing solidario) y objeto también de regulación estatal o institucionalización de la colaboración ciudadana o profesionalización funcional del nuevo voluntariado, en palabras de Ángel Zurdo.

Estos procesos, que no son sino expresión de la institucionalización del voluntariado nos indican que el desarrollo social de este último es relativamente dependiente. Es decir, la socialización del bienestar que expresa el voluntariado esta subordinada o limitada a la exigencia de colaboración con las políticas sociales públicas y por la capacidad de reconocimiento por parte del mercado que puede contribuir a su financiación. De este modo el voluntariado, además de ser una energía solidaria, es al mismo tiempo moda, instrumento de las políticas públicas, objetivo de negocio y espacio de promoción personal.

Se ha producido una mayor complejidad en las funciones sociales del voluntariado y, junto a las tradicionales de integración social y de contribución solvente a problemas sociales típicos de un voluntariado de baja regulación y amplia espontaneidad, se han añadido otras nuevas de tipo legitimador y económico de un tiempo social excedente que puede ser de utilidad política y de rentabilidad económica directa o indirectamente. Esto ha hecho del voluntariado un hecho social ambivalente que es preciso considerar a la hora de valorar su significado social y su variedad práctica.

De manera un tanto reduccionista y a tenor de lo dicho vamos a destacar dos aspectos que preocupan a los directivos sociales en el ámbito general o motivacional que estamos analizando.

- Por una parte, los directivos sociales – que apoyan sin fisuras la importancia y el papel del voluntariado – señalan que su desarrollo contribuye indirectamente a facilitar la “desresponsabilidad estatal” en el ámbito de los derechos sociales con el concurso de unas ONGs que gestionan programas “baratos”. Así, se nos dice que el voluntariado y las entidades sociales se hacen cargo de todo lo que está **“fuera del marco de los derechos y deberes de todo ciudadano... se está caminando hacia una dicotomía de ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda (y por tanto) los gobiernos tienen que asumir aquello que les corresponde”** (GD 5) o que **“se está realizando el trabajo al Estado”** (GD8). O la afirmación del GD 6 de Sevilla de que **“se quiere cargar sobre ese sector, sobre todo, muchas situaciones que no se pueden resolver aquí, que tienen que resolverse en otros distintos...¿Hacia donde vamos?. Hacia que sea el sector privado el que resuelva los problemas de la sociedad. La Administración se va quitando competencias”**.

- Por otra parte, los GD destacan el inevitable proceso de burocratización o, con mayor precisión, de corporatización de la acción social voluntaria en la gestión estatal del voluntario por cuanto el proceso de regulación se entiende, como un mecanismo más de captura institucional que de promoción, aunque también esta tenga lugar. Frente a la mayor regulación estatal se opone la necesidad de la democratización de las entidades tanto hacia dentro, mediante la incorporación activa del voluntariado como hacia fuera contribuyendo al desarrollo democrático. Así se afirma que **“la regulación y la legislación excesiva en temas de participación del voluntariado no es buena (por el contrario) debemos democratizarlas, hay que profundizar en la democratización...y hay que primar en esto del mundo**

asociativo mucho a los grupos informales. Yo creo que por aquí, por el tema del asociacionismo, pasará bastante el tema de los grupos informales” (GD 5).

En definitiva, los directivos sociales, que apoyan el desarrollo del movimiento asociativo, recelan de la excesiva regulación de la acción voluntaria en la medida en que es un pretexto para que el Estado relaje o reduzca su responsabilidad en el desarrollo de los derechos sociales como Estado de Bienestar o también en la medida en que la espontaneidad social que subyace al voluntariado se vea encorsetada por una regulación administrativa.

3. Integrando funciones.

Desde el punto de vista de la práctica asociativa se asume en el discurso directivo que el voluntariado es tanto un fin (participación social del voluntariado) como medio (colaboradores solidarios en el desarrollo organizativo) pero ni se olvidan las dificultades ni se ocultan críticamente los problemas de la incorporación de los voluntarios en las organizaciones. Como principio general se concede que **“en cualquier asociación pueden convivir perfectamente los trabajadores profesionales con los voluntarios” (GD 6)**. Pero la práctica revela, y así lo afirman autocriticamente los directivos sociales, que la participación de los voluntarios en la definición de objetivos y programas es difícil de aceptar por los responsables organizativos hasta el punto de que se llega a hablar de que en muchas entidades **“el voluntario raramente participa en la elaboración de los programas que luego tiene que desarrollar” (GD 6)**. No podemos corroborar aquí en detalle la extensión de esta afirmación pero sí destacar la importancia de la participación democrática del voluntariado y las dificultades que existen para asumir su presencia.

Los GD destacan cómo el voluntariado no puede sustituir en muchos casos el trabajo profesional de las entidades cuando se prestan determinados servicios concretos que requieren pericia y continuidad. Destacan también que el voluntariado no puede ser una vía curricular o vía indirecta al mercado de trabajo y se destaca la utilización abusiva que del mismo hacen a veces las entidades y las instituciones públicas ya que realizan un trabajo profesional que no les corresponde: **“organizaciones que los utilizan como mano de obra barata, que generan expectativas” (GD 6)**.

Un problema que no aparece resuelto en los GD o que no genera consenso es la posible tipología de voluntariado, es decir, si el voluntariado tiene que ser una donación estrictamente gratuita y ajena a cualquier tipo de “prácticas profesionales encubiertas” – calificadas de formas de pseudovoluntariado o intrusismo profesional – o si hay que caminar hacia la búsqueda de lo que **“es auténticamente el voluntario puro y desnudo que hace algo desinteresadamente por los demás”**.

Se admite que existe confusión y ambivalencia en la definición de lo que debe ser el voluntario. Sin embargo los propios GD destacan que en la práctica existen muchos tipos de voluntarios que se mueven por razones no solo altruistas sino uti-

litarias en el seno de las organizaciones y que expresan las distintas experiencias sociales de los voluntarios y sus propias necesidades materiales como son las de hacer currículum, ocupar el tiempo libre o acceder a redes relacionales en sociedades en las que el empleo es un bien escaso y competido. En la práctica diaria los propios directivos establecen múltiples tipologías como fruto de la experiencia diaria reconociendo que existen **“voluntarios espontáneos, institucionales, por programas, voluntariado por horas, mercenarios del voluntariado”** (GD 4). Una amplia gama de voluntarios que impide cualquier intento de definir un voluntariado puro. Cualquier modalidad tiene un límite como es que un voluntario no puede ser un asalariado de una ONG si bien un profesional puede añadir, como de hecho sucede, a su condición profesional un tiempo voluntario añadido. Preocupa que el voluntariado sea fruto de un intercambio entre **“la realización de trabajo precario y el meritoriaje”** o **“un medio barato para profesionalizar las ONGs”** (GD 3) para ser competitivos o un acceso individual diferido al mercado de trabajo.

Esta tipología parece reflejar la realidad concreta de la actividad de las entidades sociales ya que mientras el reclutamiento del voluntariado sigue pautas bastante reguladas en las grandes organizaciones, en las medianas parece que podría darse esa u otra posible mezcla de profesionales y voluntariados (desde los voluntarios por causa social hasta a los voluntarios por utilidad individual). En las pequeñas entidades parece que el voluntariado sería dominante frente a los profesionales y en tal voluntariado aparecerían una variedad de tipos parte de los cuales no se corresponde con el modelo ideal de los directivos: **“voluntarios por causa, formados y que trabajan gratuitamente”** (GD4).

Los directivos sociales asumen esta variedad de voluntariado con cierto recelo en la medida en que no se adaptan al modelo ideal y pueden condicionar la existencia de las entidades con estrategias individuales utilitarias. Y se preguntan si la estrategia de la regulación estatal no ha creado expectativas sociales excesivas en torno al voluntariado que velan un relativo descompromiso estatal desplazando las responsabilidades del sector público hacia las entidades sociales así como un sobreénfasis en la participación individual como vía tanto de pseudoocupación y control de conflictos sociales a costa de la participación cívica y el desarrollo de la energía colectiva y grupal.

10.5 EL ENTORNO DE LAS ENTIDADES SOCIALES: DE LA COLABORACIÓN CON EL ESTADO A LA COMPETENCIA DE LAS EMPRESAS. RELACIONES, CONFLICTOS Y DEPENDENCIAS.

A) Sobre la colaboración y dependencia económica del Estado.

“La inmensa mayoría de las organizaciones vivimos de subvenciones públicas o convenios” (GD 8).

“Creo que estamos demasiado sometidos a la Administración, aunque por otra parte ¿a donde acudir si no ;” (GD 9).

“Somos absolutamente gubernamentales” (GD 7).

La dependencia económica del Estado forma parte de la experiencia y práctica organizativa de la mayoría de las entidades sociales, es un hecho y en cierto modo una acomodación resignada tal como reflejan sintéticamente las citas de cabecera. Es un hecho reconocido por la gran mayoría de los directivos sociales que caracteriza no solo a las entidades sociales de España y a las del Sur de Europa sino también, aunque en distinto grado, a las entidades sociales del espacio de la UE. Sin duda que la descarga de la gestión de los servicios sociales del Estado en las entidades sociales de manera relativamente creciente ha favorecido esta dependencia. La dependencia económica del Estado en sí misma no es el problema ya que muchas empresas privadas dependen de la Administración en gran medida a la hora de contratar, sino la forma y las implicaciones de tal dependencia.

En cuanto a la **forma** se han dado avances para superar la técnica de la subvención, mal utilizada en ocasiones, a favor de otras como el concierto o contrato-programa, por ejemplo, si bien el peso de la subvención en la financiación de las entidades sociales es muy importante. En cuanto a las **implicaciones** de la dependencia económica nuestros GD señalan de muy distintas maneras su significado. Así se habla de la importancia de la **“autosuficiencia económica y que con ello evitaríamos el clientelismo”** (GD 6). Este limita la autonomía de las entidades sociales puesto que no solo sucede que **“te desvían del objetivo”** (GD 4) sino que transforma a éstas en un simple **“apéndice de la Administración. Estamos siendo cogestores de servicios públicos y no mordemos la mano que nos da de comer”** (GD4).

La deseable autonomía financiera no implica renunciar a la financiación estatal (recursos de los ciudadanos como recuerdan los directivos sociales) sino la necesidad de diversificar las fuentes de financiación para facilitar justamente esa autonomía relativa y no estar **“atados al Estado porque necesitamos su dinero para poner en marcha estos programas”** (GD 1). Es en este punto donde aparecen distintas posiciones interpretativas.

- Así, tenemos que la fracción reivindicativa acepta de manera resignada la dependencia financiera o el carácter de apéndice de la Administración. El carácter reivindicativo de esta fracción se traduce en un rechazo indirecto del Estado a quien, por otra parte, se critica por la dejación de responsabilidad en la materialización de los derechos sociales. Se nos dice que **“la Administración se va quitando competencias...carga sobre ese sector o sobre todos los que nos encontramos aquí muchas situaciones que no se pueden resolver aquí, que tienen que resolverse en sitios distintos”** (GD 6).

La dependencia afecta, sin duda, a la capacidad reivindicativa que se ve obligada a **“solaparse”** ya que **“si se quiere sobrevivir necesitas las subvenciones”** (GD 5). Como consecuencia, se asume como un hecho inevitable para ciertos directivos que **“la presión política o la presión social se perdió totalmente”** como es el caso de la fracción mas reivindicativa o política. Es más, se afirma que la Administración lo que hace es **“comprar la solidaridad que ofrecen las ONGs a**

cambio de fondos de determinadas cantidades económicas que les permite hacer a un coste mucho menor que el de la propia Administración” (GD 7).

- Para la fracción empresarial la función reivindicativa se da por pérdida ya que en la práctica las asociaciones no son más que “empresas privadas” para las que lo importante es la viabilidad económica y esta sólo puede darse bajo la colaboración con la Administración, principal cliente del sector empresarial de las entidades.

- Finalmente, para una amplia variedad de entidades sociales, podemos decir que el sector mayoritario o bloque de entidades integradoras de funciones, ni la pérdida de la capacidad reivindicativa ni la renuncia a la misma son inevitables ni la colaboración con el Estado tiene que traducirse inexorablemente en dependencia económica. De hecho, la prestación de servicios puede servir para llegar a más ciudadanos respondiendo a demandas concretas que el Estado no puede satisfacer directamente, es decir, para **“aumentar la base social y que esa base social sea sólida, sea fuerte, para poder hacer que esas reivindicaciones sean efectivas”** (GD 5). Ello no impide para que exista un acuerdo bastante general en que la función de prestación de servicios, necesaria y deseable en muchos casos, ha relegado en parte la función reivindicativa (**“no es que se haya perdido, está relegada”**).

Pero quizás tan importante como el retroceso relativo de la capacidad reivindicativa sea la influencia de la Administración en la dinámica interna asociativa, en la concreción de la cultura organizativa, a través de la influencia que supone el peso de la financiación estatal. Es lo que podríamos denominar, siguiendo a los directivos, como influencia activa en la cultura organizativa de las entidades sociales por parte de la cultura burocrática de la Administración: **“que las ONG están sometidas, se les exige un funcionamiento interno para responder a las subvenciones, de requisitos, de normas, de criterios, de burocracia que, al final, como que la Administración transporta todos sus mecanismos complejos a una ONG”** (GD 7).

Este modelo de colaboración burocrática es contemplado como una carga intensa de trabajo en las organizaciones sociales y como subordinación a la lógica de la Administración. Para los directivos de este bloque no se trata tanto de rechazar el control que debe hacer la Administración de los recursos públicos cuanto de aplicar un estilo de colaboración distinto que esté guiado por la lógica del pacto entre socios que comparten una serie de objetivos comunes.

B) La competencia de las empresas pero también la competencia entre las ONG.

“Cada día más nos sentimos empresa” (GD 2).

“Estamos compitiendo entre nosotros mismos” (GD 1).

Entre los aspectos que los directivos sociales se plantean en lo referente a la competencia con las empresas privadas y entre las propias entidades sociales vamos a situar el conjunto del debate para, posteriormente, abordar algunos problemas específicos.

1. La competencia de la empresa privada.

Uno de los aspectos más debatidos en los GD es el referente a la creciente competencia de la empresa privada en la prestación de servicios. El discurso actual dominante es el de agravio, siendo minoritario el que acepta la realidad del fenómeno y el reto que pueda tener.

Cabría diferenciar en este controvertido fenómeno una doble dimensión: la jurídica y la sociopolítica.

Desde el punto de vista jurídico muchos gestores, ante lo que consideran un agravio o desprecio del trabajo histórico realizado en determinadas actividades económicamente no rentables, parecen olvidar el hecho de que la libertad de empresa es una realidad constitucional. El hecho de que asociaciones y fundaciones tengan una regulación jurídico-institucional específica (naturaleza no lucrativa y objetivos de interés social) no altera el supuesto general de la libertad de empresa.

Ahora bien es en el plano político práctico donde esa libertad de empresa se puede modular de hecho o bajo el designio o impulso de ciertas políticas públicas que favorezcan por razones de oportunidad social la actuación de las organizaciones no lucrativas. Existen actividades del ámbito del bienestar que no son objeto de interés para la empresa mercantil por su nula o escasa rentabilidad o porque los colectivos objeto de atención son un campo privilegiado de intervención de las organizaciones sociohumanitarias. Sin embargo, desde el punto de vista de las políticas públicas de bienestar puede suceder que el sector público privilegie la intervención de las entidades sociales por razones económicas (concerto) o políticas (favorecer el desarrollo de las entidades en un territorio) o que, por el contrario, promueva la libre competencia entre todo tipo de organizaciones privadas. De hecho en el seno del Estado de Bienestar conviven la producción pública y la privada (no lucrativa y mercantil), que es cambiante en función de los ciclos políticos y económicos. En la actualidad en el espacio de la producción de servicios sociales la empresa privada ha entrado con fuerza produciendo desplazamientos de las ONGs en determinados sectores tal como se puede ver en el Capítulo 6.

2. Producción mixta de servicios con garantía de derechos sociales.

Desde el punto de vista concreto de la prestación de servicios muchas entidades sociales perciben con cierto dramatismo y agravio la presencia de la empresa privada ya que no entienden por qué el esfuerzo de innovación y de trabajo realizado tiempo atrás tiene que ser rentabilizado por aquella una vez que la oportunidad de negocio es manifiesta. Así se nos dice que: **“nos encontramos en un nuevo yacimiento de empleo donde va a estar la batalla...Las ONG son las que van abriendo actividades a las que no se dedica nadie y cuando empieza a funcionar eso un poco, mas financiación de la Administración....entonces llega la empresa y**

dice, yo también puedo hacer eso. Pero antes eso no lo han hecho, lo han tenido que hacer unos cuantos y cuando han conseguido la financiación pues entonces ¡derechos para todos!" (GD 4).

Si la competencia en la prestación de servicios genera una cierta unanimidad de prevención y rechazo ante la empresa privada, excepto una fracción de directivos, no sucede lo mismo cuando se habla de financiación. Hasta hoy el mayor financiador de las entidades sociales es el Estado, estando a gran distancia las aportaciones de los socios y de las empresas. Pero la financiación de las empresas empieza a ser una realidad creciente mediante fórmulas como el marketing con causa. Entre las entidades sociales participantes hay quienes reciben fondos de la empresa privada y lo defienden bajo el argumento de que nos **"permite trabajar con mas libertad"**, es decir, se aduce que el acceso a los fondos públicos depende en muchos casos de la posibilidad de captura del político de turno o de redes políticas de proximidad mientras que la empresa privada sólo financia en la medida en que logre una **"contraprestación en imagen"**. Una vez realizado este intercambio el control de la actividad por parte de la empresa financiadora es mucho menor que el del Estado, siempre de acuerdo con esta posición pro-mercantil.

Sin embargo, en los grupos de discusión se señala que la financiación de las empresas es siempre selectiva, dirigida a aquellas organizaciones que trabajan con colectivos normalizados. Resulta raro, se dice, que se llegue a acuerdos de marketing con causa con entidades sociales que trabajan con colectivos socialmente poco valorados, como pueden ser los gitanos (**"no es rentable"** GD 8) o cierto tipo de inmigrantes económicos.

De ahí que se considere que la empresa privada puede ser bienvenida siempre que haya una garantía de que los derechos sociales van a estar respaldados por el sector público. Una parte importante de directivos sociales sostiene que el recurso a la empresa privada puede limitar el desarrollo de los derechos sociales a largo plazo. La conquista de derechos sociales se considera, en este caso, irrenunciable y la participación de la empresa privada puede ser un incentivo al vaciamiento del Estado de Bienestar. De manera muy expresiva lo afirma una fracción de directivos que sin oponerse a la participación de la empresa privada se pregunta **"si todas estas nuevas demandas, nuevas necesidades sociales se van a traducir en prestaciones sociales, prestaciones públicas...podemos estar desprotegiéndonos de algo que ha costado mucho conseguir y que de alguna manera lo están vaciando...La empresa privada está muy bien siempre que tengamos una garantía pública de los derechos, una solidaridad pública convertida en derechos"** (GD 8).

Los derechos sociales son la concreción material de la ciudadanía social cuya materialización debe garantizarse a través del Estado de Bienestar. Por ello la financiación privada nunca puede ser una alternativa a los recursos públicos; incluso algunas asociaciones lo tienen prohibido ya que consideran que sus miembros o

afectados tienen unos derechos sociales que deben ser cubiertos mediante la solidaridad institucional y no mediante el concurso, siempre incierto, de la empresa privada. Esta no puede ser sino complementaria como lo es el sector voluntario: **“el Estado tiene la obligación de prestar los derechos sociales reconocidos”** en la Constitución.

La defensa de una idea del Estado de Bienestar universal con obligación de materializar una serie de derechos sociales básicos es compartida por la inmensa mayoría de los directivos sociales. El papel de las ONGs es justamente el defender esos derechos sociales y complementar la actividad estatal en su materialización sin pretender sustituir su responsabilidad, a la vez que detectar y hacer visibles nuevas necesidades sociales. Incluso la prestación de servicios no se considera una sustitución de responsabilidad sino un reparto de papeles en el cual el sector público garantiza los derechos sociales. Se trata de desarrollar una subsidiariedad activa en la que las entidades sociales colaboran y complementan una política social cuya responsabilidad debe ser estatal

3. La competencia entre las organizaciones sociovoluntarias.

En cuanto a la competencia entre las propias entidades sociales, los GD también enfatizan en se trata de una practica creciente, sobre todo en lo que se refiere a la captación de recursos públicos, en menor medida los de origen privado. No es una práctica de excepción. Se compite por los escasos recursos y subvenciones, por defender el hueco o nicho logrado. En epígrafes previos hemos hecho referencia detallada a este problema al analizar las dificultades de la coordinación inter-asociativa. La competencia entre ONG es por los recursos del sector público (**“lo único que interesa es competir en el tema de las subvenciones sin tener en cuenta la función que debe ser o con los fines que se dan. Lo que interesa es conseguir el dinero”** GD 5) si bien no en exclusiva. También se compite por aumentar la influencia, por el crecimiento organizativo. Ello puede conducir, como se señala en un GD, a trabajar como empresas (**“y si alguna ONG no trabaja como empresa se irá al garete”** GD 1) en plena competencia entre si y ajenas a las necesidades de colaboración y coordinación hasta el punto de que se llega a afirmar por algunos directivos que **“no tenemos nada en común, porque somos competidores todos al mismo tiempo”** (GD 1).

Ahora bien, existe un amplio sector de entidades sociales que sostiene la idea de que la **“rivalidad”** por los recursos no puede condicionar el desarrollo asociativo y en consecuencia proponen modos para salvaguardar la autonomía de las entidades tales como el **“diversificar”** la captación de recursos evitando depender tanto de la empresa privada como del Estado, también establecer mecanismos de salvaguarda de los valores de la entidad (**“porque lo que puede ser una oportunidad se convierte en todo lo contrario si te dejas llevar por la aparente oportunidad. Nosotros ahí miramos y tenemos nuestros filtros internos para salvaguardar de alguna forma los valores”** GD 7) y, finalmente, mejorar los mecanismos de colaboración entre las propias entidades sociales tratando de tra-

bajar en red y construir una **“cultura común”** que refuerce la identidad asociativa: **“una manera de hacer, un manera de pensar”** (GD 3) que permita diferenciar la cultura asociativa de las culturas empresarial y administrativa. Este estilo organizativo diferente merece algunas consideraciones adicionales que haremos a continuación.

Se debate aquí sobre la necesidad de regular el ámbito de la prestación de servicios. No se niega que la empresa privada esté presente en la producción de servicios sociales personales. Además es un hecho que el Estado ha favorecido en los últimos años su presencia. Lo que los directivos señalan, y de manera particular los empresarios sociales de los GD, es que se dan nuevas circunstancias que harían necesaria una regulación discriminante positiva a favor de las entidades sociales ya que el coste no puede ser el único criterio de decisión administrativa.

Las circunstancias que exigirían tal discriminación positiva serían las siguientes:

-La presencia de la empresa privada encamina a las entidades voluntarias hacia los sectores sociales menos rentables en los que se sitúan los colectivos menos favorecidos y con menor capacidad de pago.

-Por otra parte, este tipo de acción social tiende a empeorar las condiciones de trabajo de los profesionales del sector voluntario.

-Por último, la acción social voluntaria añade valores sociopolíticos específicos que no aporta la empresa privada como son la contribución a la cohesión social, la prevención del conflicto social y el desarrollo cívico.

C) El valor añadido de las entidades sociales.

En el debate de los líderes sociales es discurso recurrente en todos los GD la búsqueda de la diferencia entre lo que hace la empresa, la Administración y las entidades sociales, es decir, el valor añadido diferencial de estas últimas.

Quizás sea en este punto donde existe una amplia coincidencia entre los directivos sociales, con algunos matices diferenciales, ya que para una fracción de entidades los valores añadidos no deben impedir el funcionamiento como empresa (**“tenemos unos valores añadidos por nuestros servicios que una empresa difícilmente haría. Esto no quiere decir que no gestionemos como una empresa”** GD 1) y para otros esos valores añadidos son una marca distintiva como tal entidad social en cuanto entidades de comunicación (**“las asociaciones existen para comunicar mientras que las empresas comunican para existir.”**GD 9) y acción solidaria (**“la ONGs no da el servicio nada mas, da solidaridad”** GD 3). El valor añadido de la entidad voluntaria es el resultado de varios elementos o valores que se relacionan con las características de los colectivos o usuarios, con el modo de trabajo y con el objetivo final de las organizaciones solidarias.

- Así, y en primer lugar, se señala que, en relación a los colectivos o usuarios, las entidades sociales dirigen su actividad hacia el conjunto de los ciudadanos pero con especial referencia a los colectivos más desfavorecidos y vulnerables con el fin de defender sus derechos sociales y humanos. Su prioridad, como se señala en varios grupos, son **“las necesidades de las personas...tenemos que transmitir que estamos con los más vulnerables”** (GD 8). Aunque el discurso y la acción es de tendencia generalista los directivos no olvidan que en su origen y en el desarrollo de la acción voluntaria siempre están de manera prioritaria los grupos sociales vulnerables, sin derechos sociales o excluidos. De ahí que sea recurrente la afirmación de que las organizaciones solidarias llegan donde no llega la Administración o esta no quiere asumir por razones de coste económico y político (**“hay servicios que la Administración no va a asumir nunca”** (GD 5) o de oportunidad política (**“la Administración se va quitando competencias”** GD 6) determinados programas o actividades socialmente necesarias.

- En segundo lugar, respecto al estilo de trabajo (**“gestionando servicios con la idea de participación”** GD 1). Ya nos hemos referido antes a esta idea y solamente pretendemos reforzar el argumento de las propias entidades en el sentido de que su intervención no es solo a favor de los grupos de desfavorecidos sino con su propia participación y protagonismo. Esta tiene múltiples modalidades que van desde los movimientos de afectados (familiares de enfermos de Alzheimer, padres de niños con discapacidades físicas o psíquicas, etc) a la participación de las personas vulnerables en sus proyectos personales de inserción social o de logro de sus derechos sociales. La idea de participación es casi obsesiva en los GD e incluso tiene un carácter vocacional como se señala en el GD de Coruña en el que se sostiene que **“cuando una entidad pierde esa vocación va entrando en un proceso de burocratización de la prestación de ese servicio. Entonces se desentiende de la participación de las propias personas vinculadas a esa entidad y se desentiende de todo el proceso de demanda del colectivo al que supuestamente está atendiendo”** (GD 5).

- Finalmente, es un valor añadido la promoción de valores de ciudadanía (**“inciendiando en la motivación y promoción de valores”** GD 4). Por valores entienden, ordenándolos desde lo más concreto a lo utópico, los de solidaridad social, democracia participativa y transformación social. La naturaleza específica de las entidades sociales implica el asumir su realidad concreta que va desde la necesaria gestión de recursos económicos (lo que supone en muchas ocasiones competir entre las propias entidades por los escasos recursos) al discurso utópico que retoma la identidad originaria, a veces idealizante en su evocación, en pro de la emancipación social. Situadas entre el mercado y el Estado, entre la reivindicación de derechos y la prestación de servicios, las entidades sociales fruto al mismo tiempo, no podemos olvidarlo, de la propia energía social pero también en parte de la reestructuración del Estado de Bienestar, tienen que conciliar varios objetivos a la vez. Son los de tipo valorativo los que constituyen un común denominador muy intenso en los grupos de discusión y que podrían denominarse como aquellos que contribuyen al desarrollo de una comunidad moral o ciudadanía activa con capacidad para defender y desarrollar derechos sociales de manera participativa.

Se trata, en este último caso, de un objetivo utópico, realizable según los GD, pero cuyo desarrollo no ocupa todas las energías debidas (**“estamos incidiendo muy poco en la sociedad en cuanto a motivación y promoción de valores”** GD 4) que en gran medida son consumidas por la actividad prestacional y el esfuerzo burocrático que ello supone. La reactivación de este fin parece constituir un objetivo prioritario en las entidades sociales.

10.6 EL PROYECTO SOCIAL: FUNCIONES SOCIALES Y REDES ORGANIZATIVAS.

“Estructuralmente todavía no está claro cuál es el espacio de nuestras organizaciones...si bien están teniendo mas influencia con los poderes públicos y con la sociedad en general. Uno de los potenciales mas grande, lo que nos define es transmitir valores, cómo los ciudadanos podemos participar de la democracia” (GD 8 y 9)

Habiendo analizado en los epígrafes anteriores la estructura social motivacional del sector voluntario de la acción social, la lógica de su funcionamiento, las relaciones internas (profesionales, voluntarios y afectados/ usuarios) y externas (Estado y empresas privadas) nos resta aquí analizar la capacidad de desarrollo futuro de las entidades a partir de los discursos de los líderes y gestores sociales. Valorar las restricciones y oportunidades del sector voluntario en relación con sus actores sociales y los espacios de desarrollo es el objetivo de este epígrafe final. Situados entre el retroceso relativo o contención del Estado (del que dependen) y la eufórica apología del mercado (cuya competencia temen y rechazan cuando se trata de actividades de acción social) las entidades sociales – después de un período de fuerte crecimiento dependiente, como el que han tenido a los largo de la década de los años noventa y bajo la doble presión de asumir la gestión de servicios reduciendo a cambio de reducir su capacidad reivindicativa - tienen, sin duda, amplias perspectivas de desarrollo social, si bien no exento de dificultades, ya que tienen que afrontar tres retos: aumentar los márgenes de independencia económica (la economía), el desarrollo de la participación social (la política) y la promoción de valores (la ética). Se trata de **“gestionar servicios con la idea de participación ciudadana y motivación al cambio”** (GD 1).

Se hace preciso, por tanto, a modo de conclusión y propuesta, reconstruir positivamente, en base a las aportaciones de los propios directivos sociales, lo que podría constituir el núcleo de ideas alrededor de las cuales pudiera lograrse un cierto acuerdo tentativo que sirva de guía para el debate posterior y, en su caso, para la acción social concreta. El análisis de los discursos sociales puede ser pragmático si las ideas desarrolladas que aquí hemos interpretado, a veces ambivalentes, son consideradas de manera abierta como contribución al conocimiento de la complejidad de la actual fase de institucionalización del sector voluntario. En este sentido es preciso destacar aquí tres aspectos que se relacionan directamente con los ejes motivacionales que planteamos al principio de este análisis: las articula-

ción de las funciones sociales a partir de la misión de las entidades, su capacidad de desarrollo a partir de la colaboración activa de las organizaciones solidarias y, finalmente, su proyección futura en defensa de los derechos sociales de los colectivos excluidos y vulnerables. A todo ello nos referiremos a continuación recordando en todo caso que la heterogeneidad del movimiento asociativo precisaría de muchas matizaciones a las que renunciamos en aras de poder disponer de un marco general de comprensión de la proyección social futura del sector voluntario.

A) La necesaria articulación de las funciones sociales de las entidades voluntarias.

El sector voluntario, hemos señalado antes, es un sector *sui generis* que se caracteriza por tres rasgos. Por una parte, es un sector heterogéneo en el que conviven distintas formas de organización, desde asociaciones a fundaciones, y distintas combinaciones organizativas algunas de ellas cercanas a lo que son movimientos sociales. Por otra parte, las entidades sociales desarrollan distintas funciones: detectar necesidades, desarrollo de valores, reivindicación de derechos, prestación de servicios. Finalmente, se caracterizan por su excesiva fragmentación organizativa y dependencia económica.

La diversidad de culturas organizativas, de sectores de acción social, de imbricación con el Estado y la sociedad civil, hacen difícil el proponer marcos comunes para el conjunto del sector voluntario de la acción social. Pero es posible y necesario también, incluso exigido por las entidades sociales, el proponer modos de acción que puedan potenciar su capacidad organizativa, su visibilidad pública y efectividad social. A ello dedicaremos las siguientes líneas a modo de resumen de todo lo dicho y de propuestas tentativas.

Las entidades sociales, en general, ya que aquí no estamos realizando un análisis empírico por sectores de intervención social ni por dimensión económico-organizativa, afrontan restricciones internas y externas que los GD destacan con mayor o menor intensidad y que pueden transformarse en oportunidades de cambio organizativo:

A) Restricciones internas o determinantes son las que se refieren al desarrollo de los objetivos estructurales de las entidades sociales o "misiones". En concreto nos referimos a dos: a) El desplazamiento relativo de las organizaciones hacia la prestación de servicios en detrimento de los objetivos de reivindicación y desarrollo de valores solidarios y democráticos; y b) los bloqueos internos que se producen en el desarrollo de la participación en el seno de las entidades que se manifiestan tanto en las dificultades de gestión del voluntariado como en la tensión que se produce entre los imperativos de la gestión y los objetivos de lograr organizaciones flexibles y participativas.

B) Restricciones externas o condicionantes son, como hemos visto, dos: a) La excesiva dependencia económica de la mayoría de las entidades sociales de los recursos del Estado, que no es sino consecuencia de la conversión de parte de la actividad voluntaria en una extensión del sector público si bien ahora compartido

selectivamente con las empresas mercantiles. Es lo que de manera enfática un directivo define como **“somos absolutamente gubernamentales, ¿qué tenemos de no gubernamentales ; Si mañana la Administración nos corta el grifo, ¿qué somos capaces de hacer?”** (GD 7); b) por otra parte, la excesiva fragmentación del sector que se refleja en una dimensión desequilibrada que dificulta la coordinación asociativa y la efectividad de su actividad.

Estas restricciones, analizadas a lo largo de esta investigación, son obviamente relativas. Pueden modificarse positivamente como nuevas oportunidades de desarrollo socioorganizativo. Se trata nuevamente de recordar aquí la estructura y el orden en importancia de los fines de las entidades voluntarias. En la base de toda organización voluntaria se sitúa la promoción de valores de ciudadanía como fundamento de la acción reivindicativa de derechos sociales y de la promoción de la participación democrática interna y en el conjunto de la sociedad, objetivos todos ellos que dan sentido a la necesaria gestión de servicios que necesita la sociedad – sobre todo los grupos vulnerables y excluidos de la misma - y que el Estado encarga a las entidades sociales y estas tratan de gestionar con un estilo propio: flexibilidad y cercanía al ciudadano y de manera coordinada.

Cuando hablamos de oportunidades de las entidades sociales tratamos de enfatizar en las posibilidades pragmáticas de cambio socioorganizativo cuya concreción va a depender no solo de las políticas de las propias entidades, sino también de las políticas públicas, del ciclo político y económico y de las motivaciones del conjunto de la sociedad. Por ejemplo, cabe pensar razonablemente que el crecimiento económico de las organizaciones solidarias se pueda moderar en los próximos años o al menos así lo creen diferentes directivos. Si esto fuera así parece que la concentración de entidades y el propio trabajo en red podría tener un desarrollo mas intenso a la vez que ampliarse las fuentes de financiación. Ello no supone que desaparezca la financiación estatal que seguirá siendo durante mucho tiempo la principal fuente de recursos de las entidades y para algunas la única, pero sí nuevas posibilidades de recursos.

Igualmente la moda o boom del voluntariado posiblemente pasará y las entidades tendrán que plantearse modos mas eficaces de integración del voluntariado como parte activa de las organizaciones superando la actitudes de confusión, cuando no de recelo, y de relativa instrumentalización por parte de los gestores sociales y de los responsables de la Administración Pública.

Las funciones reivindicativa y participativa, funciones democráticas al fin, han sufrido una contención notable, según los propios líderes y directivos sociales. El discurso dominante durante los últimos años ha sido el de la gestión eficiente de las organizaciones sociales, por otra parte necesaria como medio para lograr la efectividad de la intervención social en un contexto de cambio ideológico y motivacional en elk sector, todo lo cual ha cristalizado en una especie de actitud resignada en los directivos sociales ante las restricciones antes mencionadas. Una cierta resignación ante la dificultad de desarrollar los fines sustanti-

vos y la importancia de la adaptación instrumental a los fines del Sector Público, parecen ser las claves del discurso de nuestros directivos sociales. De todo lo cual, y en ello hay que insistir, son críticamente conscientes una amplia mayoría de responsables organizativos, ya que los problemas sociales a los que tratan de responder son un permanente recordatorio de la función social de las entidades sociales. Por ejemplo, todos los grupos mencionan, independientemente del sector social en que se encuentren, los nuevos problemas de la sociedad española como son la inmigración, la salud mental, la dependencia y la inserción laboral de los jóvenes. De ahí que los GD sigan apostando, con todas las dificultades señaladas, a favor de la reivindicación de derechos sociales tal como nos recuerda un directivo del GD de Valladolid: **“las ONGs también tienen un papel muy importante y quizá paralelo de denuncia social y de crear conciencia en nuestra sociedad...y sin embargo nos falta mucha conciencia crítica hacia fuera y hacia dentro (que limita) dar respuestas de forma cualificada a problemas sociales”** (GD 7).

En definitiva, la mayoría de las restricciones seguirán durante tiempo y las entidades sociales tendrán que reorientar sus objetivos integrando las funciones sociales y económicas de manera más equilibrada. Los años setenta y primeros ochenta fueron los del predominio relativo de la función reivindicativa y participativa; la segunda mitad de los ochenta y los noventa han sido los del dominio relativo de la función prestacional. Parece que los años venideros deberían ser los de la integración de funciones. Al menos es lo que parece deducirse de los discursos de nuestras entidades sociales.

B) De la fragmentación a las redes organizativas. construyendo la colaboración interasociativa.

La creciente complejidad y retos del trabajo social de las entidades sociales hace, sino inviable, sí cada vez más difícil la actividad de las pequeñas organizaciones si no están integradas o coordinadas con otras organizaciones. Incluso existe una clara conciencia de que igualmente el futuro de las medianas organizaciones pasa por un trabajo coordinado y en red. En el sector social, se nos dice, **“existen muchos reinos de Taifas”** (GD 6) que hacen inviable un trabajo efectivo ya que no sólo no se aprovechan las sinergias existentes sino que se impide la “coordinación” en el seno del propio sector. El sector voluntario ha de ser capaz de abrirse al trabajo coordinado entre entidades sociales.

Ello aliviaría no sólo la sobrecarga burocrática de la cual tanto se habla en los grupos sino que multiplicaría la efectividad de la intervención social. La realización de programas entre varias asociaciones aparece en los GD como una necesidad inevitable. El problema reside en que el fuerte componente de “marca de imagen” de cada asociación - no tanto la identidad que pertenece al ámbito valorativo general del sector social - suele ser un obstáculo para el TRABAJO EN REDES. La necesidad de crear redes en su aplicación práctica no es sencilla dada la heterogeneidad del sector voluntario de acción social de la cual existe plena concien-

cia (una cultura organizativa caracterizada por algunos como de “**capillismo**” tal como se señala en GD 6).

Las redes no son un fin, sino un medio para lograr dos objetivos:

a) El primero de carácter económico pero de consecuencias políticas inevitables. Nos referimos al logro de una mayor autonomía financiera ya que **“estamos perdiendo independencia y un poco de objetividad para ser críticos con la Administración”** (GD 6).

b) El segundo es de carácter político como es la capacidad de **denuncia** de situaciones injustas en una sociedad que **“camina más en la desigualdad, que camina hacia valores de mas individualismo”**, es decir, de contribuir utópicamente a **“crear un espacio de otros valores y de otras alternativas y de poder sentar una sociedad distinta a la que se nos está planteando”** (GD 6).

Sin embargo, la creación de redes es un objetivo que siendo una necesidad compartida por las entidades voluntarias afronta dificultades muy elevadas ya que no se trata de una cuestión instrumental sino sustantiva pues aunque muchas entidades, la mayoría, pertenecen a plataformas y redes, su funcionamiento deja mucho que desear desde el punto de vista del trabajo coordinado. En este mismo sentido se afirma **“que hay poca vocación de unión, de red... estamos en plataformas pero ¿cómo funcionan?: a codazos y en competencia con otra ONG”** (GD 6).

Pero el trabajo en red tiene inevitablemente varias lecturas ya que puede servir para colaborar activamente “entre” las entidades sociales o para hacer “frente” al Estado (GD 8). La primera opción es de colaboración positiva entre entidades y es defendida por la mayoría de las entidades. La segunda, minoritaria, tiene un objetivo mas económico que social y se trata de una colaboración para lograr mas recursos públicos.

Las redes tendrían, además, una función sustancial como es superar la resignación actual ante la dependencia económica y la función instrumental de muchas entidades sociales como la mejora de la **“coordinación entre las organizaciones sociales para defender los derechos sociales y democráticos de una sociedad organizada”** (GD 9). La coordinación, las redes, son, como decimos, un medio no un fin pero dada su actual importancia es algo mas que un simple factor instrumental. El problema es cómo avanzar desde el consenso retórico a la práctica real ampliada.

C) Proyecto colectivo en pro de la extension y profundizacion de los derechos sociales.

Las entidades sociovoluntarias, dentro del Tercer Sector, tienen un cometido estratégico que consiste en la extensión de los derechos sociales a los grupos menos favorecidos de la sociedad, vulnerables y excluidos, a la vez que promueven la participación democrática y favorecen el desarrollo de la sociedad civil.

Pero son algo más que un espacio intersticial entre el Estado y el Mercado o una especie de “Estado sombra” en expresión de K.Mitchell ⁶⁶ que sirve tanto para facilitar controladamente el descompromiso del Estado de Bienestar como para mitigar la extensión selectiva del mercado en el ámbito de la política social.

Las entidades sociovoluntarias son algo más que simple intersticio o resto de lo que no es mercado o Estado. Son, como antes decíamos, sujeto colectivo, diversas en formas organizativas, tamaños y modos de acción social que en los últimos lustros, en nuestro país, han tenido un desarrollo extenso e intenso, si bien de forma desigual. Como todo espacio de política social, de acción colectiva específica, se han desarrollado entre tres campos de fuerzas – a los que nos referiremos con mayor detalle en el capítulo 16 -, a saber:

- Una **tradicción o senda histórica en cuanto modelo latino**, si cabe esta denominación, caracterizada por la dependencia económica del Estado y la fragmentación interna. La transición democrática y el desarrollo tardío del Estado del Bienestar en ciertas áreas de bienestar y un clima social favorable, le han permitido renovar energías, arrojar algunos lastres históricos y acometer un proceso de racionalización importante que, en parte, ha sido condicionado por la acción estatal.

- En este sentido y en segundo lugar, **el desarrollo del sector sociovoluntario coincide, no por casualidad, con la reestructuración del Estado de Bienestar del que forma parte y es, también, efecto**. Los sectores públicos se adelgazan y crean nuevas formas indirectas de intervención en política social con la participación del mercado y de las ONG. Nuevas formas de regulación y de control son su principal consecuencia como *quid pro quo* por la colaboración financiera.

- Finalmente, las nuevas entidades sociales – no olvidemos que la mitad de ellas han nacido en la década pasada – constituyen **un nuevo campo de energía, derivada en parte de la transformación de movimientos sociales y de las propias energías excedentes de la sociedad civil, que se manifiesta en una extensión de funciones sociales** como son la producción de servicios sociales, la creación de espacios de debate y expresión de los conflictos sociales, el desarrollo de valores cívicos y solidarios en sociedades fragmentadas en las que la materialización de los derechos sociales es más difícil para muchos colectivos.

Cabe concluir que las inercias históricas y la creciente regulación pública – en parte muy demandada por el propio sector social – son dos condicionantes del desarrollo de las entidades sociales. Sin embargo, la movilización en pro de los derechos sociales y el desarrollo de la participación social parecen seguir siendo la razón de ser de las organizaciones voluntarias.

⁶⁶ Mitchell, K. (2001) “Transnationalism, neoliberalism and the rise of the Shadow State”. *Economy and Society*, vol.30, n.2.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 10

El conocimiento y comprensión de la estructura motivacional de los directivos y líderes de las organizaciones sociovoluntarias es un objetivo estratégico en esta investigación.

Después de describir las fases históricas del desarrollo del Tercer Sector de Acción Social desde 1970 hasta la actualidad, se analizan las posiciones motivacionales predominantes en el sector: la reivindicativa, la empresarial y la integradora de funciones sociales, en base al debate de directivos en once grupos de discusión.

A continuación se analiza la estructura y contenido de la cultura organizativa de las entidades sociales, el desarrollo de la democracia interna, la problemática de la articulación entre profesionales y voluntarios así como el trabajo en red entre entidades, como una de las vías de superación de la fragmentación del sector y de mejora de su efectividad social.

También se analizan tres problemas cruciales para este sector: las relaciones de colaboración económica e institucional de las entidades sociales con el Estado así como las implicaciones de la dependencia económica de los recursos públicos; la competencia selectiva de la empresa privada en ciertas áreas de acción social; y, finalmente, el valor añadido de las entidades sociales en la satisfacción de necesidades sociales de grupos vulnerables y excluidos, la gestión participativa y la promoción de valores cívicos.

El capítulo finaliza definiendo los ejes de la necesaria articulación de funciones sociales y organizativas en las entidades sociales, los condicionantes de la colaboración en el seno del propio sector y, finalmente, el desarrollo del proyecto social en cuanto promoción de valores cívicos y contribución al desarrollo social y humano.

11

**LA DIVERSIDAD DE IMÁGENES
SOCIALES: LA SOCIEDAD, LOS MEDIOS
DE COMUNICACIÓN, LOS GESTORES
SOCIALES y LOS NO VOLUNTARIOS**

Vicente Marbán Gallego

Gregorio Rodríguez Cabrero

Ángel Zurdo Alaguero

En el capítulo 10 se ha puesto de manifiesto la diversidad de entidades sociales y de discursos organizativos, no exentos de ciertas contradicciones entre ellos, cuya modelización en tipos ideales se aproxima a una realidad que no pueden abarcar del todo. Tal limitación se debe en gran medida a que las imágenes que podemos obtener de las ONGs son muy diferentes por presentarse mediatizadas por el tamaño, su tradición y el tipo de cultura organizativa predominante (reivindicativa, empresarial o integradora). Esta panoplia de diferencias hace que al plantearse el análisis de la imagen de las ONGs sea inevitable asumir la amplia diversidad del sector y la dificultad de realizar reduccionismos.. Ajeno a su confirmación empírica y planteándolo desde la mera intuición, parece existir una idea más o menos latente de que la visión que de las ONGs tienen aquellos que participan directamente en ellas es, a la vez que autocomplaciente, de que pueden mejorarse sustancialmente en aspectos como la gestión, la promoción o la confianza interesociativa ¹¹.

Mientras tanto, los que no participan, consideran que deben hacerlo o que lo harán en un futuro porque creen que su función cada vez es más imprescindible y no les es difícil encontrar alguna justificación exógena, generalmente crítica con la ONG y que libera sus conciencias, para no llevarla a la práctica. Adicionalmente, sucede que algunas prácticas como los denominados tele-maratones solidarios o el marketing con causa generan en la población una combinación de aceptabilidad, resignación e indignación con tales métodos que agravan aún más, si cabe, ciertas ambivalencias actitudinales sobre tales organizaciones. La intención de este capítulo es contrastar empíricamente si tales ambivalencias son o no correctas. Para ello vamos a abordar la imagen de las organizaciones no lucrativas desde cuatro ópticas diferentes que se complementan a la vez y cuyos protagonistas cuentan con motivaciones, grados de conocimiento de la realidad social y de implicación en

¹¹ Al respecto de la confianza interesociativa, en casos extremos, también puede acentuarse cierta contradicción entre la predilección por un valor como la confianza en los demás cuando se trata de acciones de campo con beneficiarios desconocidos y la escasez de este valioso recurso cuando se trata de aplicarlo a la colaboración con otras organizaciones, esto último probablemente motivado por "ver en el otro como una especie de competidor de cara a conseguir voluntarios, a conseguir financiación y ayudas para proyectos" (GD 3)

ella también diferentes, como son la sociedad en general, los medios de comunicación, los gestores sociales y los jóvenes no voluntarios.

11.1 LA IMAGEN DE LAS ONGs EN LA SOCIEDAD.

Las ONGs disfrutan de un reconocimiento social que podríamos atribuir entre otras razones, a su aparente novedad, a ser considerada la expresión organizada "más pura e inteligible de la solidaridad altruista" y a la mayor publicidad otorgada a éstas para "halagarlas y motivarlas" (**Casado, 1999**, pp.93-94). No obstante, cualquiera de las tres razones se apuntalan sobre percepciones muy subjetivas que no dejan de ser meros artificios o apariencias frecuentemente respaldadas por las administraciones públicas, por los propios medios de comunicación y por el afán ciudadano de ser políticamente correctos con ellas cuando se les pregunta.

Precisamente **en el capítulo 9 apuntábamos que** las encuestas parecen confirmar esta última apreciación como nos muestra, por ejemplo, la elevada valoración de los madrileños con respecto a los voluntarios (9,1 sobre 10, **González Blasco y Gutiérrez Resa, 1997**) y las ONGs (el 79% de los españoles valora como bien o muy bien el trabajo desarrollado por la ONGs- **CIS 2419**-; un porcentaje similar al de trabajadores que las daría un día de su sueldo al año- Encuesta de Demoscopia para la Fundación Empresa y Sociedad- el País, 18 de febrero del 2001) que no se traduce en unos niveles de asociacionismo y voluntariado tan elevados como cabría esperar. Tales niveles de aceptación de las ONGs por parte de la sociedad se reflejan fundamentalmente en un método tan cuantitativo como son las encuestas en las cuales, como bien nos recuerda **Callejo (1999, p.53)**, tienden a "recogerse más las opciones que están socialmente legitimadas que la real vinculación de los encuestados con las respuestas" (**Callejo, 1999, p. 53**), y que deberían ser completadas con análisis cualitativos como el que presentaremos más adelante en los que la visión de las ONG no suele ser tan optimista.

En ellas se recogen, por otro lado, aspectos tan interesantes como la valoración popular del trabajo desarrollado por las ONG y de su utilidad social, cual es su grado de conocimiento de las tareas desempeñadas por éstas o la justificación ciudadana de su existencia en la sociedad.

Así, cuando preguntamos a los jóvenes si consideran que "ser voluntario es una moda" tan sólo responden afirmativamente 17 de cada 100 (**CIS 2221**) mientras que tal porcentaje aumenta al 25% cuando se trata de población en general al preguntarles si lo que es una moda es "colaborar con las ONGs" (**CIS 2419**). Por el contrario, son mayoría los que piensan que el voluntariado demuestra interés por los problemas sociales (75,8%, **CIS 2221**) y que las ONG son realmente necesarias (El 63% cree que colaborar con ellas ayudaría mucho a solucionar los problemas de los países en desarrollo, (**CIS 2419, Alemán y Trinidad, 2001**). Precisamente, las razones que suelen prevalecer entre aquellos que sí colaboran son : las necesidades personales como la propia satisfacción (38%), intereses más expresivos como el deber u obligación moral (33%) e intereses instrumentales como adquirir experiencia y formación (28%) (encuesta a entidades voluntarias del 0,52 subvencionadas en la convocatoria del IRPF 1998).

Las ONG no sólo son consideradas como necesarias por una amplia mayoría sino que también son ampliamente conocidas, tal y como refleja el barómetro nº 2419 del CIS de mayo del 2001 en el que el 88% confirma que las conoce. Bien es cierto que eso no significa que las conozcan profundamente ya que, como han comprobado **González Blasco y Gutiérrez Resa (1997)** en la Comunidad de Madrid, aunque la gran mayoría conoce a las grandes organizaciones cuando se les pregunta (Cruz Roja y Cáritas, por ejemplo) cuando se pide abiertamente que digan un nombre sólo un 23% de la población cita alguno. Cuando se trata de las personas mayores, el voluntariado es una opción relativamente conocida (el 53% conoce la existencia de los servicios de voluntariado social para la tercera edad, **CIS 2279**) pero poco preferida en los casos en los que no cuentan con la ayuda familiar suficiente (sólo el 3% elegiría como primera opción el voluntariado social, **CIS 2072**).

Finalmente, en cuanto a la valoración ciudadana sobre la financiación de las organizaciones no gubernamentales y su relación con el Estado parece comúnmente aceptado que se financien con fondos públicos (67%) seguido a cierta distancia por aquellos que piensan que deben financiarse solamente con fondos privados como donativos y cuotas (20%) (**CIS 2419**). Precisamente entre las nuevas formas de financiación alternativa para las ONGs resulta especialmente interesante la dimensión adquirida por lo que se ha denominado como *"marketing con causa"* (*"caused-related marketing"*) o *"marketing altruista"* (en adelante MKC). Recordemos que se trata de asociar una marca a un determinado proyecto social al que se destina un porcentaje de los ingresos por las ventas con el propósito último de "vender más", y donde generalmente el sujeto no es el producto sino la empresa que lo comercializa. El origen de esta técnica, a pesar de ser tratado literariamente a principios de los setenta por **Mindak y Bybee (1971)**, data de cuando American Express registró esta actividad en la oficina de patentes americana como "un servicio de la marca" para describir la campaña de promoción a una fundación de bellas artes que desembocó en la financiación de la restauración de la Estatua de la Libertad en 1983. La compañía se comprometió a entregar a la fundación un centavo por cada transacción realizada con la tarjeta American Express y un dólar por cada nueva tarjeta dada de alta durante el último trimestre de ese año. Como consecuencia, el uso de dichas tarjetas incrementó un 28% y la compañía donó 1.700.000 dólares para restaurar la estatua.

Por el lado de las propias organizaciones voluntarias, en las encuestas esta práctica se afronta con suspicacia entre la necesidad de mayor financiación para sus fines altruistas y el recelo de los riesgos que este recurso puede entrañar para la idiosincrasia e imagen social de la propia organización sobre todo cuando puede entrar en contradicción con esta ². Por ejemplo, la investigación realizada por **Barnes y Fitzgibbons (1992)** en el área de beneficencia ³ nos indica que el 95%

² Como se menciona en el *El País*, 28 de Junio de 1998, en referencia a organizaciones como INTERMON (o la actitud más rotunda de Greenpeace), que no aceptan el mecenazgo o la colaboración con empresas cuya actividad fuese contradictoria a sus principios. Hace tres años (*El Mundo*, 15 de Enero de 1999) conviene recordar los "malos humos" vertidos sobre Tabacalera, por un anuncio de Fortuna, que pretendía donar de forma oportunista, el 0,7% de las ventas de un tabaco que causa muertes todos los días.

³ Investigación realizada en base a un cuestionario telefónico (20 preguntas) realizado con un muestreo aleatorio sistemático a 23 entidades de gran dimensión en el área de beneficencia.

de las entidades no lucrativas entrevistadas consideran que el MKC ensalza la imagen de los patrocinadores, mientras que un porcentaje algo superior (96%) entiende que esa actividad es beneficiosa para la consolidación de las actividades altruistas, o que un 41% considera que en el futuro las ONGs podrían acabar dependiendo financieramente del éxito de las campañas publicitarias. Por otra parte, mientras que el 86% coincide en que el MKC es beneficioso para ambos (para las firmas comerciales y para las entidades no lucrativas cuyas causas sean comercializables), el 64% considera que también supone un cierto riesgo ¹⁴.

Por el lado de los consumidores, los sondeos realizados apuntan hacia una valoración positiva en relación al marketing con causa que se manifiesta en la preferencia por ejercitar sus derechos de compra sobre aquellos productos que generan un valor adicional sobre el bienestar de otros ciudadanos diferentes a los propietarios de las firmas comerciales, aunque bajo ciertas condiciones. Tal predisposición a adquirir estos productos está basada según autores como **Ross, J.; Stutts, M.; Patterson, L. (1991)** en un complejo entramado de intercambios económicos de raíz utilitarista y valor simbólico social a tres bandas entre el consumidor, la firma y la causa, donde un individuo ejercerá su derecho de compra con causa altruista siempre que: 1) en el pasado haya percibido que la compra que realizó es injusta ¹⁵ y que adquiriendo los productos "altruistas" ayudaría a equilibrar tal desequilibrio, y que 2) la compra y la donación correspondiente puedan equilibrar las diferencias entre ellos mismos y el receptor de la donación. En la práctica, los autores mencionados ¹⁶ llegan a la conclusión de que cerca del 70% de los consumidores cree que es un buen camino para destinar fondos a causas benéficas, aunque algo menos de la mitad (48,7%: 51% mujeres y 42% hombres) comprarán el producto principalmente para apoyar la causa vinculada ¹⁷. No obstante, el grado de predisposición a probar nuevas marcas como resultado de promociones mercantiles con causa, siempre que se trate de un producto de compra habitual, llegaría hasta el 58% en las mujeres y 46% en los hombres, demostrando a su vez, la mejor predisposición de las primeras hacia este tipo de consumo.

En esta dirección apunta la primera encuesta sobre el papel social de la empresa realizada en el año 2000 a los ciudadanos de 12 países europeos *donde se manifiesta que el 44% estaría dispuesto a pagar más por "productos responsables" (un 30

¹⁴ Otro ejemplo es el sondeo realizado por "Valores & Marketing" y el IESE en noviembre de 1995 a la totalidad de las empresas españolas con algún tipo de actuación relacionada con el marketing altruista (El País, 28 de Junio de 1998) que refleja como principales objetivos conseguidos por las empresas, los relacionados con la responsabilidad social (43,8%), la imagen de empresa y la imagen de marca (27,1%) sobre todo en el campo de sus relaciones con las ONGs sociales y culturales (50%).

¹⁵ Podría referirse, por ejemplo, al caso de las compras realizadas a grandes marcas comerciales beneficiadas gracias a la explotación y mano de obra barata procedente de países subdesarrollados (tal es el caso de NIKE, que ya está sufriendo "en sus carnes" y en sus ventas las denuncias por emplear trabajo infantil en Pakistán)

¹⁶ Mediante 225 entrevistas personales a mayores de 21 años, no estudiantes a tiempo completo, en un área metropolitana del Suroeste de Estados Unidos

¹⁷ Según un estudio publicado en EEUU por Business Week en 1997 (ver El País, 28 de Junio de 1998), los consumidores creen que las empresas tienen la obligación de contribuir a las causas mientras que el 76% declara que, a igual precio y calidad, se decidirían por el bien vinculado a una buena causa.

* Los países son Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Finlandia, el Reino Unido, Holanda, Italia, Portugal, Suecia y Suiza. La encuesta fue encargada por CRS Europe (asociación de empresas apoyada por la Comisión Europea para la promoción de la responsabilidad social de la empresa). representada en España por la Fundación Empresa y Sociedad (el País, 24 diciembre 2000)

% para el caso de España, donde además algo más de la mitad de los encuestados afirmó haber adquirido un producto o servicio vinculado a una buena causa)

11.2 LA IMAGEN DE LO SOCIAL EN LA SOCIEDAD DE LA IMAGEN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

El creciente proceso de globalización económica en el que lo mercantil se antepone a lo social unido a la contracción espacio-tiempo donde la información y la conciencia de lo social traspasan con mayor facilidad las fronteras nacionales, ha acelerado la importancia de la imagen que las organizaciones puedan proyectar. Paralelamente, el clima latente de deslegitimación del Estado y de reconstitución de la sociedad civil ha supuesto que la acción privada no lucrativa sea contemplada como un fenómeno a rescatar, relativamente novedoso y con un indudable potencial, que los medios de comunicación tratan cada vez con mayor interés tanto porque detrás de ellas existen organizaciones no lucrativas que se han convertido en una prioridad de los políticos y que se financian mayoritariamente con unos fondos públicos cuyo destino interesa cada vez más a los potenciales ciudadanos-consumidores, como porque informar y relacionarse mediáticamente con estas organizaciones aporta una combinación suficiente de buena imagen, riesgo, catastrofismo y cercanía popular al colectivo sufriente para garantizarles una mayor audiencia y autopromoción (**“en otras empresas como EL MUNDO (en mayúsculas) los empleados pueden donar el contenido de sus cestas de Navidad a familias necesitadas”,** El Mundo, 22 de diciembre de 1997)(**“EL MUNDO, Radio Nacional de España y la Comisión Europea se han embarcado en un proyecto informativo, Solidarios, que pretende impulsar la labor de las ONGs, la cooperación y la solidaridad”,** El Mundo, 9 de marzo de 1998).

En este sentido, los medios de comunicación, especialmente los apoyados en imágenes, se están convirtiendo en la mejor plataforma de conocimiento de las prácticas voluntarias tanto o más que las campañas promovidas por las instituciones oficiales. Razón por la cual no es de extrañar que en la segunda línea estratégica del **Plan del Voluntariado 2001-2004** se proponga la “sensibilización y compromiso de los medios de comunicación social hacia las temáticas relativas a las ONGs y el voluntariado”.

Un seguimiento observacional de las noticias sobre ONGs presentadas en la radio y en la televisión durante gran parte del año 2001, complejo y muy parcial por otra parte dada la ausencia de registros sólidos para revisar, nos indican que la mayor parte de ellas, sin contar su difusión publicitaria, se centran en tres grandes bloques como son: la intervención de ONGs para el desarrollo en catástrofes humanitarias, la protección de colectivos como la mujeres maltratadas, la infancia y los inmigrantes y la promoción del voluntariado en Congresos o foros en los que participan personalidades de prestigio.

Con todo ello, entre los medios de comunicación analizados, la prensa es el más prolífico en noticias sobre las ONGs, si excluimos Internet y las numerosas

páginas web de solidaridad creadas en los últimos años (**ver capítulo 15**). La prensa tiene en común con el resto de medios el uso recurrente de las mismas denominaciones de la acción social con términos como ONG, organizaciones de ayuda humanitaria o el de Tercer Sector relegándose otras denominaciones menos usuales como entidades/organizaciones no lucrativas, entidades de servicios sociales o de acción social y Sector no lucrativo a declaraciones o entrevistas realizadas a expertos en el sector. También suelen coincidir en las organizaciones sobre las que informan ya que ostentan el mayor número de titulares o reportajes aquellas que reciben mayores subvenciones, las que son más conocidas por el gran público tanto por tradición (Cáritas y Cruz Roja) como por su mayor publicidad en los medios (Aldeas infantiles, Médicos del mundo, Intermón, Ayuda en Acción, fundación ANESVAD...) y las que llevan a cabo las iniciativas más originales normalmente relacionadas con el trabajo en la red.

No obstante, este medio de comunicación escrito presenta una mayor diversificación en la temáticas que analiza que el resto de medios. Concretamente, tras una revisión de más de 200 noticias relacionadas con las ONGs desde 1998 hasta la actualidad principalmente en tres de los periódicos de mayor difusión nacional (El País, El Mundo y ABC) se han observado predominantemente siete líneas de interés:

1. Difusión y promoción de la acción social no lucrativa (difusión de medidas legislativas, de Foros, Congresos y días de voluntariado o del racismo, declaraciones y/o entrevistas a responsables de grandes organizaciones no lucrativas y a representantes políticos, publicaciones...)
2. Iniciativas, propuestas e intervenciones de ONGs en cuestiones puntuales de diversa magnitud:
 - En catástrofes de dimensión internacional (Participación de ONGs en Afganistán, en el huracán Mitch, minas antipersona, Balcanes...)
 - De ámbito nacional y de lucha contra la exclusión (pisos para menores inmigrantes, maratones para el pueblo saharauí, páginas web de ONGs y servicios virtuales, colaboraciones de ONG con empresas privadas, alternativas a la desaparición de la Prestación Social Sustitutoria...)
3. Dimensión cuantitativa y económica del Tercer Sector (número de voluntarios, aportación al PIB, empleos remunerados y voluntarios...)
4. Prácticas de ONGs irregulares (financiación irregular, maltrato de los beneficiarios, ineficacia...).
5. Desarrollo y cooperación internacional, inmigración, tercera edad, discapacidad.
6. Ayudas y financiación pública (reparto del 0,52, destino de los fondos públicos por programas, cambios en los sistemas de adjudicación de las subvenciones...) y privada (fundraising, marketing con causa, empresas solidarias...).
7. Promoción y profesionalización del voluntariado

La intensidad y frecuencia de aparición de estos espacios de acción en la prensa es muy diferente y podría simplificarse reduciéndola únicamente a una variable

temporal que permitiría agruparlas en líneas de interés *transversales*: fruto de iniciativas esporádicas muy concretas, de catástrofes puntuales o de intervenciones bélicas diferentes una de otras, y en *longitudinales* que aparecen regularmente a lo largo del periodo analizado como la financiación y las ayudas recibidas por las ONG (por ejemplo, el 0,52%), el voluntariado, medidas de lucha contra la exclusión, la difusión de eventos y de declaraciones, su dimensión económica y, especialmente desde 1999, las iniciativas no lucrativas en la red.

De la lectura de esos artículos puede desprenderse que la imagen de las ONGs en la prensa balancea con cierta rapidez entre extremos opuestos como son la sobrevaloración de su actividad y la hipercrítica de las irregulares cometidas especialmente en lo concerniente a los servicios prestados deficientemente y a su financiación irregular, sobre todo cuando los fondos proceden de las Administraciones Públicas.

En concreto, las ONG son generalmente aceptadas como mecanismos eficaces de denuncia de las desigualdades y de la restricción de libertades, como factor de integración social que cotiza al alza ("**algo más que una moda. La solidaridad cotiza al alza**" (ABC, 18 abril de 1999) y como parte de una "**economía social**" o "**solidaria que crea empleo estable**" y riqueza (ABC, 24 de febrero 1997).

Por el contrario, los artículos eminentemente críticos son muy puntuales ("**Las ONGs, ¿lavado de conciencia o solidaridad?. El auge del voluntariado coincide con un aumento de la descoordinación de las ayudas y con la aparición de abusos**", El País, 25 de febrero de 1998⁹ y su intensidad va decreciendo considerablemente según se pasa de la denuncia de prácticas irregulares y especulativas contrarias a su idiosincrasia altruista, (véase el País 12 de agosto del 2001: "**La ONG Banco de alimentos confirma que es accionista de Gescartera**" o la expresión "**(ges)Cartera de la Iglesia**" en el País del 23 de agosto del 2001), a la manifestación de ciertas debilidades propias del sector (dependencia financiera del Estado, dependencia de los objetores de conciencia o los recelos interasociativos) o a la existencia de tensiones con la administración en la aprobación de nuevos sistemas de control de subvenciones ("**el fin de la mili deja a las ONGs más modestas sin opción de cubrir la función de miles de objetores**", El País, 16 de diciembre del 2001; "**desde la Coordinadora de ONG se la considera altamente sospechosa**", "**el plan director recibió duras críticas antes de su aprobación, casi unilateral por parte del gobierno**", El País, 14 de enero del 2001).

En cualquier caso, por lo general los medios de comunicación tienden a ser "mediáticamente correctos" con las ONGs y favorables a la idea de un Estado menos implicado en la acción social en favor de estas organizaciones, a ser posible financiadas con más fondos privados y con fondos públicos más controlados y

⁹ En este artículo además se afirma que "se pugna por la cuota del mercado dolor, falta especialización, amateurismo, ineficacia, despilfarro y, lo que es peor, aparición de ONGs dudosas o falsas que restan capacidad económica a las que funcionan"

mejor gestionados. Así, en un afán de transparencia informativa son redundantes los titulares que remarcan el predominio y reparto de los fondos públicos (**"el 61% de los ingresos de las ONG para el desarrollo son fondos públicos**, El País 6 de mayo de 1999; **"Cruz Roja y las asociaciones católicas se llevan la parte del león del 0,5 del IRPF"**, ABC 25 de julio de 1996) en paralelo a cierto apoyo a la difusión de prácticas de colaboración con empresas solidarias (**"las empresas favoritas de las ONGs"** Expansión y empleo, 13 de mayo del 2001) entre las cuales se encuentran con frecuencia aquellas a las que pertenece el propio medio de comunicación que lo publica.

En este sentido parece que las ONGs tienen el enorme mérito de haber puesto de acuerdo, sin pretenderlo, a líneas editoriales a menudo contrapuestas, tanto en las razones para alabarlas como en las razones para no hacerlo, bajo **una orientación común de que la iniciativa privada no lucrativa debe asumir mayores responsabilidades frente al Estado.**

Igualmente, en los medios se constata cierta predisposición a la connivencia con las intenciones de las Administraciones Públicas y de sus responsables, expresadas tanto en el Plan del Voluntariado 2001-2004 ("apoyar la presencia del Tercer Sector en los medios de comunicación social con el fin de difundir una *imagen positiva y realista* de las ONGs... y proporcionar información a la ciudadanía sobre la posible colaboración en ONGs...) como en la prensa en los siguientes términos¹⁰: **"la idea de más sociedad y menos Estado, uno de los compromisos, se añade en el texto, adquiridos en el programa electoral del Partido popular"**, El Mundo, 13 de abril de 1997; **"Aznar pidió también que la sociedad ayude a través del voluntariado y en la tarea a favor de los más necesitados y marginados"**, El Mundo, 17 octubre de 1997; **"es muy importante la labor de concienciación de la sociedad de la necesidad de ayudar"** (declaraciones del Secretario de Estado de Cooperación en una entrevista publicada en El País, 14 de enero del 2001); **"el ala más liberal del partido popular se ha opuesto a que el Estado regule los cauces participativos en lo social"**, El Mundo, 4 de diciembre de 2000.

11.3 LOS GESTORES SOCIALES ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

El crecimiento del número de ONGs durante la década de los años noventa se ha traducido en su mayor visibilidad social en parte facilitado, de forma selectiva, por los medios de comunicación social que puntualmente (a través de ciertas campañas) o mediante noticias de cierto impacto (a veces negativas) han incorporado a las entidades sociales a la actividad mediática. La relación de las entidades voluntarias con los medios de comunicación ha sido objeto de debate en los GD de manera relativamente espontánea y puede calificarse inicialmente como una "relación problemática" e incluso e desconfianza desde la perspectiva de los gestores sociales. Ahora bien, la relación de los gestores sociales con los medios de

¹⁰ Las letras en cursiva son frases que el periódico reproduce textualmente de los propios interesados

comunicación es una parte, importante, pero solo una parte de lo que podría calificarse de política de comunicación de las ONGs.

La acción comunicativa de las entidades sociales tiene dos facetas: la primera es de carácter sustantivo (**COMUNICACIÓN**) y tiene que ver con la dificultad, asumida por los GD, de transmitir a la sociedad las motivaciones y valores que inspiran la actividad de las entidades sociales. La segunda faceta es de carácter instrumental (**DIFUSIÓN**) relacionada con la transparencia y transmisión de las actividades de las entidades. Ambos aspectos se entremezclan en el debate de los directivos sociales y es preciso diferenciarlos aunque sus relaciones sean profundas.

El primer aspecto, el sustantivo o comunicativo, es clave para los directivos sociales ya que se relaciona con la percepción que estos tienen del cambio que se ha producido en los objetivos de las entidades sociales – el retroceso relativo de los objetivos de reivindicación y transmisión de valores y el auge de la gestión de servicios. Para los directivos sociales el problema de comunicación que afrontan las entidades sociales es el que se refiere a la transmisión y promoción de valores o cultura de solidaridad como seña de identidad organizativa. En este sentido enfatizan que las entidades sociales han ganado en imagen social o visibilidad, como se señala en el GD de Valladolid, pero a costa de la identidad comunicativa. De manera explícita se dice que las entidades sociales “**existen para comunicar**” (GD 9) o transmitir valores cuya **recuperación** y activación deben ser potenciados. La imagen social de las entidades sociales pasa de este modo por la capacidad para comunicar adecuadamente una cultura de valores solidarios. Ello no depende de los medios de comunicación social, que son un canal o instrumento, sino más bien de la propia capacidad o fuerza de la “misión” de las propias entidades. La comunicación no es aquí simple aplicación del marketing organizativo sino la capacidad, en cuanto organización comunitaria, de transmitir los objetivos de cultura solidaria y desarrollo de la democracia social.

El segundo aspecto es el de la difusión o información de las actividades de las entidades. Existe un convencimiento bastante generalizado de que las entidades sociales no saben informar adecuadamente sobre sus actividades sociales, de que se hace más organizativamente que lo que se conoce socialmente. Preocupación, bien es cierto, que no suele ir acompañada de propuestas de cambio o mejora en las políticas de información. Existe un amplio convencimiento de que la primera condición de una política eficaz de información pasa por la “transparencia en la gestión”, que los ciudadanos sepan que las cuentas son claras. Lo cual idealmente debería basarse (según el GD 4) en **auditorías externas** que faciliten una información transparente y eviten la magnificación de los errores de las ONGs ante la sociedad, pues como se dice en el mencionado GD “**cuando una organización mete la pata .la sociedad generaliza**” el error al conjunto de las entidades sociales cuestionando su actividad y sospechando del uso de los recursos que, como es sabido, son en gran parte públicos. Decimos idealmente ya que la gran mayoría de las entidades sociales por su pequeño tamaño y escasos recursos no recurre a esta técnica de análisis. En todo

caso es común denominador la necesidad de la transparencia ante la sociedad, como condición previa para la difusión de las actividades y su adecuada valoración social.

La difusión de actividades así como la comunicación de valores se topan con dos obstáculos. El primero es de tipo ideológico y que los GD denominan **“barreras de contramotivación”** (GD 4) que aparecen en los medios de comunicación como supuesta contrapublicidad latente. Es decir, aparece en los GD la idea de que los medios de comunicación transmiten cada vez mas valores distintos a los que promueven las entidades sociales. Lo cual si bien es cierto relativamente también lo es que de alguna manera algunos gestores sociales parecen conceder a las entidades sociales la capacidad de reserva ética de la sociedad civil. El generalizado énfasis de los directivos sobre esta dimensión moral o ética de las entidades sociales, razón de ser de su objetivo o misión, parece estar sobredimensionada en la medida en que estas actúan en un entorno social concreto en el que otros valores o contravalores sociales afectan la práctica organizativa diaria de este sector que toma decisiones organizativas que a veces contradicen la propia misión instituyente.

Por otro lado, existe una barrera material que es la incomunicación relativa, tal como aparece en los GD, entre las ONGs y los medios de comunicación y que de manera expresiva señala un directivo al afirmar que **“los medios de comunicación en general pasan olímpicamente de la labor voluntaria”** (GD 4). La queja es que sólo son noticias los escándalos o la falta de justificación de cuentas de una determinada entidad social. Estos casos, junto a las campañas puntuales de apoyo a acciones internacionales (terremotos por ejemplo), serían las noticias por excelencia del sector que ocupan la atención de los medios de comunicación.

Autocríticamente hay gestores que plantean la necesidad de establecer una política de entendimiento continuo con los medios de comunicación. Se preguntan cómo **“implicar o interesar a los medios en la labor que realizan las entidades sociales de forma que la gente sepa lo que están haciendo”** (GD 4). Se asume la dificultad de establecer canales y formas permanentes de comunicación con los medios de comunicación y, en todo caso, se revela claramente la ausencia de estrategias de comunicación en la gran mayoría de las entidades sociales. El hecho de que sean **“empresas con intereses...que permiten el acceso a determinados ámbitos en función de sus estrategias”** (GD 3) es la justificación que muchos directivos aducen para explicar el recelo ante los medios y el distanciamiento de estos respecto de las ONGs. Incluso se habla en algún caso de que los medios, sobre todo la TV, fomenta lo que se denomina **“ayuda indolora sin tocar la raíz de los problemas”** (GD 3).

Cómo hacer que la actividad de las entidades sociales sea noticia mas o menos sistemática en los medios y no puntual noticia de escándalo es lo que no aparece con claridad en los medios. Predomina la queja en las entidades sociales sobre su escaso peso mediático pero no existen alternativas claras de cómo lograr establecer unas prácticas de entendimiento mutuo entre aquellas y los medios de comunicación. Este es un reto pendiente en el conjunto de las entidades sociales con escasas excepciones.

11. 4 LAS IMÁGENES DE LOS JÓVENES NO VOLUNTARIOS.

Resulta muy interesante profundizar en los discursos sociales circulantes sobre el voluntariado (percepciones sociales, ideológicas, morales...), asimilables a lo que trivialmente tendemos a entender como por opinión pública, en tanto en cuanto dichos discursos constituyen una de las principales bases de la definición y construcción social del voluntariado. En numerosos textos que se ocupan del estudio voluntariado, se parte de la percepción de una valoración social general positiva acerca del voluntariado ¹¹ y de su actividad, valoración positiva que se extendería a las organizaciones voluntarias y al tercer sector ¹². Para **Antonio Madrid (2001: 144)** la admiración causada por la gratuidad del acto voluntario constataría la hegemonía del economicismo mercantilista en el imaginario colectivo.

Algunas encuestas han ofrecido datos interpretables también en ese sentido tal como hemos visto en el epígrafe 11.1 .

Pero, estos indicadores cuantitativos (que no medidas absolutas) poco nos dicen del ‘contenido’ de esas valoraciones mayoritariamente positiva que están necesariamente vinculadas a un discurso sobre el voluntariado, la participación y las organizaciones voluntarias. Tampoco nos permiten apuntar si existen variantes discursivas en el contexto de esa percepción positiva; en definitiva, se produce una inevitable simplificación. Por ello, es necesario recabar una base empírica —de corte cualitativo— que estructure y complejice, explique, apoye o matice esa percepción de expresión tan generalizada en los textos, y apuntada en algunas aproximaciones cuantitativas.

Las encuesta estadística tiende a magnificar el apoyo popular, al recoger y amplificar el estereotipo (fundamentado en este caso política y mediáticamente). Desde un punto de vista discursivo (e ideológico), la realidad mucho más compleja que lo que parece apuntar el ‘simple’ apoyo y reconocimiento —casi sin fisuras— que la población otorga a los sujetos y organizaciones voluntarias. Las encuestas referidas a opiniones y actitudes, aquellas que sobrepasan el nivel de la ‘simple’ medición de los hechos sociales, tienden, en general, a homogeneizar las posiciones discursivas, al ‘potenciar’ las posiciones dominantes y minimizan las descentradas ¹³. Así, en las encuestas desaparece la ambivalencia de los discursos de la ciudadanía sobre las ONG, al ofrecer una imagen de apoyo incondicional. En nuestro caso, nos concentraremos en el análisis —en clave cualitativa— del segmento social con el discurso potencialmente más ambiguo, **los jóvenes no parti-**

¹¹ Del discurso idealizador se desprendería un aumento del estatus (en términos de prestigio) de los voluntarios/as dedicados a tareas de integración social. Según Colozzi (1994: 239) “...teóricamente se podrían distinguir las asociaciones que tienden a aumentar el estatus y las que pueden producir efectos de estigmatización. Entre las primeras estarían comprendidas las “organizaciones de servicio”. Entre las segundas, algunos grupos de auto-ayuda, donde la inclusión en ellos identifica a la persona como perteneciente a una categoría de disminuidos, aun cuando la incapacidad sea aparentemente invisible”.

¹² Entre otros: Casado (1999: 7), Herrera Gómez (1998: 164), Mogin (1999: 20) y G. Rodríguez Cabrero (1999: 29).

¹³ Con respecto a las limitaciones de la encuesta estadística en relación con las preguntas sobre cuestiones ideológicas, la referencia ineludible es A. Ortí (1989)

cipantes, para de esta manera, delimitar el posible ‘vector de desarrollo’ de los discursos sobre el voluntariado. Como veremos, nuestros grupos, no desvelan posiciones monolíticas a favor o en contra de las organizaciones voluntarias y el voluntariado, sino discursos complejos y repletos de matizaciones.

Hemos utilizado para el análisis tres grupos de discusión integrados por **jóvenes no voluntarios/as**, y no asociados, para de esta manera obtener un discurso (o visión) externo al propio fenómeno voluntario. No hemos de confundir nuestras conclusiones con una radiografía completa de la opinión pública sobre el voluntariado, dado que nos hemos concentrado en el segmento joven de la población. Las variables utilizadas en el diseño de los grupos han sido: género, clase social y nivel de estudios. A continuación sintetizamos algunos de los elementos discursivos más significativos.

Un elemento de importante consideración como marco interpretativo de los grupos de discusión es la convicción de los bajos niveles de participación juvenil (en organizaciones y asociaciones) en España. Así lo constata **J. Callejo (1999)** en función de la revisión de los sucesivos estudios sociológicos empíricos sobre la juventud española y también de su dilatada experiencia de investigación sociológica. La convicción de estos bajos niveles de participación juvenil se ha acentuado a lo largo de la realización de nuestro trabajo de campo. Los muy reducidos niveles de asociacionismo y voluntariado en los centros educativos en los que hemos realizado la captación de jóvenes para nuestros grupos y entrevistas (excepción hecha de las titulaciones vinculadas a temas sociales: trabajo social, integración social, educación infantil) así parecen atestiguarlo.

a) Actitudes y percepción de la participación social

Existe en nuestros grupos una rápida identificación de la participación social con el marco del asociacionismo y más concretamente con el ámbito de las organizaciones no gubernamentales. Así, dentro del amplio universo de la participación social, los grupos tienden a centrarse (limitarse) en la consideración del **voluntariado social** —en el seno de organizaciones voluntarias— como **arquetipo** de lo que se entiende como participación social. Es más, los jóvenes no voluntarios/as (no participantes) tienen grandes problemas para referenciar otro tipo de participación que se salga del marco del voluntariado social clásico. Así el referente hegemónico de la participación es el voluntariado social, lo que por otro lado, nos habla del profundo reconocimiento social de los sujetos implicados en esta actividad. En cierta medida, los jóvenes parecen ser conscientes del reconocimiento social (el gran consenso) que existe en torno al voluntariado, y a partir de esa conciencia se suman a él.

- ***La explicación de la participación***

Ante la percepción positiva que recorre el colectivo de jóvenes no participantes en relación con los voluntarios/as como paradigma de la participación social, en los grupos se articulan unas estrategias justificativas (muy elaboradas) en torno a su ‘no

participación'. Incluso en ocasiones, los grupos reconstruyen —a la carta— el concepto de participación y asociacionismo para tener cabida en él, en estos casos, la participación y el asociacionismo se identifica con la simple 'socialidad', el hacer con otros, se identifica con la dimensión comunitaria de la existencia, con el simple contacto social con otros (mediado por lo afectivo). Otras veces el voluntariado se identifica con los 'actos cívicos' cotidianos (ceder el asiento en el metro, utilizar las papeletas...) ¹⁴. De esta manera, los no participantes tratan fantasiosamente (aunque sean conscientes de que no son realmente sujetos participantes) de arrogarse la marca positiva que ellos atribuyen a la participación social, el asociacionismo y el voluntariado.

En relación a las estrategias justificativas, en realidad, la definición de las causas por las cuales ellos no son voluntarios/as, suponen una descripción (en negativo) de las causas que creen que explican las pautas de participación de los voluntarios/as. En ocasiones, se viene a defender que si ciertos jóvenes participan, si colaboran como voluntarios/as, no es sino porque ciertas condiciones se lo han puesto fácil; por el contrario si ellos/as no participan, si ellos no son voluntarios/as, es porque no han podido, porque en definitiva no han tenido la oportunidad. Desde ahí se proyecta una disposición muy marcada a participar, una forma de valorar positivamente el voluntariado, sin caer en una desvalorización de los no voluntarios/as. Como afirmamos, una estrategia realmente sutil.

Los factores principales que según los jóvenes no participantes concurren en la explicación de pautas de participación son: a) *red de relaciones* personales en las que existen vínculos con personas que sí participan; b) el *conocimiento*, vinculado a la existencia de *información* sobre las iniciativas de participación (organizaciones, programas, etc. Estos dos factores posibilitarían una entrada en contacto con las entidades que canalizan la acción voluntaria. Sin estos factores 'facilitantes', el acercamiento es más complejo.

El discurso de los no voluntarios/as sobre la participación está atravesado por una concepción extremadamente pasiva de lo que es la participación, de esta forma atribuyen una responsabilidad fundamental a los poderes públicos, deben ser estos los que deben abrir las vías de participación, facilitar la adscripción a iniciativas de voluntariado, e incluso regular mecanismos a través de las cuales el joven pueda aportar (pasivamente), ideas para la reforma de las posibilidades participativas existentes.

b) Conceptualización del voluntariado y del sujeto voluntario

• Definición del voluntariado

El referente absolutamente central (y hegemónico) es 'la *ayuda*'. El voluntario/a es fundamentalmente alguien que ayuda (de manera gratuita, por añadidura). Pero,

¹⁴ Podríamos hablar como hace Béjar (2001a: 137) del "solapamiento entre la filantropía y la urbanidad" (en este caso Béjar recoge los discursos de los voluntarios que expresarían una continuidad entre lo que se considera 'buena educación' y la participación en organizaciones altruistas)

a quién se ayuda, las connotaciones nos dirigen a la ayuda al necesitado, lo que nos remite al modelo caritativo, y al marcado carácter afectivo que se atribuye a esa relación de ayuda. El valor moral que anida en la 'trastienda' es la ayuda al prójimo, eso sí, despojado de su dimensión religiosa. No hay en esta definición del voluntariado lugar para el referente *justicia* (con su marcado carácter material que trasciende lo moral). Quedan fuera del campo semántico abierto otros significantes: el cambio o la transformación social, el deber moral, incluso la responsabilidad.

Frente al deber aparece fundamentalmente el querer, la voluntad individual (no hay una obligación moral), estamos en el territorio de la decisión libre, el voluntariado aparece como expresión de la pura potencia y deseo individual. La fórmula se sintetiza de forma nítida en la siguiente cita: el ser voluntario/a significa *"ser amigo de alguien porque a ti te da la gana"*. Voluntariado como expresión de voluntariedad, y fundamentalmente como vínculo afectivo. Es una proyección de la capacidad individual, no hay lugar para la reflexión externa de carácter social, no se parte de la necesidad del otro, aunque la necesidad posibilite estructuralmente el ejercicio del voluntariado.

A veces el voluntariado aparece como opción aséptica (argumento que en última instancia defiende la opción de la no participación social): *"es una opción personal, pero que esté ahí, no quiere decir ni que sea ni buena ni mala... sino que, es una opción, igual que hay diferentes tipos de títulos en las carreras, igual que hay diferentes colores"*. Así, ser o no voluntario/a es algo semejante a escoger el color de tu falda, algo sin connotaciones morales, el ser voluntario/a no es bueno ni malo a priori, se relaja la cuestión ética, la valoración moral. Esta posición posibilita la comparación entre iguales entre los voluntarios/as y los no voluntarios/as.

Además, para los no voluntarios/as el voluntariado aparece fundamentalmente como un marco institucional/estructural previo que facilita la colaboración social, y no tanto, como un resultado de iniciativas participativas. Aunque desde un punto de vista genético, se trata de una visión errónea, desde una perspectiva de diagnóstico sí que refleja la situación actual: los voluntarios/as se adscriben a organizaciones, programas, etc. en cuya marcha general no suelen implicarse, y que en cierta medida son independientes de su colaboración (les preexisten, y permanecen después de su marcha). Los no voluntarios/as no son capaces de entender que el voluntariado es resultado de la participación social.

- **Campos del voluntariado**

Como apuntábamos más arriba, se tiende a identificar la participación social con el voluntariado, y más concretamente con el voluntariado social, y dentro de este voluntariado social la identificación se hace corresponder con algunas 'modalidades' que se circunscriben a los campos más clásicos de la caridad. Así, nos encontramos que los jóvenes no voluntarios/as perciben el voluntariado mayoritariamente como circunscrito a labores o tareas sociales de carácter paliativo (acompañar, dar conversación...). No hay referencia al potencial poder transformador del

voluntariado, siquiera a su capacidad de integración individual. Por eso, el concepto dominante es el de la ayuda.

Así, el voluntariado se identifica con colectivos percibidos como desvalidos, necesitados, colectivos que inspiran lástima y conmiseración: “niños enfermos” “niños maltratados”, “personas mayores”, “disminuidos”, “ciegos”, y desde el punto de vista espacial, se identifica con marcos institucionales como: “hospitales”, “asilos”, “centros de día”...

La identificación con esta modalidad restringida del voluntariado social, está relacionada con la atribución de una carga moral más positiva (es el espacio privilegiado para la expresión del altruismo y la solidaridad), carga moral ausente en otros tipos de voluntariado considerados, que son denominados en ocasiones (con un matiz minusvalorizador), como de “plantitas” y “animalitos”, frente a otro voluntariado más serio, caracterizado por la intervención sobre personas necesitadas.

Aunque el referente es el voluntariado social, se percibe una moderada apertura a la consideración de otros tipos de voluntariado. Se habla de nuevos campos del voluntariado como el voluntariado cultural (que en ocasiones se identifica con las tareas de los monitores y/o animadores socioculturales —que podríamos encuadrar claramente en el voluntariado social, si bien se sale del marco clásico de la caridad, cuando los receptores no son colectivos desfavorecidos socialmente—): cuidado del patrimonio artístico. Y como hemos indicado más arriba también aparecen referencias al voluntariado de carácter conservacionista. Sin embargo (como cabía esperar), no hay ningún tipo de identificación del voluntariado con modelos de participación política (en sentido amplio).

- ***Percepción del voluntario/a***

La idealización que se produce de la relación de ayuda (que nos remite a su marcada dimensión moral: ‘la buena acción’), derrama sus efectos moralizantes sobre el voluntario/a como sujeto social. Así, los jóvenes no voluntarios/as evalúan en términos generales de manera positiva al joven voluntario/a. No obstante la percepción positiva del voluntariado no es monolítica, se presta a matizaciones, fundamentalmente porque los no voluntarios/as son conscientes de que en ocasiones la acción voluntaria puede partir de intereses individuales (lo que rebajaría la cualidad moral de la acción de ayuda). Por otro lado, los no voluntarios/as, piensan que todos pueden ser voluntarios/as, eso implica que los voluntarios/as no son seres extraordinarios, fuera de lo común, superiores moralmente a ellos, y por ello no hay lugar para una idealización extrema: ellos conocen voluntarios/as, y son como ellos.

Así en ocasiones (mostrando una tendencia extrema en la que se inserta una clara autojustificación de la no participación social), el ejercicio del voluntariado se compara con una opción personal más (de carácter no moral) a la que se enfrenta el individuo, una elección más entre la multitud de bifurcaciones cotidianas a

las que nos somete la vida, una elección que no depende de la orientación moral del individuo:

“...es una opción personal, pero que esté ahí, no quiere decir ni que sea ni buena ni mala... sino que, es una opción, igual que hay diferentes tipos de títulos en las carreras, igual que hay diferentes colores”.

Aunque partimos de una percepción generalizada positiva de los no voluntarios/as sobre el voluntario/a, la actitud hacia los voluntarios/as tendría varios niveles de complejidad, que se concretaría en distintas posiciones: 1) admiración, reconocimiento moral de la relación de ayuda; 2) escepticismo, parte de la comparación con ellos mismos ¿lo hacen por ayudar? ¿son realmente mejores que yo? Cuanto más cercano (enfoque micro) es el caso que analizan puede mucho más la admiración, cuanto la valoración es más macro (sin apoyos de valoración concreta cercana) se abre paso un escepticismo moderado. De todas maneras, el escepticismo puede ser también interpretado como una estrategia autojustificativa.

c) Valoración de las organizaciones voluntarias

En la valoración de las organizaciones voluntarias nos encontramos con una cierta ruptura, la moderada idealización de la acción voluntaria (como relación de ayuda), que se extiende también (aunque disminuida) a los voluntarios/as como sujetos de esa acción, no continúa para el caso de las organizaciones voluntarias, referenciadas siempre como ONGs. Nos encontramos con lo que podemos denominar como un discurso ambivalente, en el que se simultanea el reconocimiento genérico de su labor, con la desconfianza y en ciertos casos incluso la denuncia.

Es de reseñar que la ambivalencia social frente a las organizaciones voluntarias también planea sobre algún estudio cuantitativo (si bien circunscrita a su gestión económica). Así en el ya mencionado estudio de González Blasco y Gutiérrez Resa (1997: 54) se concluye que “la opinión pública aparece un tanto recelosa, es lo que se refiere a la utilización de los recursos recibidos por las Asociaciones de Voluntariado. Aunque una mayoría de los ciudadanos de la Comunidad (57%) se muestran seguros o bastante seguros de que las Asociaciones utilizan esos recursos para aquello que los solicitaron [...], sin embargo, un significativo porcentaje del 42% muestra una opinión poco o casi nada segura respecto al uso de los fondos para los fines que se pidieron”. Y continúan los autores afirmando que “estos datos matizan la popularidad y auge que parecen tener las asociaciones de voluntariado, pues a pesar de su “buena imagen” no están exentas de un porcentaje significativo de desconfianza pública, al menos en la Comunidad de Madrid, y en lo referido al destino de fondos” (ibíd.)

En la dinámica de nuestros grupos de discusión, parece claro que hay buenas ONG, y que hay malas ONG, y por supuesto malas prácticas: en relación a la captación y gestión de los recursos humanos voluntarios. Se tiene la idea de que las

organizaciones (ciertas organizaciones), recurren al engaño, ocultan información... No hay espacio, pues, en nuestros grupos de discusión para una visión ingenua o romántica de la labor de las ONG, se impone una valoración escéptica de que esta muy mediada por el factor económico. Las organizaciones voluntarias deben demostrar eficacia económica, ser transparentes en el uso del dinero que reciben.

Las ONG en ningún caso son vistas como iniciativas propias de la sociedad civil, de los ciudadanos de a pie, sino como marcos institucionales preexistentes (algo dado). De ahí que no se conciban en términos de vehículos de participación, ni mucho menos de transformación social, sino más bien como lugares para ser voluntario/a.

El discurso y las imágenes sobre las organizaciones voluntarias aparece como un espacio ambivalente, diverso, confuso, que provoca interpretaciones enfrentadas (de manera simultánea). Tampoco aparece nada claro su espacio en relación al Estado, a la prestación de servicios, tampoco son capaces los grupos de concretar sus funciones, sus atribuciones (aunque tampoco entre los voluntarios/as) ¿qué deben hacer? ¿cuál es su posición frente al Estado o administración? No se sabe...

11.5 CONCLUSIONES.

A lo largo de este capítulo hemos pretendido aproximarnos a la diversidad y complejidad sociológica de las imágenes sociales sobre las entidades voluntarias. Resulta arriesgado el establecer unas conclusiones respecto de un período de cambio tan intenso como el que ha tenido lugar en la década de los años noventa en el ámbito de las organizaciones sociales.

De manera tentativa y sintética podemos afirmar que en la década pasada las entidades voluntarias se han convertido en moda social consolidándose en el imaginario social con el nombre de ONGs, tan discutible conceptualmente como es sabido. Esta moda ha ido asociada a la mayor proyección internacional de algunas entidades sociales en catástrofes o en intervenciones relacionadas con la inmigración, por ejemplo. Catástrofes y eventos puntuales han sido noticia mientras que la actividades sociales diarias han ocupado un lugar secundario en los medios de comunicación excepto los puntuales casos de irregularidades. Las ONGs tienen imagen social pero ciertamente que limitada y condicionada por los medios de comunicación, sobre todo la prensa.

La imagen de las ONGs que aparece en los medios condiciona, sin duda, la imagen de los ciudadanos. Así, hemos visto como los jóvenes no voluntarios participan de esta imagen ambivalente, mezcla de moda, recelo ante las puntuales irregularidades de algunas ONGs y canal de energías individuales mas que sociales.

Esta realidad, en la que predomina la moda sobre la continuidad y la noticia puntual frente a la actividad sistemática, supone que los directivos sociales recelen de la actitud y de la capacidad de los medios de comunicación para difundir las actividades de las entidades voluntarias, lo que añadido a la dificultad de comunicación y transmisión de valores de las propias entidades, nos lleva a destacar que el problema de comunicación de valores y de difusión de actividades es un problema real. Sin embargo, no aparecen en los discursos de los directivos alternativas positivas dirigidas a la búsqueda de formas de mejora de comunicación con los medios y prácticas organizativas de intercambio y aprendizaje mutuo. La queja predomina sobre la autocrítica lo cual bloquea la posibilidad de búsqueda de alternativas efectivas de comunicación y difusión.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 11

Las entidades sociales han cristalizado en la opinión pública española como imagen social bajo el acrónimo de ONGs del mismo modo que se ha generalizado la idea y práctica del voluntariado, tal como nos demuestran las encuestas analizadas aquí y en el capítulo 9. Según éstas, las llamadas impropiedades ONGs son cada vez más conocidas y consideradas necesarias y se valora de manera creciente el marketing con causa y el papel social de la empresa.

Esta imagen pública contrasta, sin embargo, con la existente en los medios de comunicación social en los que tiene un carácter más puntual (presencia de ONGs en catástrofes y los escasos escándalos que han podido afectar a las entidades sociales) que continuo, más centrada en la problemática de los recursos económicos que en la acción social que realizan.

En este último sentido los gestores se posicionan críticamente ante los medios de comunicación social ya que, según aquellos, no se da cuenta del verdadero trabajo de las entidades sociales, destacan sus actividades más publicitarias, pero no los problemas sociales que subyacen a tales actividades. La presentación de la acción social voluntaria se juzga que es en la mayoría de los casos acrítica y edulcorante.

Finalmente, el capítulo contrasta la moda del voluntariado con los bajos niveles reales de participación social, entre ellos el juvenil. La sociedad sigue asignando en gran medida la responsabilidad de la participación social, su canalización y financiación a los poderes públicos. De hecho las imágenes de las organizaciones voluntarias aparecen, más allá del marketing social, como un espacio ambivalente y

confuso que provoca muy diferentes interpretaciones en contraste con la realidad de la moda de las ONGs de la que dan cuenta las encuestas. Si se profundiza un poco más la opinión pública apenas si concreta las funciones de las entidades sociales y la posición de estas frente al Estado.

**IV
PARTE**

**EL IMPACTO SOCIAL DE LAS
ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS.
ESTUDIO DE CASOS**

12

LAS ENTIDADES SOCIALES EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

Begoña Pérez Eransus

12.1 LA IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA SOCIAL EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN.

En las últimas décadas asistimos en las sociedades desarrolladas a un aumento de los riesgos de exclusión social. A pesar de que los niveles de bienestar y acceso a los derechos sociales han aumentado para el conjunto de la población, se han venido produciendo una serie de transformaciones sociales que hacen que determinados grupos de población sean más vulnerables¹.

- En el ámbito económico la flexibilización del mercado laboral da lugar a un aumento de las situaciones de desempleo, precariedad e inestabilidad laboral.
- El creciente envejecimiento de la población hace aumentar el número de personas mayores solas con problemas de autovalimiento y falta de apoyo social.
- Diversos cambios se han producido en las pautas y estructuras familiares: descenso del tamaño medio de los núcleos familiares, incorporación de la mujer al mercado laboral, aumento de número de hogares monoparentales. Estos cambios han conllevado una disminución de las posibilidades de apoyo en muchos hogares y por tanto un aumento de las probabilidades de aislamiento y desprotección.
- El aumento de las desigualdades entre el norte y el sur del planeta lleva consigo el crecimiento de la inmigración que a menudo va ligada a situaciones de riesgo de exclusión social en los países de "acogida".

En general estas transformaciones están haciendo surgir nuevos colectivos que viven en situaciones de dificultad social. Es el caso de los desempleados/as de larga duración, las personas mayores solas, mujeres que encabezan hogares monoparentales y los menores a su cargo, inmigrantes y otros. Estas nuevas situaciones se unen a aquellos grupos sociales tradicionalmente ligados a la pobreza y la margi-

¹ Aguilár, M., Laparra, M. VVAA "Peculiaridades de la exclusión en España": Pobreza, necesidad y discriminación. Argentería-Visor, Madrid. 1996.

nalidad como son las personas sin hogar, algunos sectores de la minoría étnica gitana, las personas con dependencias o la prostitución.

Este nuevo mapa de problemáticas debe llevar necesariamente consigo una transformación de las formas de explicar, definir e intervenir desde la acción social. El término de exclusión social comienza a utilizarse en los últimos años como una concepción más amplia, que trasciende los términos puramente economicistas como el de pobreza, haciendo referencia no sólo a las situaciones de falta de ingresos sino además a otras dificultades y barreras a la participación en la sociedad. Así, exclusión social, situándose en el extremo opuesto a integración, explica un fenómeno multidimensional en el que confluyen dificultades de acceso al empleo, a una vivienda digna al sistema educativo y al sanitario y la ausencia de relaciones sociales de apoyo². Por tanto, la acción social que vaya orientada a paliar o erradicar situaciones de exclusión debe ser también una respuesta multidimensional que proporcione soluciones específicas de integración social a cada una de las manifestaciones de exclusión y que por tanto, combine la intervención en distintos ámbitos.

Este incremento y diversificación de las situaciones de exclusión ha sobrepasado en cierta manera la capacidad de acción de los servicios sociales del ámbito público³. A pesar del desarrollo de la red de servicios sociales de atención primaria a lo largo de los ochenta, esta red se encuentra actualmente saturada con distintas funciones: el programa general de información, orientación y acceso a prestaciones atiende con carácter universal al conjunto de la población y requiere de forma prioritaria gran parte del tiempo de trabajo de las profesionales de los servicios debido a su alto contenido de trabajo burocrático. Por otro lado, el aumento del número de personas con problemas de autovalimiento también ocupa una parte importante de su acción. Por tanto, esta creciente demanda en algunos programas y la sobrecarga de trabajo que conllevan otros, unido a un bajo crecimiento de recursos humanos y materiales de la red primaria, hace que sea difícil para las y los profesionales de dicha red llevar a cabo procesos de incorporación social de carácter intenso, multidimensional y adaptados a las situaciones específicas de la exclusión⁴.

La debilidad de las respuestas dadas desde el sector público ha venido acompañada en estos años por el surgimiento de distintas iniciativas que desde la sociedad civil pretenden dar respuesta a la cobertura de las necesidades de la población en dificultad social. Muchos de ellos incluso preceden al surgimiento de la red de servicios sociales pública. Estas iniciativas, que forman parte de lo que se ha venido a llamar *tercer sector o sector no lucrativo*, deben su nacimiento en muchos

² Laparra Navarro, M. Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión". Pobreza y Exclusión: La malla de seguridad en España. Luis Moreno. Ed. CSIC. Colección Politeya. Madrid. 2001.

³ Laparra Navarro, M. Descentralización de los servicios sociales. Congreso Políticas sociales contra la pobreza. Fundación Argentaria/ Gobierno Vasco. Bilbao. Junio de 2000

⁴ Aguilar, M., Gaviria, M., Laparra, M.; "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión"; 1995; En Sebastia Sarasa y Luis Moreno. El Estado de Bienestar en la Europa del Sur. CSIC/IESA. Madrid. Y Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra. Documento base para un Plan de Atención Comunitaria de servicios Sociales. Pamplona. 2002.

casos a movimientos de reivindicación de origen vecinal, estudiantil, o de las propias familias afectadas surgidos el objetivo de denunciar la ausencia de respuesta pública ante determinadas problemáticas sociales.

Hay diferentes explicaciones sobre las razones del desarrollo del *Tercer Sector*. Desde corrientes economicistas se han dado explicaciones que, si bien pueden ser aplicables a otras realidades geográficas, no son adaptables a la realidad de nuestro país. En primer lugar están aquellos que piensan que la Iniciativa Social surge ante necesidades o colectivos a los que no llega el mercado, estas iniciativas surgen para facilitar bienes o servicios a aquellas personas que no pueden acceder de manera normalizada al mercado (modelo americano). Por otro lado, y con relación al modelo sajón europeo, se defiende la hipótesis de que la Iniciativa Social surge para cubrir los "huecos" a los que no llega la provisión del Estado. Según esta última hipótesis, que podría tener cierta lógica para España, en aquellos lugares en los que la política social esté menos desarrollada, surgirá una Iniciativa Social más potente a modo de compensación. Por tanto las entidades de Iniciativa Social surgen en un principio con el objetivo de reivindicar ante el Estado la necesidad de solucionar un determinado problema social o atender las necesidades de un colectivo desfavorecido y en el día a día estas entidades van comprobando la falta de capacidad de las administraciones para dar respuestas rápidas a las demandas que plantean y consideran más efectivo autoorganizarse para conseguir dar cobertura al problema mientras siguen reivindicando que la Administración se haga cargo de él.

Sin embargo, se ha podido comprobar para España, que este modelo tampoco explica totalmente su realidad³. Se da la coincidencia que, en las regiones donde mayor cobertura social hay, se han desarrollado redes de Iniciativa Social más fuertes y potentes, es el caso de Cataluña, País Vasco o Navarra. Por el contrario, allí donde la provisión pública es más débil también hay una red asociativa menos desarrollada. En este sentido tiene lógica pensar que un factor importante a observar sería la importancia del nivel de expectativas de la ciudadanía acerca de la necesidad de cobertura de necesidades sociales en cada contexto geográfico. Además no debemos olvidar que ante las crecientes demandas sociales la propia administración ha adquirido una estrategia política de descentralización de funciones optando por dejar algunos de los nuevos retos en materia de atención social en manos de entidades de iniciativa social.

Puede decirse que en los últimos años han surgido en España multitud de organizaciones sin ánimo de lucro, grupos de autoayuda, ONGs, que trabajan con diferentes problemáticas o necesidades sociales. Las grandes entidades de carácter más tradicional y generalista como Caritas o Cruz Roja conviven en el sector con pequeñas y medianas iniciativas locales. Estas entidades trabajan con todo tipo de grupos sociales: jóvenes, tercera edad, disminuidos físicos o psíquicos, inmigrantes, personas toxicómanas, transeúntes, minorías étnicas, mujer excluida, etc.

³ Sebastià Sarasa y Guida Obrador. "Sociedad Civil y Servicios Sociales.". Jornadas sobre itinerarios de incorporación social en un contexto de transformaciones del Estado de Bienestar. Universidad Pública de Navarra. Pamplona. Junio 1999.

Con el paso de los años, muchas de estas entidades han devenido organizaciones no lucrativas con un grado de desarrollo y especialización en la provisión de atención a población excluida que hace que hoy día sean un recurso insustituible dentro del sector de servicios sociales. De hecho, desde los servicios sociales de atención primaria se deriva habitualmente a las personas en situación de exclusión a estas entidades en calidad de servicios especializados, bien en temas de empleo, vivienda, inserción, bien en el trabajo con colectivos específicos: inmigrantes, mujer, minorías étnicas y otros.

Sin embargo, a pesar de que el sector no lucrativo viene realizando, desde hace años, una importante labor en la provisión del bienestar, esta acción no se traduce en una relación de reconocimiento y coordinación con el sector público. Mientras que en los países europeos del norte la relación entre Estado y Tercer Sector se basa en la negociación y concertación de la política social, en España el tipo de relación establecida es de carácter personalista y basada más en el clientelismo que en la concertación.

La realidad de nuestro país viene marcada por la polarización entre Estado e Iglesia por lo que la relación entre lo público y el altruismo religioso ha sido a menudo caracterizada por la desconfianza. Si tenemos en cuenta que una buena parte del sector de la Iniciativa Social actual tiene raíces católicas y el resto de iniciativas son pequeñas y apenas tienen representación a nivel nacional, se explica en cierto modo, la escasa influencia política que tiene todavía el Tercer Sector en nuestro país. Por otro lado las entidades mantienen en este país una profunda interrelación con la Administración pública a todos los niveles (central, autonómico y local), sobre todo en el ámbito financiero, dependiendo de los recursos estatales, en una gran parte de los casos, para su supervivencia⁶. La relación clientelista que se establece entre el Estado y las entidades y la gran fragmentación que existe entre ellas son características que también influyen en la debilidad del sector y su peculiaridad en nuestro país. Aquí cada entidad negocia por separado su subvención o concierto, en contraste con los modelos del centro y del norte de Europa donde son más frecuentes las prácticas corporativas de concertación entre las grandes federaciones de entidades y las administraciones instaurándose mecanismos de participación, no sólo en la negociación de presupuestos y actividades, sino en la planificación y gestión de la política social.⁷

12.2 LA PRESENCIA DE LAS ENTIDADES SOCIALES EN LOS SERVICIOS SOCIALES DIRIGIDOS A POBLACIÓN EXCLUIDA.

a) Alta incidencia de la atención de las entidades en la población excluida.

En el sector de atención social a colectivos excluidos la presencia de la iniciativa social es central en contraste con el escaso desarrollo del sector públi-

⁶ Gregorio Rodríguez Cabrero y Julia Montserrat Codorniu. Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid. 1996.

⁷ Sebastián Sarasa. "La sociedad Civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones ente estado y asociaciones altruistas". En Sebastián Sarasa y Luis Moreno. El Estado de Bienestar en la Europa del Sur. CSIC/IESA. Madrid. 1995.

co en este campo. A diferencia de la respuesta que ofrece la Administración en la provisión y gestión directa de servicios a personas mayores, familia y menores etc., la responsabilidad de la atención especializada a colectivos como el de las personas sin hogar, minorías u otros, recae en las entidades sociales.

Distintos son los motivos que pueden haber llevado a esta centralidad de la iniciativa social frente a lo público en este ámbito.

- En primer lugar la red de servicios sociales municipales desarrollada en los ochenta tuvo como principios orientadores la universalidad y la igualdad de acceso a servicios y prestaciones a toda la ciudadanía huyendo del carácter asistencialista de entidades benéficas que les preexistían en el ámbito de la acción social. Sin embargo esta pretendida universalización de la atención social no debiera haber sido incompatible con una estrategia de focalización y especialización de la atención hacia aquellos grupos de población con mayor dificultad social que acaban teniendo también dificultades de acceso al ámbito de acción social público. De esta manera, personas mayores con problemas de autovalimiento y menores o familias con problemas han devenido los principales grupos sujetos de intervención social desde la red pública, mientras que otros colectivos pertenecientes a minorías étnicas, personas con dependencias, personas sin hogar u afectadas por otros procesos de exclusión son atendidos por entidades sociales. Podríamos hablar del llamado efecto *Mateo* por el cual los servicios y prestaciones públicos darían cobertura a aquellas personas que tienen más posibilidades de iniciar procesos de integración, solicitar, tramitar, incluso que se encuentran en un estadio de integración mejor, mientras que las personas más excluidas también quedarían fuera, incluso de las últimas redes de protección pública.

- Un segundo factor explicativo estrechamente ligado al anterior, se constituye en la creciente presencia de tareas burocráticas derivadas de los programas generales, de acceso a prestaciones y el orientado a la atención a personas con problemas de autovalimiento que saturan los servicios sociales de atención primaria de la red pública, impidiendo otro tipo de intervención profesional de tipo especializado, directo e intenso orientada a la integración de colectivos en situación de exclusión.

Ambos factores explicarían la centralidad de la iniciativa social en el ámbito de la atención a personas en situación de exclusión. Sin embargo esta centralidad puede manifestarse de dos formas distintas. Por un lado puede significar que la red pública atiende a los "más integrados" y la red social a los "más excluidos". Pero también se manifiesta en realidades en las que la atención a colectivos excluidos es compartida por ambas redes y la especialización tiene que ver con funciones y no tanto con colectivos. Es decir desde lo público se facilita la información y el acceso a rentas mínimas, programas de empleo y otros dispositivos públicos, mientras que en las entidades la atención es de tipo especializada favoreciendo procesos de inserción individualizados, acceso a recursos formativos, pre-laborales, laborales y otros.

En este sentido Sebastián Sarasa⁸ introduce la importancia del distinto nivel de desarrollo de recursos sociales que diferencia a las Comunidades Autónomas. Siendo así, en aquellas Comunidades en las que existe una red social pública más potente, también existe un tejido social más denso y es aquí donde se produce una especialización funcional de la atención compartida a excluidos; mientras que en aquellas Comunidades con menor desarrollo de la atención pública, la red social también se manifiesta más débil y se produce cierta especialización por colectivos: los colectivos más excluidos acuden a Cáritas, Cruz Roja u otras entidades y el resto a la atención pública.

Este marco explicativo sería aplicable al caso de Navarra en el que conviven un amplio desarrollo de los recursos sociales públicos con un tejido social que favorece una oferta de atención especializada a distintos colectivos cuya atención es compartida por ambos dispositivos. El análisis del caso de Navarra a partir de una encuesta a población excluida⁹ corrobora algunas de las reflexiones anteriores:

El papel de la Iniciativa social en la prestación de Servicios Sociales a colectivos en situación de exclusión en Navarra es realmente importante. Tanto Cáritas como las veinte entidades especializadas que forman la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza dan cobertura a la mayoría de los hogares en situación de exclusión de Navarra. En Navarra, el 90% de los hogares en situación de exclusión acuden a entidades de iniciativa social (5.539 hogares en situación de exclusión estimados en ese mismo estudio).

CUADRO 1
RELACIÓN DE LA POBLACIÓN EXCLUIDA CON LA INICIATIVA SOCIAL EN NAVARRA

Iniciativa Social	Nº de Hogares	% total de hogares excluidos: 5539
Acude a entidades de la RED	2420	43,7
Acude a Cáritas	2016	36,4
Acuden a la Cruz Roja	1173	21,2
No acuden ninguna entidad de Iniciativa Social	553	10,1

La atención a población en situación de exclusión es compartida con la red pública ya que el 82% de los hogares excluidos habían acudido en alguna ocasión a los Servicios Sociales de Base. No obstante cabe destacar que un 18% de los hogares más excluidos de Navarra no reciben cobertura social pública, en una Comunidad cuyo desarrollo comparativo con otras Comunidades es importante.

⁸ Sebastián Sarasa y Guida Obrador. "Sociedad Civil y Servicios Sociales.". Jornadas sobre itinerarios de incorporación social en un contexto de transformaciones del Estado de Bienestar. Universidad Pública de Navarra. Pamplona. Junio 1999.

⁹ Departamento de Bienestar Social. Gobierno de Navarra. Plan de Lucha contra la Exclusión social en Navarra. 1998-2005. Pamplona, 1998.

Es interesante ver la confluencia entre los servicios sociales de la iniciativa social y la atención primaria pública en la atención a los hogares excluidos de Navarra. Si tomamos como referencia los hogares que acudieron a los servicios de la Red Pública (SSB) observamos que un 32,5% acudía sólo a los servicios públicos, el resto también acudían a entidades de iniciativa social:

CUADRO 2
RELACIÓN CON LA INICIATIVA SOCIAL DE LOS HOGARES EXCLUIDOS SEGÚN SU
RELACIÓN CON LOS SERVICIOS DE LA RED PÚBLICA

Iniciativa Social	% Acuden al SSB (4536 Hogares)	% No acuden al SSB (1003 Hogares)
Acude a Cáritas	57,9	15,1
Acude a entidades de la RED	47,4	27,1
Acuden a la Cruz Roja	23,3	13,6
No acuden a la Iniciativa Social	32,5	55,9

En Navarra se comprueba que existe un proceso de especialización por tareas y prestaciones, mientras que los Servicios Sociales han desarrollado su labor de información, orientación, puerta de entrada a otros sistemas (salud, empleo, vivienda) y acceso a prestaciones como la Renta Básica, la iniciativa social ha asumido las tareas de incorporación social de forma especializada para diversos colectivos como inmigrantes, mujeres en situación de riesgo, o, en el caso de Cáritas, personas sin hogar y otros colectivos de alta desestructuración personal y social. *“La población atendida por Cáritas coincide en una elevada proporción con los perceptores de prestaciones asistenciales del Gobierno de Navarra, de hecho se ocupa de la población más excluida. Los casos de ruptura familiar, minorías étnicas y conductas anómicas tienen una sobre representación en la población atendida por Cáritas, así como las familias que permanecen en el programa de Renta Básica durante largos periodos y de las familias más numerosas”¹⁰*.

b) Creciente dimensión de la Iniciativa social en el ámbito de la acción social.

La incidencia de la acción de las entidades en el ámbito de la exclusión es importante y como hemos analizado anteriormente, incluso mayor que la de los servicios de la red pública. Este alcance viene explicado por el crecimiento del tejido social y una creciente especialización en las últimas décadas. Por tanto se ha ampliado no sólo el número de entidades presentes en este sector, sino que también se ha diversificado la oferta de posibilidades de intervención social especializada que plantea el conjunto de entidades.

Esta diversificación en la atención viene marcada no sólo por los colectivos a los que va dirigida su acción (minorías étnicas, mujer, jóvenes, etc.) sino también por ámbitos de intervención que se ofrecen de forma transversal a diversos colectivos en situación de

¹⁰ Departamento de Bienestar Social. Gobierno de Navarra. Plan de Lucha contra la Exclusión social en Navarra. 1998-2005. Pamplona. 1998.

exclusión social. Es el caso de entidades que se especializan en la función de orientación para el empleo, la formación a excluidos, la asesoría en materia de vivienda y otras.

El surgimiento de nuevas entidades en los últimos años hace que convivan en la actualidad una gran heterogeneidad de iniciativas con fundamentos ideológicos distintos. La persistencia de entidades de larga trayectoria, muchas de ellas relacionadas en su origen a la Iglesia, convive con nuevos movimientos asociativos de origen diverso, vinculados a sindicatos, movimientos feministas y muchos de ellos autodenominados como autónomos.

Otro factor diferencial de esta pluralidad es el grado de profesionalización y desarrollo organizativo de las entidades cuya tendencia es a aumentar el personal remunerado frente al voluntario, aunque en algunas entidades éste último siga siendo el principal potencial. Si analizáramos los perfiles del personal que trabaja en las entidades sociales, también podría observarse una evolución en los últimos años hacia la incorporación de nuevas profesiones además de las tradicionalmente "sociales" que antes eran hegemónicas (profesionales del trabajo social, psicología, educación). En la actualidad puede observarse una mayor presencia de profesionales del ámbito del derecho, la economía o el mundo de la empresa en aquellas entidades especializadas en la orientación laboral o jurídica de las personas en situación de exclusión. En cuanto al desarrollo organizativo también la tendencia es a complejizar las estructuras de gobierno y organización de las entidades como forma de adaptación a la gestión y provisión de servicios a personas excluidas que muchas de ellas realizan.

Por último destacar que el proceso de diversificación también manifiesta cierto reflejo en las fuentes de financiación del funcionamiento de las entidades. Si bien es cierto que la fuente principal de estas entidades sigue siendo las subvenciones estatales o autonómicas del ámbito de Bienestar Social o Servicios Sociales, cada vez más las entidades obtienen fondos de otras áreas (empleo o vivienda), de otros niveles de administración (local, Europea) e incluso puede desatacarse cierto volumen importante de financiación propia proveniente de la prestación de servicios o del funcionamiento empresarial de algunas entidades.

Un análisis exhaustivo de estas tendencias debiera realizarse a partir del estudio de casos de distintas realidades geográficas y del tejido asociativo característico de cada una de ellas. Por eso, tan sólo con el objetivo de ilustrar algunas de estas ideas se presenta la experiencia de La Red de Lucha contra la Pobreza en Navarra, que aportó importantes elementos de innovación a nivel autonómico en cuanto a que protagoniza un proceso de participación corporatista basado en la coordinación de las entidades sociales y las políticas públicas.

Red Navarra de Lucha contra la Exclusión. ¹¹

Esta plataforma aglutina desde 1994 a la mayoría de las entidades que trabajan en el ámbito de la exclusión en Navarra y fue creada con el objetivo de ser un

¹¹ Laparra, M., Pérez, B. Guía de Entidades de la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza en Navarra. Pamplona. 1999.

punto de encuentro, de reivindicación e interlocución para el conjunto de las iniciativas que luchan contra la exclusión en Navarra.

Está formada por veinte entidades muy diversas. Entre ellas tres trabajan con minoría étnica gitana, dos con personas con discapacidad, dos con inmigrantes, dos con mujeres en situación de exclusión, dos con personas toxicómanas y el resto trabaja de manera genérica con personas en situación de exclusión aunque especializadas en los recursos de incorporación sociolaboral. Las tres cuartas partes del conjunto de las entidades viene funcionando desde antes incluso que la aprobación de la Ley de Servicios Sociales en Navarra en 1983.

En el 99 el conjunto de las entidades atendió a un total de 23.694 personas, de las cuales, con 5.982 se llevaron a cabo procesos de incorporación sociolaboral intensos.

En el conjunto de entidades trabajan 126 profesionales contratados y se estima en 150 el número de personal voluntario.

CUADRO 3
PERFIL DE LOS PROFESIONALES DE LA RED DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN

Trabajadores/as Sociales	21
Psicólogos/as	11
Maestros/as	23
Educadores/as	14
Técnicos monitores talleres	8
Personal Administración	10
Técnicos/as en empresa	6
Mediadores/as interculturales	12
Otros	21

El volumen de recursos económicos con los que funcionan las distintas entidades de la red (500 millones de ptas. en el 99) es ciertamente modesto si se tiene en cuenta el volumen de población atendida, el nivel de necesidades de las mismas y el volumen de recursos aplicado. Sin embargo es una cifra que da cuenta en sus dimensiones de la importancia que han adquirido estas entidades en las solución de los problemas sociales. Puede contrastarse una tendencia hacia la diversificación de fuentes de financiación y una mínima capacidad de autofinanciación

CUADRO 4
ORIGEN DE LA FINANCIACIÓN DEL CONJUNTO DE LAS ENTIDADES DE LA RED

	%
Departamento de Bienestar Social Gobierno de Navarra	40,4
Otras áreas del Gobierno de Navarra (Empleo, vivienda, Salud)	21
Fondo Social Europeo	4,5
Administración estatal	4,5
Entidades Locales	3,7
Prestación de Servicios	6,6
Otros	19,3

En cuanto a la presencia social y participación política de la Red como plataforma, representativa de todas las entidades y de los colectivos que las integran, esta ha ido aumentando hasta constituirse en un interlocutor central en materia de exclusión. En Navarra en 1998 el proceso de elaboración del Plan de Lucha contra la Exclusión Social aprobado por el Gobierno fue plenamente participado y apoyado por las entidades sociales que trabajan en el ámbito de la exclusión. La Red de Lucha contra la Exclusión participó como miembro cualificado en el proceso de recogida de información sobre la realidad de las distintas situaciones de exclusión, en la elaboración de propuestas, y en la posterior evaluación y seguimiento del plan a través de la creación de una comisión permanente de seguimiento del mismo. El resultado de esta política de concertación social es un plan consensuado y debatido que respondía a las expectativas de los agentes sociales y presentaba soluciones reales para las familias excluidas, así como estrategias compartidas en materia de renta básica empleo, vivienda, salud educación y acompañamiento social. Este plan cuenta en la actualidad con el compromiso del conjunto de recursos público-privados de acción social en Navarra. Así lo demuestra el hecho de que sea un Plan destacado como ejemplo de "buenas prácticas" tanto por el Plan de Inclusión del Reino de España como en el Informe conjunto sobre la Integración Social de la Comisión Europea.

La experiencia la Red de Lucha contra la Exclusión en Navarra corrobora algunas de las tendencias que apuntábamos anteriormente en cuanto al desarrollo y configuración de la iniciativa social. En primer lugar comprobamos la existencia de una amplia red de atención especializada que da cobertura social a la casi totalidad de los hogares excluidos de Navarra gracias a la movilización de un volumen importante de recursos humanos y materiales. Además se constata una creciente independencia de las entidades debido a una alta diversificación de sus fuentes de financiación. También es destacable el aumento en su capacidad de interlocución y su presencia en órganos de negociación, vigilancia y seguimiento de políticas de acción en el ámbito de la exclusión social en Navarra.

12.3 POTENCIALIDADES DE LAS ENTIDADES SOCIALES EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

La forma de abordar un fenómeno multidimensional como es la exclusión social, debe definirse desde una combinación de recursos que incidan en las distintas manifestaciones del fenómeno: vivienda, ingresos, empleo, relaciones familiares y sociales y otras. Está claro que las prestaciones de carácter económico, aunque necesarias, no son suficientes y que hacen falta otro tipo de ayudas, apoyos y prestaciones de carácter técnico para superar este tipo de situaciones. Se hace por tanto indispensable una sinergia de intervenciones desde distintos ámbitos de actuación que se adecuen a las características de cada situación.

La exclusión es, a su vez, un fenómeno que engloba multiplicidad de situaciones distintas definidas por los diferentes niveles de incidencia de las problemáticas personales, los niveles de empleabilidad, de salud o autovalimiento, el entorno de

apoyo y muchos otros y que por tanto requieren diagnósticos e intervenciones individualizadas y adaptadas a cada realidad.

Los itinerarios vitales que llevan a las personas o familias a situaciones de exclusión son complejos y fruto de procesos de deterioro continuados en el tiempo, por tanto los procesos que les ayudan a salir de estas situaciones suelen ser intensos y precisan intervenciones duraderas a medio o largo plazo. Las intervenciones orientadas a la inserción social más exitosas se caracterizan normalmente por estar basadas en el método de "ensayo y error" y en lógicas circulares de idas y venidas, éxitos y fracasos en la integración, más que en una lógica lineal de superación de fases de integración.

Además estamos ante situaciones de deterioro social marcadas por una relativa dinámica de irreversibilidad, al menos a corto plazo y por esa cierta incapacidad de las personas afectadas para salir de su situación por sus propios medios. La experiencia de intervención orientada a luchar contra la exclusión determina que estos procesos individualizados, intensos y de combinación de recursos en distintos ámbitos deben ser tutelados o "acompañados". Por acompañamiento social entendemos el trabajo social que establece una relación personal continuada, relativamente duradera con la persona u hogar en dificultad por el cual diagnostica su situación, propone recursos, motiva, implica, centraliza y gestiona las intervenciones. Pero también consiste en comprender a las personas para contribuir a que ellas mismas empiecen a dominar su situación y las claves de sus dificultades para activar y movilizar capacidades y potencialidades tanto de las personas como de su entorno. Se trata de apoyar a que las personas mismas pongan en marcha su proceso de incorporación social.

Ahora bien, el acompañamiento también requiere recursos que poder aplicar en el momento oportuno de los itinerarios como ya hemos mencionado. El acompañamiento social personalizado debe ser complementado con la garantía de ingresos mínimos, los recursos que favorezcan la incorporación laboral y el apoyo en la situación de salud, vivienda y relaciones sociales. Los elementos que se utilicen en cada itinerario deben ser múltiples y adaptados a cada situación pero siempre precisan de un elemento conductor que integre la efectividad del proceso y esa es la labor del acompañamiento social.

Por otro lado el acompañamiento social también precisa de ciertas condiciones para ser aplicado, como son: la figura del referente social o profesional de referencia, un número abarcable de casos por cada referente, flexibilidad en la adaptación de recursos, disponibilidad temporal y cierto grado de especialización. Estas condiciones hacen del acompañamiento social una tarea compleja que no ha sido suficientemente desarrollada en la práctica de lucha contra la exclusión.

Aún cuando ni los Centros de Servicios Sociales de la red pública, ni las entidades de iniciativa social responden cada uno de ellos como un todo (porque su práctica en ambos casos es rica y variada) sí que se ha hablado en ocasiones de dos lógicas, dos estilos distintos de intervención que responden a diferentes configuraciones y dependencias, estructuras organizativas e incluso culturas profesionales. Nos estamos

refiriendo a los modos de atención a la población excluida que se han caracterizado, como el “entorno despacho” y el “entorno proyecto”. Aunque ninguno de esos modos de trabajo es exclusivo, privativo o excluyente del otro, parece que en la práctica, predomina más el primero en la lógica institucional pública y el segundo en la privada.

- En el “entorno despacho” la atención prestada por los servicios fundamentalmente consiste en la escucha, valoración de la demanda, facilitación del acceso a prestaciones o servicios adecuados. Se trataría de una atención más puntual, que puede repetirse con alguna periodicidad, pero que no es continua en el tiempo. El contexto organizativo no facilita la realización de actividades integrales ni la atención suficiente por el volumen de trabajo, escasez de profesionales y rigidez de horarios así como por el retraso en el acceso a otras prestaciones.
- En el “entorno proyecto”, más presente en las entidades de iniciativa social, se trata de actividades en grupos relativamente pequeños, tipo taller, aula, centro de incorporación, con finalidades diversas entre lo formativo, ocupacional y terapéutico. Sus servicios son más flexibles, con una atención continuada mientras dura la actividad, procesos más lentos y relajados, que suponen un contacto estrecho y permanente en el que la relación es más multilateral, entre todos los miembros del grupo y en torno a una actividad de carácter común, más que en orden a la obtención de ciertas prestaciones.

Ambos tipos de servicios tienen virtudes y límites. La capacidad de conocer a las personas y comprender su situación de forma más profunda, la posibilidad de intervenir sobre las situaciones personales, la disponibilidad y el apoyo en las actividades de trabajo, ocio y relación es más amplio en lo que hemos llamado “entorno proyecto”, pero la aplicación de recursos necesarios, el acceso a las prestaciones básicas disponibles y necesarias sólo se garantiza desde la respuesta pública. El desarrollo de ambos tipos de servicios ha sido desigual y se han dado experiencias en uno y otro sentido desde los Servicios de Atención Primaria pública, pero ha predominado más en ellos el escenario “entorno despacho”.

Puede afirmarse que el esfuerzo financiero público se ha destinado a ambos dispositivos, ya que las entidades también reciben gran parte de su financiación desde el ámbito público. De hecho la tendencia en los últimos años es la de reconocer esta intervención que se realiza desde las entidades como recurso especializado y su financiación vía subvención viene formando año tras año parte indiscutible de los presupuestos destinados a la lucha contra la exclusión en el nivel de las administraciones autonómicas.

A continuación se analizan algunas de las limitaciones de la red pública que han impedido una mayor incidencia de prácticas de acompañamiento social y se destacan posteriormente las potencialidades que paralelamente han desarrollado entidades de iniciativa social que hacen que en este ámbito se realicen actualmente prácticas más cercanas a esta metodología de intervención social

a) Limitaciones de la red pública

La creciente demanda de la atención primaria de Servicios Sociales dificulta un mayor desarrollo de prácticas de acompañamiento social.

La acción de los servicios sociales generales está sufriendo una fuerte deriva hacia la atención a la demanda creciente de algunos de sus programas lo que ha provocado una pérdida de calidad e intensidad de su intervención. Este nivel de atención hace que no puedan desarrollarse en las condiciones adecuadas de intensidad, tiempo, etc. que permitan la aplicación de los aspectos claves de la profesión del trabajo social en cuanto a apoyo, escucha, acogida, valoración, etc.

El programa general de información y orientación, el acceso a prestaciones y la gestión de recursos de atención a personas mayores satura la acción de los servicios que por otra parte no se han visto reforzados para adaptarse a esta demanda de los últimos años.

En un estudio sobre la actividad de los Centros de Servicios Sociales en Madrid se estimó que las trabajadoras sociales de dichos centros realizaban una media de ocho a diez atenciones diarias a personas o familias, lo que nos da una idea del alto volumen de trabajo, más aún si tenemos en cuenta que además deben realizar el posterior trabajo de elaboración de informes, gestiones, consultas, reuniones de coordinación y otras.

En Navarra se realizó un estudio similar, esta vez intentando diferenciar el número de gestiones que se realizaban relacionadas con la función de información o acceso a otros sistemas de protección social, es decir gestiones relacionadas con la Seguridad Social, el INEM, Vivienda, Educación y otros. El número medio de este tipo de gestiones al día era de cinco y la mayoría incluían además de información, tramitaciones, ponerse en contacto con dichos organismos e incluso tramitar directamente prestaciones. De ello podemos derivar que los centros de servicios sociales se constituyen en "puerta de acceso" a otros sistemas de protección cuya entrada es difícil o no está adaptada a las características de colectivos en situación de exclusión. Sin entrar en un debate acerca de si esta función debe ser propia de los servicios sociales o si cada sistema debiera adaptarse para dar cobertura a todas las situaciones, lo que sí es una realidad, es que estas gestiones ocupan actualmente una proporción importante del tiempo de trabajo de los profesionales de lo social. Todo ello va unido a las tareas que conlleva la función de acceso a los propios recursos y programas de Servicios Sociales (rentas mínimas, ayudas familiares, residencias, programas de atención a domicilio y otros) y por tanto deja escasa capacidad de intervención personalizada e intensa con aquellas personas que precisan de acompañamiento para iniciar procesos de integración social.

En muchos centros, la prioridad de dar absorción de la demanda con el fin de evitar la formación de listas de espera se ha traducido en una pérdida sustancial del tiempo dedicado y de la duración de la atención en profundidad a los usuarios. Este tipo de deriva, peligrosa para cualquiera de sus intervenciones, es especial-

mente dañina para programas en los que la intervención intensa, continuada y prolongada en el tiempo es absolutamente necesaria.

Es erróneo concluir que en la atención social pública no se realiza trabajo de acompañamiento social en absoluto, por el contrario la sobrecarga de trabajo antes descrita obliga a concentrar su esfuerzo en los casos más urgentes y de mayor gravedad. De esta manera se observa que sí se desempeña esta prestación técnica de trabajo social intenso en los casos de hogares en los que hay menores en riesgo (casos de separaciones, maltrato, desestructuración familiar) y sin embargo no puede extenderse esta atención a otros hogares o personas susceptibles de la misma intervención.

Si observamos la incidencia del trabajo social de acompañamiento en Navarra¹² y Madrid¹³ vemos como en Navarra pudo aplicarse tan sólo en un 14,5% de los hogares en situación de exclusión de esta comunidad en 1997, mientras que en Madrid los datos obtenidos en el año 2000 las profesionales constatan que ejercieron tratamiento social intensivo tan sólo en un 28,7% de las hogares perceptores de renta mínima. En ambos casos pudo comprobarse que los hogares entrevistados que habían recibido este tratamiento más intenso opinaban que éste había incidido en una mejora sustancial de su situación de dificultad y sus niveles de satisfacción respecto a la atención de los servicios eran claramente superiores a los del resto de hogares entrevistados.

Estos datos pueden llevarnos a concluir que el trabajo efectivo de lucha contra la exclusión puede ser llevado a cabo de forma efectiva desde la red pública pero que la situación actual de la misma les limita a intervenir sólo con un número muy limitado de casos dejando un vacío importante en la intervención que está siendo cubierto en la actualidad por la red de entidades sociales.

b) Potencialidades del tejido asociativo en el trabajo de inserción social

El principal potencial de acción de estas entidades radica en su propia naturaleza no lucrativa y por tanto en la motivación que da origen a cada una de ellas. A pesar de la heterogeneidad del sector, les une el objetivo de dar solución a una problemática social determinada. La iniciativa de creación de las asociaciones de acción social surge de las propias personas afectadas, de sus familiares o de personas sensibilizadas por una problemática social; esto hace que el nivel de implicación y conocimiento de dicha problemática sea elevado.

El trabajo en un ámbito concreto de atención y con un número abarcable de usuarios/as les ha permitido la especialización, bien por colectivos de población,

¹² Córera, C., Pérez, B. Servicios Sociales y Exclusión Social en Navarra. Proceso de Reordenación de la atención primaria en Navarra. 1998. Navarra.

¹³ Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Encuesta a hogares perceptores del IMI. Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Madrid. Febrero 2002.

bien por funciones específicas de integración. Esta especialización ha llevado consigo la adaptación de los recursos e intervenciones a las características culturales o sociales de su población usuaria.

Estas características específicas del trabajo de las entidades, a nivel global y a pesar de la gran heterogeneidad, ponen de manifiesto algunas potencialidades importantes en su acción orientada a la integración social:

- Su intervención a menudo se caracteriza por ser multidimensional e integrar todos los aspectos de la vida de las personas en situación desfavorecida o de exclusión (formación, empleo ingresos, vivienda, relaciones sociales).
- Un número limitado de usuarios permite llevar a cabo procesos de acompañamiento social de carácter intenso en base al apoyo personalizado de los profesionales del trabajo social, psicólogos, educadores y otros, basado en la gestión de casos personalizada.
- La realidad de estas entidades facilita la creación de espacios adecuados para la integración social. El entorno de trabajo de las entidades (atención, formación, proyectos de empleo) suele favorecer espacios más cálidos, cercanos y flexibles que favorecen el establecimiento de relaciones sociales cercanas entre los miembros de la entidad y los usuarios/as y entre los propios usuarios/as.
- Este entorno permite que las personas no deban materializar demandas concretas sino que a través del eje de la actividad formativa, laboral o de grupo, surjan las problemáticas y también las herramientas con las que cada persona cuenta para su superación. Estos espacios también se caracterizan por su flexibilidad en cuanto a horarios, contenidos y normativas de sus programas, facilitando que se adecuen a las posibilidades y ritmos de los participantes.

c) Las entidades sociales han avanzado en la búsqueda de fórmulas de incorporación laboral de las personas en situación de exclusión.

En los últimos años la iniciativa social ha desarrollado un importante potencial en la creación de fórmulas de incorporación laboral intermedias (empresas sociales, proyectos formativos, agencias de colocación).

Con el énfasis en las políticas activas, el acceso al empleo pasa a ser uno de los principales factores de lucha contra la exclusión social (aunque por supuesto no el único). Por eso la idea es dotar incluso a las personas más excluidas del mercado de trabajo de las herramientas necesarias para su incorporación: formación, experiencia profesional, ayuda en la búsqueda de empleo, etc. Esta estrategia de solución de problemas sociales intenta ser implantada en las estructuras de atención pública, sin embargo ya venía siendo adoptada de manera más ágil por la Iniciativa Social. La orientación hacia el trabajo supone para ellas, no sólo una mejor vía de incorporación social de las personas con las que trabajan, sino tam-

bién una manera de avanzar en su autofinanciación económica. El día a día de la intervención especializada y del contacto con las necesidades específicas de sus colectivos les lleva a algunas de estas entidades a innovar en el diseño de recursos de incorporación socio-laboral respondiendo a los distintos niveles de empleabilidad y exclusión social.

De este modo asistimos al surgimiento de muchas iniciativas sociales que han dado un paso más allá de la mera organización de grupos de autoayuda y reivindicación y se han convertido en centros de servicios, cooperativas sociales, centros ocupacionales, centros de inserción, o utilizando el término que las propias entidades utilizan: *empresa social*.

Las empresas sociales pueden ser definidas como empresas sin ánimo de lucro (los beneficios suelen ser reinvertidos en la propia empresa) que tienen como objetivo la inserción de colectivos excluidos pero también la viabilidad de su actividad económica. A través del surgimiento, dentro del Tercer Sector, de estas iniciativas empresariales ya se comienza a hablar de un nuevo ámbito como es el de la economía social, basado en la solidaridad, la inserción y el no lucro.

Algunas de estas iniciativas surgen en los ochenta a partir de los talleres ocupacionales de empleo para minusválidos que tienen como objetivo la formación profesional para la posterior incorporación al mercado de trabajo normalizado y la venta de la propia producción del taller. Más adelante surgen iniciativas de inserción por lo económico en forma de cooperativas de trabajo que fomentan el autoempleo y la organización de los propios colectivos excluidos: toxicómanos, parados de larga duración, ex-reclusos, etc. Ya en los noventa a partir de la experiencia francesa de empresas de inserción surgen en nuestro país nuevas iniciativas de creación de empresas con carácter mercantil y cuyo fin es acoger de manera temporal a personas en situación de exclusión. El empleo en este tipo de empresas se hace acompañado de un seguimiento personalizado y acciones formativas. Muchas de las organizaciones de Iniciativa Social que existían hasta el momento van tomando carácter empresarial mediante el desarrollo de proyectos de trabajo¹⁴.

Estas iniciativas representan un estadio más avanzado dentro del Tercer Sector o sector no lucrativo. Se ha pasado de la reivindicación y los grupos de autoayuda a la organización empresarial de producción de bienes y servicios de forma no lucrativa y con la inserción social como objetivo. Si nos ceñimos al ámbito económico, las empresas sociales pueden llegar a presentar las mismas potencialidades que la empresa convencional: eficacia, flexibilización, profesionalismo, capacidad de innovación, no burocratización etc. Si además, le añadimos la implicación personal, el esfuerzo, el compromiso y la no voluntad de ánimo de lucro con un cierto grado de trabajo voluntario, tenemos un sector con posibilidades de desarrollar una amplia viabilidad económica y social en el futuro. Este tipo de empresas está

¹⁴ J. Estivill, A. Bernier, C. Valadou. Las empresas sociales en Europa. Comisión Europea. Dirección General V. Hacer. Barcelona. 1997.

encontrando un importante campo de desarrollo dentro de sectores determinados como servicios de proximidad, reciclaje, rehabilitación y restauración, etc.

d) Las entidades sociales favorecen la participación social de las personas en situación de exclusión.

Hasta el momento hemos mencionado algunas de las potencialidades que hacen del trabajo de las entidades de acción social una herramienta importante en la lucha contra la exclusión. Sin embargo la propia naturaleza del hecho asociativo y de la constitución del tejido social hace que estas entidades sean en sí mismas, incluso independientemente de su acción, un vínculo de integración social.

Participación en el espacio social del encuentro.

En primer lugar las entidades constituyen un primer lazo social para muchas personas excluidas en situación de aislamiento y falta de apoyo. El trabajo de las asociaciones está orientado a reconstruir redes sociales inexistentes o deterioradas a través de la propia relación que se establece con los miembros de la asociación, profesionales y usuarios. Relaciones personales que se forjan entorno a las actividades de la asociación, entrevistas, grupos de autoayuda, formativos, de orientación, actividades de ocio, festivas o incluso reivindicativas. En este sentido la entrada en la entidad supone para muchas personas en dificultad un primer “enganche” con la sociedad a través de la relación con las personas que participan en ellas. Como ya hemos mencionado anteriormente el trabajo de las entidades va más allá en el intento de dotar además de las herramientas personales, formativas u ocupacionales que favorezcan la integración social de esas personas.

Procesos de participación interna

En segundo lugar en estas entidades, a menudo se favorece la participación de los usuarios y usuarias en la toma de decisiones y en los procesos de organización de las mismas. Es frecuente la implicación de las personas usuarias en el funcionamiento de las entidades, diseño de proyectos, propuestas, reivindicaciones y otras actividades de la entidad

Participación social externa

Desde un punto de vista individual, las entidades realizan funciones de intermediación entre las personas excluidas y el conjunto de instituciones y servicios con los que debe relacionarse. Acompañan a estas personas en su relación con dispositivos públicos (sociales, sanitarios, educativos, judiciales, etc.) privados (intermediando en procesos de compra de vivienda, acceso a un empleo y similares).

Por último hay un estadio superior de participación social por el cual entendemos que las asociaciones se constituyen en representantes sociales de sus partici-

pantes defendiendo y reivindicando sus derechos ante las instituciones y ante el conjunto de la sociedad. Esta función se materializa a través de actividades de denuncia y sensibilización social que llevan a cabo las entidades o a través de la participación de las mismas en procesos de decisión política o incluso potenciando el propio asociacionismo de los colectivos con los que trabajan.

e) La Iniciativa Social también presenta algunas limitaciones que es preciso valorar.

A pesar de que las entidades presentan potencialidades importantes en la incorporación social y laboral de colectivos excluidos, la capacidad de llevar a cabo procesos de trabajo intensos incide en un volumen de personas relativamente pequeño. Lo mismo sucede con las oportunidades de empleo que se generan en los proyectos y empresas sociales, que devienen escasas ante la creciente demanda.

También es preciso destacar la heterogeneidad de este sector y por tanto la dificultad para asegurar uniformidad en los criterios de calidad de prestación de servicios, ejecución de proyectos y similares.

La inestabilidad económica de muchas entidades (fruto del carácter de subvención anual de su financiación) y los escasos medios económicos y profesionales con los que cuentan, tampoco hace que sus servicios y programas puedan garantizarse de manera estable y generalizable a toda la demanda que reciben.

La falta de recursos económicos y el compromiso social que asumen en la atención de la demanda que llega a las entidades, les lleva al mantenimiento de situaciones de precariedad laboral depender del esfuerzo y dedicación "extras" de los/las profesionales y esto las hace vulnerables al desgaste, decepción y abandono de algunos de ellos.

Ante la inexistencia de coordinación y procesos de derivación consensuados con los servicios sociales del sector público se dificulta a menudo la intervención, provocando duplicidad en los diagnósticos y confusión de los usuarios/as.

En cuanto a la participación política que viene teniendo la Iniciativa Social hasta ahora se ha dado más en el plano simbólico que en el práctico, ya que los órganos a los que se les invita a participar tienen más carácter orientativo que decisorio.

Como conclusión decir que el debate en torno a las limitaciones del tercer sector plantea ciertos retos de cara al futuro para las entidades. La necesidad de resistirse ante la compleja doble función de reivindicación de cara a la administración para que ésta asuma mayor responsabilidad en la atención a personas excluidas y por otro lado la creciente presencia en la gestión y provisión directa de servicios. Doble función que a veces lleva al mantenimiento de debates esquizofrénicos en el seno de las entidades, entre posturas que defienden la necesidad de reforzar la función reivindicativa para que el Estado asuma la prestación de servicios

sociales a población excluida y posturas que defienden que esta función debe desarrollarse en el seno de la iniciativa social.

El otro debate planteado tiene que ver con la forma de garantizar la calidad y el alcance de los servicios y programas que ofrecen las entidades al conjunto de población excluida que lo demanda ya que actualmente la heterogeneidad y su inestabilidad económica no lo permite. Por tanto se constituye en un reto para las entidades y la propia administración el asegurar las condiciones en las que debe darse esa intervención en cuanto a criterios de estabilidad, concertación, calidad y responsabilidad.

12.4 LA RELACIÓN ENTRE LA INICIATIVA SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS.

La atención primaria de servicios sociales surge bajo la concepción de abordar los problemáticas sociales en su propio entorno familiar y social rompiendo con el modelo anterior de institucionalización de aquellas personas que estaban afectadas por determinadas problemáticas: menores conflictivos, enfermos mentales, madres solteras, personas mayores. Es por tanto el principio comunitario el que ha inspirado el modelo de servicios sociales de atención primaria que se ha ido configurando en toda Europa en las últimas décadas. Los servicios deben apoyar la integración social de las personas, trabajando con ellas en su entorno natural y contando con los apoyos informales: familiares y comunitarios.

En España el Plan Concertado en 1988 asume esta filosofía comunitaria incorporando como prestaciones básicas de la red de centros de servicios sociales la *prevención e inserción social* y la *promoción de la cooperación social*. Este Plan define la función de Prevención e Inserción Social como la "prestación que responde a la necesidad de prevenir la marginación y sus causas así como de favorecer los procesos de participación e integración social de las personas y colectivos más desfavorecidos" y la de Cooperación como la "promoción de las acciones destinadas al fomento de la solidaridad y la responsabilidad social en la comunidad ante las distintas situaciones de necesidad". Ambas prestaciones incluyen entre sus funciones la colaboración con la iniciativa social, la promoción del asociacionismo y el voluntariado así como la promoción de estructuras de coordinación y participación social.

Han pasado catorce años desde la puesta en marcha del Plan Concertado de Servicios Sociales y esta trayectoria nos permite realizar cierta evaluación de la implantación de estas funciones relacionadas con la existencia de la iniciativa social. El grado de implantación del plan en general y el contexto socio-económico de los distintos niveles autonómicos e incluso locales hace que sea muy difícil la generalización. Sin embargo en un estudio realizado en Navarra¹¹ se derivaron

¹¹ Departamento de Bienestar social Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra. Documento base para un Plan de Atención Comunitaria de servicios Sociales. Pamplona 2002.

algunas consideraciones que pudieran ser extensibles a otras realidades del Estado. En dicho estudio se entrevistaba a profesionales de los centros de servicios sociales encargados de la función de prevención y promoción de la cooperación social, así como a representantes de asociaciones vinculadas a la acción social con distintos colectivos. Estas fueron algunas de las conclusiones obtenidas:

a) Desde los servicios sociales se ha hecho una importante labor de promoción del asociacionismo.

A pesar de que la implantación de los programas de prevención y cooperación social es desigual en las zonas dependiendo de las características sociales de cada una y de la disponibilidad ó sensibilidad de sus responsables políticos, se aprecia un amplio desarrollo de ambos programas que ha favorecido el surgimiento de un gran número de asociaciones que conforman una red de entidades extensa en la mayoría de la poblaciones de Navarra, incluidas las de menor población y de ámbito rural.

No obstante la falta de definición de un programa marco hace que en cada zona se realice una interpretación distinta de lo que debe hacerse bajo la concepción comunitaria, lo que genera un abanico muy amplio de actividades distintas: promoción de asociacionismo, sensibilización social, prevención general o específica.

b) Falta de estrategia común con el resto de programas destinados a la integración social.

Resultó curioso observar cómo la mayoría de los profesionales del ámbito comunitario destacaron la falta de una estrategia compartida de estas funciones con las del resto de prestaciones del servicio: información y orientación, integración social o atención a personas con dificultades de autovalimiento. No se da una planificación conjunta de las actividades de promoción comunitaria coordinándolas con los objetivos de integración o apoyo para los usuarios de otros programas; de hecho la población objeto de estos programas suele ser distinta.

A pesar de que se ha desarrollado un tejido social importante en la mayoría de las zonas, los profesionales manifiestan su desorientación acerca de la finalidad de estas acciones y no está claro cuál es el paso siguiente dentro de la estrategia comunitaria. Podría decirse, que el apoyo a la aparición de nuevas entidades se ha focalizado en grupos de población determinados (formadas en su mayoría por población integrada: personas mayores, mujeres de mediana edad, jóvenes) y el desarrollo de las actividades que éstas realizan se ha convertido en un fin en sí mismo y no en un método o un recurso orientado a la consecución de la integración social de los sectores desfavorecidos en la comunidad, usuarios de los centros a través de otros programas (acceso a rentas mínimas, programas de integración, atención a domicilio y otros.).

c) Falta de coordinación con las entidades de acción social.

Es cierto que se ha trabajado de una forma muy tutelada e intensa con las entidades que han ido apareciendo en el contexto de los servicios auspiciadas por éstos (asociaciones de mayores, mujeres, grupos jóvenes). Sin embargo la relación con otras entidades ciudadanas preexistentes en el ámbito de la acción social ha sido más limitada.

Precisamente estas entidades sociales que gestionan servicios especializados a población excluida, reciben casos derivados por los propios servicios de atención y sin embargo no existen fórmulas de coordinación ni participación establecidas. Esta relación no institucionalizada suele estar basada más en la buena disposición de los profesionales de ambos ámbitos, que en un sistema de coordinación institucionalizado que conlleve espacios, tiempos y posiciones igualitarias en la relación entre profesionales. Pudo observarse que esto genera en las entidades una percepción de ser "utilizadas" por la red pública. Se valora que la derivación de casos hacia las entidades suele darse en condiciones que no son las más adecuadas para la intervención: sin apenas trasvase de información sobre los casos, sin que las entidades tengan poder decisorio acerca de la aceptación de la derivación, sin planificación y sin criterios comunes.

d) Escaso desarrollo de la participación de entidades sociales.

Uno de los objetivos explícitos del programa de promoción y cooperación social era el de conseguir la participación social de la comunidad y su implicación en la solución de problemas sociales a través del diseño y planificación conjunta de acciones. Esta concepción de participación social también ha estado reiteradamente presente en la legislación de servicios sociales, en las que se contemplaba el diseño de órganos participativos en los que estuvieran presentes las entidades sociales (juntas, consejos de Servicios Sociales). Sin embargo no se ha desarrollado un proceso de participación real de las entidades sociales en el plano comunitario. No se ha conseguido en la práctica que estos órganos se pusieran en marcha ni se ha logrado integrar la participación de las asociaciones en la definición de estrategias comunes de erradicación de problemas sociales.

Como hemos visto esta participación se reduce a su relación individual con el servicio social, que además es percibida como desigual, por las entidades. Las entidades fuera de esta relación no tienen capacidad de incidencia en el resto de acciones o decisiones que afectan a su entorno social.

Si es cierto que hay algunas experiencias comunitarias a nivel de barrio en las que se ha conseguido coordinar la acción del servicio social con las distintas entidades del entorno, tanto las de experiencia en atención a excluidos como las de personas mayores, jóvenes o grupos de mujeres. Sin embargo estas experiencias además de ser aisladas, su funcionamiento dista mucho de convertirse en el foro

permanente de intercambio, negociación y consenso sobre las estrategias de intervención social en el plano local.

A modo de conclusión a este apartado podemos decir que a pesar de que en la propia definición del modelo de atención primaria social se encuentra el principio de desarrollo comunitario y fomento de la participación social, su aplicación ha sido ciertamente limitada. Los programas de desarrollo comunitario han logrado ciertos objetivos de promoción del asociacionismo sin embargo es necesario dar un paso más allá, haciendo que este esfuerzo en la creación de tejido asociativo sirva realmente para la consecución de la integración social de personas en situación de dificultad social.

El tejido social debe ser una herramienta de integración social para los profesionales de la atención primaria en muchas de sus funciones: mejorar el nivel de información de la ciudadanía y su acceso a los recursos sociales, para reducir los procesos de exclusión social, para cuidar a las personas dependientes, para proteger a la infancia, para desarrollar el apoyo mutuo como recurso complementario, para incorporar a los sectores socialmente más débiles a esas organizaciones para potenciar la autoorganización de afectados. En suma para mejorar la implicación social de las entidades ciudadanas en la solución de las problemáticas sociales que afectan a su entorno más cercano.

Para dar este paso adelante parece necesario contar con nuevas vías que favorezcan la coordinación con la intervención desarrollada por las entidades sociales y permitan su participación real en la puesta en marcha de estrategias de lucha contra la exclusión social.

12.5 CONCLUSIONES.

Las formas de provisión de los servicios de bienestar están siendo transformadas en muchos países perfilándose una mayor presencia de las entidades de iniciativa social y la introducción de una mayor descentralización de la provisión de servicios, mientras que el Estado pasa a asumir el rol de gestor o facilitador de servicios. Como objetivos claros de estos procesos de descentralización y privatización aparecen la eficacia en la provisión de servicios, la flexibilización de la atención, cierta contención del gasto público y otros que ofrecen la opción por lo privado (lucrativo y no lucrativo). Esta tendencia a la privatización más aplicada en el sector de atención a personas mayores a través de la contratación de servicios residenciales y a domicilio, también parece extenderse a la atención a otros colectivos como la población en situación de exclusión.

Las entidades de iniciativa social especializadas en la provisión de servicios a personas excluidas tienen, como hemos visto, potencialidades importantes de cara a la integración social, por tanto suponen una vía de provisión de servicios idónea en este escenario de descentralización. Como ya hemos analizado, la asociación de

personas afectadas o de grupos implicados, es en sí mismo un hecho integrador, pero además su legitimidad viene dada por su experiencia en la provisión de algunos servicios especializados, la intensidad de su trabajo, la optimización de recursos y su capacidad innovadora en el ámbito de la integración social. Por tanto parece justificada la tendencia de la Administración a permitir una mayor implicación de la iniciativa social en el sector de servicios sociales. Sin embargo, si la introducción de la lógica de mercado en el sector de servicios sociales no debe equipararse a cualquier otro ámbito económico ya que las condiciones de acceso a estos servicios de la población usuaria son especiales¹⁶, encontramos aun mayor complejidad al contemplar esta lógica de privatización en la atención a personas en situación de exclusión social y pobreza extrema. El ámbito de servicios personales a personas en dificultad se caracteriza precisamente porque las personas usuarias se encuentran en situación de desventaja social debido a deficiencias en el ámbito de la salud, familiar, personal, escasa o nula capacidad adquisitiva y otras problemáticas que disminuyen su capacidad de elección y valoración de los servicios que reciben.

Estamos por tanto, ante un sector en el que cualquier proceso o transformación no debe poner en peligro en ningún caso la seguridad en la cobertura de los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad. El Estado tiene como función irrenunciable la captación y redistribución de los recursos y la de favorecer la integración de los sectores desfavorecidos luchando contra el desempleo y la exclusión social. Por tanto sería negativo disminuir su responsabilidad en este ámbito. Privatización en servicios sociales no debería suponer en ningún caso la desvinculación del sector público ni de la responsabilidad, planificación, financiación, ni del control sobre la calidad de los mismos. Por el contrario cualquier innovación en este ámbito debería tender a un aumento de la cobertura, calidad, regulación y vigilancia de la provisión de servicios, más aún si tenemos en cuenta el aumento, en los últimos años, de los riesgos y la complejidad de las situaciones de exclusión social en nuestras sociedades occidentales.

Muchos países han conseguido orientar estos procesos descentralizadores de la función pública, dando gran protagonismo a la iniciativa social pero manteniendo el Estado un protagonismo en la responsabilidad de los mismos. Estos procesos devienen en situaciones en las que la combinación público-privado mejora la eficacia de los servicios prestados desde la iniciativa social. Son tendencias más fácilmente observables en países del norte de Europa. No es casualidad que en estos países, la configuración actual de lo público y lo privado sea el resultado de determinadas trayectorias que dan origen a los dos ámbitos: alto nivel de desarrollo e implantación del estado de bienestar e importante desarrollo y articulación del tercer sector.

Por el contrario lo que caracteriza nuestro contexto social es un estado de bienestar tardío con un desarrollo de servicios a población desfavorecida limitado y la presencia de un tercer sector fragmentado. De esta manera la combinación públi-

¹⁶ Laparra, M., Privatización y Servicios Sociales. El caso de Navarra. Revista de Treball Social, nº 115. 1989

co-privado en nuestro país se caracteriza por el dualismo, la desconfianza mutua, las relaciones individualistas y por tanto la realidad de la combinación público-privado es de falta de coordinación y ausencia de concertación.

Estas realidades distintas han sido estudiadas por diversos autores, entre ellos Ascoli y Pavolini hablan de estos dos modelos de configuración en la provisión de servicios:¹⁷ el modelo continental (Francia, Alemania, Países Bajos) en el que hay una presencia central de las organizaciones de iniciativa social en la prestación de servicios sociales personales, compartida con una administración pública eficiente. La responsabilidad en el diseño y planificación es compartida, así como la coordinación en la evaluación y el control. Estamos ante un "mix" que tiende a asegurar la calidad y la salvaguarda de los servicios. Por el contrario, el modelo mediterráneo (al que responden Portugal, Italia, Grecia y España) también tiene una presencia importante de las organizaciones en la provisión de servicios a colectivos desfavorecidos, pero sobretudo debido a la baja presencia y poca eficacia del sector público en este ámbito.

Escasa capacidad de planificación y control por parte de la administración conviven con un tercer sector heterogéneo, a menudo inestable y con limitaciones. La escasez de oferta de servicios hace que no se haya introducido la lógica del concurso sino más bien se trata de negociaciones o subvenciones unilaterales en las que cada entidad negocia la financiación de su acción. Se trata de subvenciones anuales inestables, que no permiten a las entidades estabilizar sus plantillas ni plantear acciones en el largo plazo sino que por el contrario refuerzan su carácter de fragilidad. Por otro lado esta relación "clientelista" plantea importantes barreras de cara a la función reivindicativa de las entidades sociales que muchas veces puede verse mermada por miedo a recortes en la financiación o similares.

Esta situación de falta de coordinación y concertación que caracteriza nuestro modelo, hace aumentar la fragmentación, los riesgos y los desequilibrios en la provisión de los servicios a población excluida.

Sería injusto generalizar este análisis ya que existen ciertos niveles de colaboración y de distribución de funciones entre la iniciativa social y los servicios públicos en los niveles de trabajo profesional y en el trabajo diario donde se demuestra la voluntad de comunicación y capacidad de coordinación entre ambas partes. Además hay experiencias de trabajo conjunto en proyectos y programas de incorporación social de la Atención primaria pública a nivel local y en esas experiencias se ha tratado de trabajar coordinada y cooperativamente con las entidades sociales, abriéndose espacios intermedios de colaboración conjunta muy interesantes y que será preciso tomar como ejemplo.

¹⁷ Ugo Ascoli y Emmanuel Pavolini, "Las organizaciones del Tercer sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades". En *Las estructuras del bienestar en Europa*. S. Muñoz, J.L. García Delgado, L. González Seara. Dir. Fundación ONCE. Escuela Libre Edit. 2000

No obstante el reconocimiento de la existencia y la conveniencia de la conjunción de ambos tipos de dispositivos (público y privado social) , su carácter complementario y la regulación de sus respectivas funciones y mecanismos de colaboración está por completar y determinar. La participación de ambos tipos de servicios, su necesaria coordinación en proyectos de incorporación es cada vez más evidente para hacer frente a la complejidad de la exclusión.

Se hace precisa la combinación de las potencialidades de la iniciativa social: innovación, flexibilidad, cercanía, entorno social favorable, con las potencialidades de una responsabilidad pública eficaz en cuanto a garantía de derechos, planificación de la atención, financiación estable, garantía en el acceso a prestaciones y programas y función de regulación y control de la atención.

Experiencias recientes concernientes a la elaboración y puesta en marcha de planes de exclusión en nuestro país muestran que los avances en esta estrategia de concertación entre lo público y lo privado tienen resultados muy positivos en la lucha contra la exclusión social. Estos resultados demuestran la necesidad de favorecer la participación de las entidades de acción social en el diseño y decisión de políticas públicas para avanzar en la lucha contra la exclusión.

No podemos entender la lucha contra la exclusión social sin contar con el propio tejido social: no es posible la integración social sin una sociedad integradora

RESUMEN DEL CAPÍTULO 12

La exclusión es una realidad social que se manifiesta en muy diferentes problemáticas, que ha desbordado la capacidad de intervención del Sector Público y, por tanto, ha hecho necesaria la iniciativa de la sociedad civil y, en concreto, de las organizaciones sociovoluntarias. Además, el llamado “efecto Mateo” en los servicios sociales y la orientación general de estos últimos hacia la gestión de prestaciones sociales a favor de la ciudadanía más integrada, han hecho necesaria la presencia del sector voluntario para colaborar con el Estado y/o para suplir su ausencia en la lucha contra la exclusión social.

La eficacia del trabajo de las organizaciones voluntarias se analiza aquí en base al caso de Navarra y de su red de lucha contra la exclusión, como caso significativo con el que poder conocer las potencialidades y debilidades de su acción propia y concertada con el Sector Público.

El análisis de este caso nos demuestra que tal eficacia depende no solo de la capacidad propia de las entidades sociales para conectar con la sociedad civil, sino también de la responsabilidad activa del Estado en forma de una suficiente cobertura de servicios sociales, adecuada regulación y control de calidad. Precisamente el mayor protagonismo de las entidades voluntarias tiene lugar allí donde existe una elevada responsabilidad estatal. Donde esta no existe o es débil, caso de España, la intervención de la sociedad civil es menos eficaz, mal coordinada y sometida a presiones clientelistas.

De hecho se señala que la falta de coordinación y concertación del modelo español de lucha contra la exclusión, a pesar de los avances realizados, hace aumentar la fragmentación, los riesgos y los desequilibrios en la provisión de servicios a la población excluida.

13

LAS ENTIDADES SOCIALES Y LAS ENFERMEDADES MENTALES

Demetrio Casado

FEAFES* es el acrónimo de la Confederación Española de Agrupaciones de Familiares y Enfermos Mentales, que se denominó anteriormente Federación Estatal de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos.

Previas varias iniciativas pioneras en diversas provincias (Álvarez Vara, 2002), el 28 de marzo de 1983 se celebró la asamblea constituyente de una asociación de familiares de enfermos mentales de la Rioja, primera de las españolas, y muy poco tiempo después, en ese mismo año, celebrará su propia asamblea constituyente la citada Federación Estatal de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos (Cuenca Doncel, 2000, 106).

No parece arriesgado considerar que el estimable desarrollo y la tendencia creciente del movimiento asociativo español en el área de la discapacidad constituyó y constituye un referente poderoso del nacimiento y consolidación de FEAFES. Por añadidura, viene siendo un componente destacado de aquel el asociacionismo de familiares de personas afectas de deficiencia mental. Así pues, los familiares de las personas con enfermedad mental disponían de modelos organizativos y procedimentales para su incorporación al citado movimiento civil voluntario de la discapacidad. Para hacerlo, contaban con un incentivo muy importante: la posibilidad de que los afectados obtuvieran el reconocimiento administrativo de "minusvalía" y las opciones de protección social inherentes al mismo.

También es justo reconocer que se daban dos circunstancias que debieron facilitar el paso hacia adelante. Por una parte, la progresiva conciencia de que la enfermedad y la "minusvalía" no son incompatibles. Por otra, la incorporación activa de

* El texto que sigue es deudor muy principalmente de Rosa Ruiz, Gerente de FEAFES, quien me facilitó documentación e información verbal. Recibí aportaciones externas de Carlos Álvarez Vara, psiquiatra, y de Encarnación Blanco Egido, ex subdirectora del IMSERSO para el área de la discapacidad y Directora General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid. Gracias.

las familias a la gestión de los intereses de las personas afectas de enfermedad mental, que vino a ser propiciada por el movimiento de reforma psiquiátrica.

A la sazón, había alcanzado una estimable difusión en España la idea del cambio de la función psiquiátrica de acuerdo con una orientación comunitaria. Al público culto no especialista le llegó este proyecto principalmente en la versión italiana de la antipsiquiatría. El libro de Franco Basaglia *La istituzione negata. Rapporto da un ospedale psichiatrico* fue editado aquí en 1972 (Basaglia, 1972). Pero, por supuesto, los especialistas en política sanitaria y la clase psiquiátrica venían conociendo con anterioridad los cambios de la acción psiquiátrica que tuvieron lugar en Europa y América del Norte después de la Segunda Guerra Mundial (Desviat, 1994, 137).

13.1 EL CONTEXTO HISTÓRICO DE FEAFES

La reforma psiquiátrica es el contexto histórico específico de FEAFES, de modo que resulta pertinente reseñarla. Al efecto, serán fuentes básicas el muy valioso informe titulado **Estudio y recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España** (Defensor del Pueblo, 1992) y la obra de Desviat sobre la materia (1994).

13.1.1 *El pretérito sistema público de salud mental*

La caracterización que sigue se refiere a: 1) el objetivo, 2) el régimen institucional, 3) el modelo terapéutico y 4) el modelo organizativo.

La acción pública heredada del régimen franquista tenía como objetivo real casi único la asistencia a los afectos de enfermedad mental crónica. Se dice real porque otras metas acordadas para dicha función tuvieron escasa aplicación. En la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 25 de noviembre de 1944 se menciona la atención a los enfermos agudos (base 15). En cambio, al Patronato Nacional de Asistencia Psiquiátrica se le encomienda, en la Ley de 14 de abril de 1955 por la que fue creado: "Organizar, con sentido de modernidad y perfeccionamiento la asistencia psiquiátrica en España en sus fases profiláctica, curativa y asistencial, constituyéndose en Organismo que establezca los principios, métodos y normas porque deba regirse la reforma." (art. 1a).

En lo que concierne al régimen institucional, la acción pública se apoyaba en dos pilares instituidos por la citada Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de la Sanidad Nacional: 1) el Gobierno, mediante la Dirección General de Sanidad tenía encomendadas las funciones de ordenación y control (base 15); 2) a las Diputaciones se les asigna el sostenimiento de instituciones para la asistencia psiquiátrica (base 23). Esta última norma sigue la pauta provincialista adoptada en el Estatuto Provincial, aprobado por Real Decreto-Ley de 20 de marzo de 1925 (Art. 107F, 115.6º y 127D), y supone un cambio respecto a antecedente tan significativo como el Reglamento de 1852 de la Ley General de Beneficencia de 1849, que asignó al Gobierno el mante-

nimiento de las "Casas de dementes" (Art. 5), lo que, a su vez, venía a modificar el régimen básicamente municipalista de la Ley de Beneficencia de 1822 (Art. 40).

En cuanto a las garantías en materia de internamiento, la regulación ha sido considerada insuficiente (Defensor del Pueblo, 1992, 36 y 37). Volviendo a la intervención psiquiátrica, la asistencia sanitaria socializada de la Seguridad Social, por su condición institucional, difícilmente podía rebasar la acción curativa y la abordó de modo minimalista (Defensor del Pueblo, 1992, 35 y 36).

El modelo terapéutico y social de la asistencia psiquiátrica pública se caracterizaba por la práctica del encerramiento hospitalario y la segregación del enfermo mental. Se afirma esto con la salvedad de que la citada Ley de Bases de la Sanidad Nacional diseña un cuadro diversificado de servicios (base 15). En todo caso, al iniciarse el proceso de reforma, la diversificación efectiva de dichos servicios era muy escasa (Defensor del Pueblo, 1992, 167).

En lo que concierne al modelo organizativo, además de lo indicado, debe decirse que la asistencia psiquiátrica pública y sus recursos básicos se mantenían separados del complejo general estructural de la asistencia sanitaria.

13.1.2 Diagnóstico y propuestas para la reforma psiquiátrica

La toma de conciencia de los fallos del sistema psiquiátrico consumió esfuerzo y tiempo (Desviat, 1994, 136-139). La asunción pública del ideal reformista se formaliza mediante la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, de 27 de julio de 1983, por la que se creó la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica, que no comenzó sus trabajos hasta diciembre de 1984. Su informe fue publicado por el Ministerio al año siguiente (Comisión Ministerial, 1985). Es circunstancia de contexto importante que a la sazón había sido aprobado por el Gobierno el proyecto de la que sería Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Seguidamente se hace una síntesis del diagnóstico y propuestas de la Comisión Ministerial mediante la reseña de los principios que propone (se referencian por su numeración romana) en relación con los cuatro ítems adoptados en el punto anterior.

Se considera insuficiente el objetivo de la acción psiquiátrica y se propone su ampliación en el sentido de: "integrar la atención psiquiátrica y la promoción de la salud mental" (I); "abordar la prevención, tratamiento, rehabilitación y educación sanitaria de la población" (VII); incluir la atención para todas las edades y en circunstancias críticas, como la de toxicomanía o las catástrofes (X, XXXIII y XXXIV).

En cuanto al régimen institucional, se propugna la responsabilidad pública (IV), con aportaciones coordinadas de las distintas administraciones y otras instituciones (VIII). Para los usuarios, se preconiza la garantía de sus derechos (X).

La Comisión propone la integración social del enfermo mental (IX) y, en relación con el mismo, la orientación de la acción psiquiátrica mediante un modelo

comunitario, que supone utilizar preferentemente recursos distintos de la hospitalización (X y XI), con la que se cuenta (XVI) para supuestos en que esté justificada desde un punto de vista terapéutico (XVII, XVIII, XIX).

El informe preconiza repetidamente la integración de la acción psiquiátrica y sus recursos en el sistema público general (I, II; III; VI; IX; XII, XIV, XX, XXI, XXX y XXXI), a la sazón, según quedó dicho, en expectativa de reestructuración. No obstante, se propone el mantenimiento de una estructura especializada en salud mental con cierta entidad: "equipos de atención a la salud mental" (XIII), "unidad integrada, al menos funcionalmente" de los recursos psiquiátricos y de salud mental de cada área (XV y XXIV).

13.1.3 La reforma psiquiátrica

Ciertas Comunidades Autónomas adoptan medidas jurídicas, bien que de contenido orgánico y gestor principalmente, antes de que la reforma psiquiátrica fuera incorporada a la legislación nacional. Pero la referencia general de aquella vendrá dada por la reestructuración del sistema sanitario público regulado por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad que, por lo demás, asume las principales propuestas de la Comisión Ministerial en estos términos (Art. 20):

"Sobre la base de la plena integración de las actuaciones relativas a la salud mental en el sistema sanitario general y de la total equiparación del enfermo mental a las demás personas que requieren servicios sanitarios y sociales, las Administraciones Sanitarias competentes adecuarán sus actuaciones a los siguientes principios:

1. La atención a los problemas de salud mental de la población se realizará en el ámbito comunitario, potenciando los recursos asistenciales a nivel ambulatorio y los sistemas de hospitalización parcial y atención a domicilio, que reduzcan al máximo posible la necesidad de hospitalización.

Se considerarán de modo especial aquellos problemas referentes a la psiquiatría infantil y la psicogeriatría.

2. La hospitalización de los pacientes por procesos que así lo requieran se realizará en las unidades psiquiátricas de los hospitales generales.
3. Se desarrollarán los servicios de rehabilitación y reinserción social necesarios para una adecuada atención integral de los problemas del enfermo mental, buscando la necesaria coordinación con los servicios sociales.
4. Los servicios de salud mental y de atención psiquiátrica del sistema sanitario general cubrirán, asimismo, en coordinación con los servicios sociales, los aspectos de prevención primaria y la atención a los problemas psicosociales que acompañan a la pérdida de la salud en general."

La aplicación de la reforma viene siendo muy desigual en las distintas Comunidades Autónomas, en parte por efecto de las distintas opciones políticas; tam-

bién por los diferentes ritmos de las transferencias competenciales; y aun por las opciones de las entidades privadas. Este factor suele pasar desapercibido, probablemente porque el movimiento de reforma optó por un estatismo simple, aparentemente sin capacidad para articular las aportaciones privadas. Pero es lo cierto que al menos algunas de las entidades de la sociedad civil han asumido y realizado los criterios y objetivos de la reforma con amplitud, según puede verse en sus memorias institucionales (Germanes Hospitalàries, 1997 y San Joan de Déu, 1997). Hechas las anteriores salvedades, puede afirmarse que la reforma, en general, se está desarrollando con muchos fallos (Desviat, 1999, 10 y 11), según el detalle siguiente.

Los nuevos recursos sanitarios previstos por la Ley General de Sanidad se fueron proveyendo con retraso, según muestran los datos compilados por el Defensor del Pueblo para 1991 (1992, 176, 184 y ss.): no todas las Comunidades Autónomas habían completado sus redes de unidades básicas de salud mental; lo mismo cabe decir en lo que se refiere a la creación de unidades de psiquiatría en los hospitales generales, cuya dotación en camas creció, de 1973 a 1991, en 1.143 unidades. En la actualidad, parece persistir la escasez en las dos clases de nuevos recursos médicos mencionados (González Duro, 2001, 20).

En cuanto a los centros de rehabilitación psicosocial, parece que se registra también una sensible insuficiencia (Villarroel, 2001, 20).

La aportación de los servicios sociales a la atención de los enfermos mentales viene marcada por una manifiesta premiosidad para hacer efectiva la coordinación de los servicios psiquiátricos con dicha rama que establece la Ley General de Sanidad (art. 20.3 y 4). Merece resaltarse que las leyes de acción social y/o servicios sociales de las Comunidades Autónomas promulgadas en la coyuntura de la reforma psiquiátrica y años siguientes no recibieron en términos de eficacia jurídica la demanda que se derivaba de aquella.

En la faceta negativa o de desmantelamiento de las plazas psiquiátricas segregadas, el informe del Defensor del Pueblo compila datos que revelan un decrecimiento de 7.420 camas en los hospitales psiquiátricos desde 1986 a 1991 (1991, 207). La tendencia parece haber continuado hasta el presente, con excepciones importantes, como las Cataluña y el País Vasco (Villarroel, 2001, 20). Este hecho fue el resultado del desinternamiento de cierto número de pacientes y de la reducción de los ingresos.

La menor acogida en los hospitales psiquiátricos de larga estancia se relaciona con la progresiva permanencia de muchos enfermos mentales en su medio familiar. Se trata de un cambio deseado por la reforma, pero se ha ido haciendo sin proveer en grado suficiente los apoyos comunitarios propugnados. Otro efecto, obviamente no deseado, de la reforma es el desamparo de algunos afectados sin recursos o capacidad de adaptación familiar. Se afirma esto último a partir del conocimiento (en la calle y en los albergues o centros de acogida) de casos de vagabundos o "sin techo" procedentes del desinternamiento y de la inadmisión. Pero es obligado decir que se trata de un hecho discutido, según muestran los dos textos que siguen:

“Si bien es cierto que entre el 20 y el 40% de los sin techo padecen de algún tipo de trastorno mental, no lo es que hayan sido dados de alta en ningún manicomio. Por lo general su patología apareció después de la reforma, pero no se han beneficiado de los nuevos dispositivos al estar insuficientemente desarrollados. Son personas a menudo tratadas de una agudización y, posteriormente, dejadas a su suerte sin otro seguimiento.” (Villarroel, 2001, 20).

“De los enfermos crónicos mejor no hablar, ya que no se han arbitrado soluciones, simplemente se les ha enviado con su familia o a la calle. Se ha aplicado el mismo modelo que usó Reagan cuando era gobernador de California, que cerró las instituciones y convirtió a los enfermos en sin techo. Peor aún, ya que allí, al menos se les dio una pensión, lo que no se hizo en España. Esta es la cara negra de la cuestión.” (González Duro, 2001, 20).

13.1.4 La reforma psiquiátrica y los usuarios y familiares

Los documentos de la reforma psiquiátrica, acaso por el achaque corporativista habitual, apenas dicen nada de los enfermos y de sus familiares, pero es el caso que la misma comporta su participación activa, su contribución a la causa de la salud mental.

En el orden individual, la reforma psiquiátrica pretende liberar al enfermo del hospitalismo y de la dependencia marginal; en contrapartida, necesita de su compromiso para llevar una vida tan autónoma y participativa como sea posible. Las familias podrán recuperar a sus miembros vulnerados; pero habrán de asumir cuidados y riesgos de no poca dificultad, especialmente en ciertos tipos de enfermedad y en supuestos de edad avanzada de los familiares-cuidadores.

Aparte de esto, el enfoque comunitario de la nueva acción psiquiátrica lleva consigo la intervención de los interesados y de sus familiares para crear ciertas estructuras de apoyo social, de empleo, de ocio, etc.

Finalmente, tanto los enfermos como sus familiares son usuarios de una oferta pública en trance de reestructuración cuyo diseño y ejecución les atañe personal y colectivamente. Son consumidores llamados a organizarse, no sólo para vigilar el funcionamiento de los servicios, sino para asentir o disentir de las ideas reformistas y para controlar su ejecución... así como para suplir sus carencias.

13.2 EL MODELO SANITARIO-SOCIAL DE FEAFES

FEAFES coincide con el modelo sanitario y social que asumirá la reforma psiquiátrica. Así se aprecia tanto en los fines fundacionales (Cuenca Doncel, 2000, 107) como en los que regulan sus estatutos vigentes (Art. 7). Seguidamente se expone esta coincidencia en relación a los cuatro factores estructurales identificados al hablar de la situación pretérita a la reforma y de la propia reforma.

En lo que concierne a objetivos, la FEAFES fundacional acuerda “Reivindicar la creación de servicios en materia preventiva y de rehabilitación en el campo psiquiátrico, dando prioridad a la *asistencia extra-hospitalaria*.” (Este subrayado y los que siguen proceden de la fuente). La extensión del objetivo tradicional es recogida en los estatutos mediante sus fines 3 y 13: “Exigir la adecuada atención sanitaria y social de las personas con enfermedad mental y sus familiares, en favor de su rehabilitación, inserción social e integración laboral.”; “Estimular la investigación sobre enfermedades mentales y la prevención de las mismas.”

Sobre el régimen institucional, también desde el comienzo se opta por la responsabilidad pública: “Reivindicar la equiparación de la salud mental con el resto de los servicios sanitarios, es decir que los *servicios sanitarios sean públicos y gratuitos*.”

Por lo que se refiere al modelo terapéutico y social, se adoptan dos acuerdos iniciales de signo claramente reformista: “Reivindicar un *tratamiento psiquiátrico orientado hacia la familia y la comunidad* y no hacia el individuo aislado” y “Sensibilizar a las instituciones y a la opinión pública hacia la *integración y aceptación* del enfermo mental y hacia la protección de sus derechos.” Los estatutos inciden en el modelo terapéutico y social por los fines 3, ya transcrito, 5 y 9: “Promover la sensibilización y mentalización social hacia las personas con enfermedad mental y sus familias, llamando la atención sobre la marginación y discriminación existentes en los aspectos sanitarios, sociales y laborales.”; “exigir la creación de servicios alternativos a la hospitalización y el establecimiento de sistemas alternativos y sustitutorios de las familias.”

Así pues, el tono de fuerte reivindicación de las proposiciones programáticas de FEAFES no entrañaba conflicto con los poderes públicos, toda vez que los más relevantes de ellos abrazaron una reforma psiquiátrica del mismo signo.

13.3 BREVE HISTORIA DEL PROCESO ASOCIATIVO

Se presenta en versión esquemática (Cuenca Doncel, 2000, 107 a 112) y estructurada en etapas presidenciales. Es de notar que el surgimiento de FEAFES fue precedido, a partir de 1974, de la actividad pionera de las familias en ciertas provincias, especialmente Álava, Murcia y Valencia.

13.3.1 Etapa fundacional: 1983-1988

En la Asamblea constituyente celebrada el 28 de marzo de 1983, participaron tres asociaciones. FEAFES tendrá como primer presidente a José Ramón Juan Belenguer. En esta etapa fundacional, la sede asociativa se fijó en Valencia a partir de mayo de 1984.

La Federación adoptó los fines antes aludidos y que seguidamente se transcriben (la cursiva es de la fuente):

- “1. Reivindicar la creación de servicios en materia preventiva y de rehabilitación en el campo psiquiátrico, dando prioridad a la *asistencia extra-hospitalaria*.
2. Reivindicar la equiparación de la salud mental con el resto de los servicios sanitarios, es decir que los *servicios de salud mental sean públicos y gratuitos*.
3. Reivindicar un tratamiento psiquiátrico *orientado hacia la familia y la comunidad* y no hacia el individuo aislado.
4. Reivindicar el control y *participación de las asociaciones* de usuarios de la salud mental en los servicios y órganos relacionados con ésta.
5. *Fomentar* la organización de los afectados por la enfermedad mental y potenciar *la participación del enfermo en cada asociación*.
6. Sensibilizar a las Instituciones y a la opinión pública hacia la *integración y aceptación* del enfermo mental y hacia la protección de sus derechos.”

Con el fin de trasladar las reivindicaciones y propuestas transcritas, los directivos de FEAFES, en el mismo año de su fundación, llevan a cabo entrevistas con la autoridad sanitaria, cuyo contenido se difunde en los medios de comunicación social. Por otra parte, en fecha tan inmediata como el mes de abril del año fundacional, se celebran las I Jornadas de la Federación, cuyas conclusiones, también fueron presentadas a diferentes organismos públicos y publicitadas en los medios comunicacionales.

En 1985 se celebran las II Jornadas, que versaron sobre la “Reforma psiquiátrica”.

En esta etapa inicial, FEAFES inicia la publicación de su revista (1986) y publica un estudio de opinión de los afectados.

En 1986, FEAFES dirige una carta al Ministro de Sanidad enviándole un cuestionario sobre la aplicación de la reforma. Al no recibir contestación, la entidad denunció el hecho y publicó ambos documentos en su revista institucional (nº 3-4 de 1987).

13.3.2 Etapa 1988-1993

En mayo 1988, FEAFES integraba a 14 asociaciones. La presidencia pasa a ser desempeñada por Margarita Henkel. La sede fue trasladada a Madrid.

En ese mismo año, FEAFES negocia la inclusión de los enfermos mentales crónicos entre los beneficiarios de las pensiones no contributivas.

En el curso de esta etapa FEAFES toma contacto con entidades homólogas de otros países europeos y participa en la configuración de una federación de las mismas. De otra parte, se integra en la World Schizophrenia Fellowship e interviene en la celebración en España del Día Mundial de la Salud Mental.

También en esta etapa, la Federación abre varias vías de financiación externa de sus actividades: Fundación ONCE y subvenciones del 0,52% del IRPF.

Sólo se celebró una edición –la IV- de las Jornadas institucionales, en 1992 y en Zaragoza, sobre “Aspectos Médico-Legales en la Asistencia al Enfermo Mental”.

13.3.3 Etapa 1993-1995

A comienzos de 1993, FEAFES integra a 55 asociaciones. En marzo de dicho año 1993 se renueva la Junta Directiva, en la que, de acuerdo con una modificación estatutaria, participarán representantes de todas las Comunidades Autónomas. Es elegida Silvestra Moreno para la presidencia.

Se capta la financiación de los Laboratorios Janssen Cilag para la revista institucional y para una línea telefónica que se utilizará para un servicio de consultas urgentes.

En 1994, se celebran las V Jornadas, en San Sebastián, sobre “Alternativas residenciales para enfermos psíquicos”. Al año siguiente, se celebró un Congreso en Barcelona con el lema “Por una vida mejor”.

13.3.4 Etapa 1995-

En 1995 forman parte de FEAFES 69 asociaciones. Se renueva la Junta Directiva y accede a la presidencia Francisco Morata.

A partir de 1996, las jornadas institucionales se celebran anualmente, según el siguiente detalle: VI, en la Manga del Mar Menor, sobre “Futuro en la sociedad de las personas con enfermedad mental”; VII, en Gijón, sobre “Salud mental. Legislación-Derechos”; VIII, en Mérida, sobre Teorías, avances, y rehabilitación en salud mental”; IX, en Logroño, sobre “El movimiento asociativo por los derechos de las personas con enfermedad mental”; X, en Segovia, sobre “servicios y asistencia sociosanitaria en salud mental”; XI, en Santiago de Compostela, con el lema “Sí a la atención, no a la exclusión”. También en esta etapa, FEAFES organiza un congreso de usuarios (1997).

Con la financiación de los Laboratorios Janssen Cilag, FEAFES crea su Centro de Información y Formación sobre la Enfermedad Mental (CEIFEM).

FEAFES se articula con el sector de la discapacidad de España mediante su integración como vocal en el Consejo Estatal de las Personas con Discapacidad, dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y su participación como socio en el Comité Estatal de Representantes de Minusválidos (CERMI).

En 1999, FEAFES examina el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil y debate en su seno una disposición que vendría a judicializar el alta de los enfermos sometidos a internamiento no voluntario, emitiendo un comunicado con las opiniones recogidas en ese debate. La Ley 1/2000, de 7 de enero (Art. 763.4), no asumió la proyectada modificación (**Aznar López, 2000, 90-93**), en lo que coincidió con el parecer mayoritario de los miembros de FEAFES.

13.4 EVALUACIÓN DE IMPACTO EN LA CREACIÓN DE SALUD Y BIENESTAR.

Es imposible hacer una evaluación cabal del impacto de una entidad como FEAFES entendida, no sólo en cuanto forma jurídica, sino como cuerpo social. Y esta dificultad proviene, no tanto por su complejidad, sino sobre todo porque no mantiene un sistema de información sistemática sobre las estructuras y actividades de toda su red. (Es cosa frecuente en las entidades voluntarias descentralizadas que sólo dispongan de información aceptable sobre la estructura organizativa general y sobre las actividades centralizadas: reuniones corporativas, servicios y campañas comunes, programas financiados con fondos nacionales, etc.). Desde fuera se tiene la impresión de que la Confederación está jugando un importante papel en los distintos frentes de su actividad (**Álvarez Vara, 2002; Blanco Egido, 2001**). Para aproximarnos a ellos, se hace seguidamente una reseña de aportaciones relevantes y relativas a cuatro funciones básicas de las organizaciones voluntarias. Esta información procede de la documentación histórica de la entidad, de su última memoria (**FEAFES, 2000**) y, sobre todo, de información directa de su Gerencia.

13.4.1 *Expresión colectiva*

Las personas afectas de enfermedad mental y sus familias, siendo sujetos de importantes circunstancias diferenciales, han venido adoleciendo de una manifiesta subpresencia social y de una muy limitada capacidad para expresarse colectivamente. FEAFES ha influido decisivamente para el cambio de esta situación en un tiempo relativamente breve. En menos de veinte años se desarrolló como gran corporación confederal, con una estructura material cuyas principales dimensiones son las siguientes:

- 136 asociaciones locales y provinciales
- 23 delegaciones
- 13 federaciones de Comunidades Autónomas
- 26.826 socios
- 620 trabajadores asalariados
- 750 voluntarios y asimilados

Para valorar las cifras anteriores deben referirse a las de prevalencia de la enfermedad mental, salvo que éstas son bastante ambiguas. Las estimaciones que se publican oscilan entre el 0,5 y el 10%. Tal disparidad refleja principalmente el muy diferente alcance del concepto de enfermedad mental que se adopta. La de carácter crónico y con efectos discapacitantes graves, que parece ser el principal objeto de FEAFES, está más cerca de la estimación baja que de la alta. Por ello, cabe entender que la cifra de socios de la entidad se relativamente importante, especialmente si se tiene en cuenta su circunstancia evolutiva.

Aparte de la expresión tácita mediante el desarrollo organizativo, FEAFES se viene manifestando ante diversas instancias públicas de varios modos. Ya se mencionó su serial de Jornadas y otros encuentros públicos. También se mencionó la revista institucional. Cabe recordar también su importante contribución al Día Mundial de la Salud 2001, dedicado a la salud mental. Después se reseñarán diversas gestiones ante las autoridades públicas en su función de abogacía.

13.4.2 Apoyo social

Aparte de intuiciones precursoras, fue precisamente en el área de la salud mental donde, en la segunda mitad del siglo XX, se generan y asumen evidencias epidemiológicas del importante papel positivo de los apoyos sociales en la salud y los graves efectos de su carencia en la enfermedad. (Escobar, 1998). Dichos apoyos proceden desde luego de las relaciones primarias o espontáneas (familia, amigos, vecinos, etc.), pero también pueden ser útiles para la salud y el bienestar los procurados mediante organizaciones formales voluntarias. El modelo asistencial pretérito de salud mental, así como la estigmatización asociada a la enfermedad eran factores decisivos para el aislamiento de los afectados –salvo la comunidad forzosa del manicomio- y de sus familias. A su vez, los desinternamientos sin red que se llevaron a cabo en algunas aplicaciones de las reformas psiquiátricas dieron lugar a nuevas situaciones de aislamiento, sobre todo en quienes carecían de familias hospitalarias.

FEAFES es una entidad propicia para desarrollar la función de apoyo social, según ha sido visto por quién la conoce de cerca (Cuenca Doncel, 2000. 39 y ss.). La propia formación de la red asociativa trajo a nuestro país un importante aporte de apoyos sociales, principalmente entre familias. Aparte de esto, las asociaciones promovieron actividades orientadas, por una parte, a la relación de pares (clubes), por otra, a la conexión de los afectados con sus entornos (educación, empleo, vacaciones, etc.). Se trata de actividades relativamente discretas, pero de una importancia decisiva.

13.4.3 Abogacía corporativa

Aparentemente, FEAFES opta desde su nacimiento por representar los intereses, no de una cierta clase de afectados, o de una parte de sus necesidades o aspiraciones, sino de todos aquellos y de todas estas. Ello se evidencia en debates como el suscitado por el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil.

En cuanto a su objeto funcional, los fines fundacionales (Cuenca Doncel, 2000, 107) y los objetivos estatutarios, ambos reseñados anteriormente, ponen claramente de relieve que FEAFES afronta necesidades y aspiraciones concernientes tanto al frente personal, como al sanitario, al social en su sentido más amplio (educación, empleo, vivienda, rentas, servicios sociales) y al cultural.

La línea principal de la gestión pública de intereses se vincula a la reforma psiquiátrica. FEAFES converge con las ideas de cambio y apoya las disposiciones para el mismo de la Ley General de Sanidad, bien que reclamando participación en su desarrollo; así hizo en el Congreso Internacional de Alternativas a la Psiquiatría, celebrado en Sevilla los días 4 al 8 de junio. En vista de las demoras e incumplimientos de lo legislado, la entidad mantiene una línea continuada de reivindicación, según atestiguan estas iniciativas: carta-cuestionario al Ministro de Sanidad, de fecha 9 de octubre de 1986, ya citada; carta a la Ministra de Asuntos Sociales, de 20 de febrero de 1990, interesando, entre otros asuntos, la coordinación sociosanitaria establecida en el artículo 20.3 de la Ley citada; Informe al Defensor del Pueblo, en 1990. Vista

la marcha de la reforma psiquiátrica, el impacto de FEAFES en la implantación de las medidas públicas correspondientes debe de haber sido escaso.

Otra línea de trabajo muy importante del curriculum de FEAFES es la concerniente al acceso a la protección social pública prevista para las personas con discapacidad. Se trata de una opción estratégica importantísima, por estas dos circunstancias: la enfermedad mental no estaba incluida en la noción incluso técnica de discapacidad; la protección social de ésta era y es mucho más amplia que la relativa a la enfermedad. Sirva como indicador del éxito logrado en esta empresa el acceso a las prestaciones no contributivas, a que se aludió anteriormente.

13.4.4 Producción de servicios y recursos formales

Además de los servicios consistentes en apoyo social informal, ya evocados, FEAFES se ha comprometido en la provisión de una amplia gama de servicios y recursos formales. Cabe presumir que esta actividad se desarrolla en parte para suplir las demoras e incumplimientos en la aplicación de la reforma psiquiátrica. A falta de una información completa, se reproducen seguidamente datos concernientes a actividades de gestión o financiación centralizada (el orden de presentación es el de la fuente). Se incluye la información relativa a fuentes de financiación para mostrar la estrategia de diversificación adoptada por la entidad.

CUADRO 1
ACTIVIDADES CENTRALIZADAS. 2001

ACTIVIDADES	IMPORTE en PTS	ENTIDADES COFINANCIADORAS
Servicio de información. A. telefónica	5.173.315	Laboratorios Janssen Cilag Fundación ONCE
Servicio de Asesoría Jurídica	2.468.480	Laboratorios Janssen Cilag
Publicaciones propias	7.674.189	Laboratorios Janssen Cilag
Campaña de mentalización	6.649.333	Fundación ONCE Laboratorios Janssen Cilag IMSERSO Recursos propios
Centro de documentación	2.038.419	IMSERSO Recursos propios
XI Jornadas anuales	7.505.028	IMSERSO M. de Sanidad y Consumo Laboratorios Janssen Cilag Recursos propios
Seminario Europeo sobre Buenas Prácticas en Psicosis y Esquizofrenia	1.842.260	Laboratorios Janssen Cilag Federación Europea de Asociaciones de Enfermos Mentales (EUFAMI)

Para la puesta en marcha del Servicio de Documentación, FEAFES recibió una subvención de la Fundación La Caixa, por importe de 5.000.000 de pesetas en 2000.

CUADRO 2

ACTIVIDADES DE FINANCIACIÓN NACIONAL. CONVOCATORIAS 2001 Y 2001/2002.

PROGRAMAS	IMPORTES en PTS.	TENDENCIA FINANCIERA	ENTIDADES FINACIADORAS
Programa de vacaciones	26.253.891	Creciente	IMSERSO Financiación propia
Programa de formación	1.106.189	Nuevo	IMSERSO Financiación propia
Atención domiciliaria	103.500.000	Creciente	M. de Trabajo y As. Sociales
Respiro familiar	2.870.000	Irregular	Idem
Centros de día	14.955.000	Nuevo	Idem
Ayuda mutua / Escuelas de familia	9.975.000	Nuevo	Idem
Rehabilitación en centros penitenciarios	4.794.000	Sin información	Idem
Capatación y formación de voluntariado	3.100.000	Creciente	Idem

Las tendencias se han apreciado comparando la información del último ejercicio con la que se ofrece en la memoria del anterior (**FEAFES, 2000, 14 a 20**). La tendencia correspondiente al conjunto de las transferencias públicas, en el periodo 1996-2001, es creciente.

RESUMEN DEL CAPÍTULO 13

El capítulo analiza y evalúa la intervención social de una entidad de salud mental de sólida presencia como es FEAFES (Federación Española de Asociaciones de Familiares y Enfermos Mentales).

Se analiza el primer lugar el contexto del nacimiento de FEAFES, es decir, la crisis del sistema de salud mental que se produce en España en los primeros años setenta y que se basaba en el aislamiento del enfermo, la separación de la salud mental de la asistencia sanitaria general y el casi nulo papel de la familia. La reforma psiquiátrica de los primeros años ochenta fue desigual, desinstitucionalizó a muchos enfermos pero los recursos comunitarios fueron escasos y con escasa coordinación con los servicios sociales.

En este contexto aparece el movimiento asociativo de familiares de enfermos mentales orientado a la creación de un sistema comunitario de recursos y con una fuerte presencia de los afectados y familiares. El capítulo describe las etapas del proceso asociativo de FEAFES desde su nacimiento en 1983 hasta la actualidad, su crecimiento y coordinación interasociativa.

Se evalúan las distintas líneas de acción de esta organización sociovoluntaria: en primer lugar, la presencia social de la red de entidades como expresión de la lucha por la satisfacción de una necesidad sociosanitaria; también la capacidad de apoyo social informal de este colectivo de organizaciones a favor de los enfermos y sus familias en el medio comunitario; en tercer lugar, se hace una valoración de la capacidad de abogacía corporativa de FEAFES, su fuerza reivindicativa en los diferentes ámbitos que afectan a la salud mental; finalmente, se describen y valoran

aquellos servicios de carácter formal que esta red desarrolla: formación, atención domiciliaria, centros de día, respiro familiar, centros de rehabilitación y desarrollo del voluntariado.

14

**LAS ENTIDADES SOCIALES EN LA
INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES
ECONÓMICOS**

Concha Carrasco Carpio

14.1 LA CIRCUNSTANCIA FUNDACIONAL Y LA OPCIÓN ESTRATÉGICA ADOPTADA.

14.1.1 Una aproximación al fenómeno de la inmigración.

La entrada de España en la Unión Europea (1986), el establecimiento del denominado Régimen Comunitario para los extranjeros procedentes del Espacio Económico Europeo y sus familiares (Real Decreto 1099/1986 de 26 de mayo), la proclamación de la libre circulación de ciudadanos comunitarios desde el año 1992, la adhesión de España al acuerdo de Schengen (1994), son las principales medidas que han propiciado la libre circulación de personas pertenecientes a este espacio geopolítico en la década de los noventa, mientras que, por el contrario, la aprobación de la primera Ley reguladora de la extranjería (la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España), así como su Reglamento de Ejecución (Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo) supuso uno de los primeros frenos a la inmigración procedente de terceros países.

El desarrollo económico español de mitad de los 80 ha propiciado la llegada a España de inmigrantes procedentes de terceros países que atraídos por las mejoras en la calidad de vida de los españoles se animan a cruzar fronteras y deciden instalarse en nuestro país, a pesar de las restricciones legales. Por tanto, no siempre la norma de carácter institucional o legal va acompañada de un comportamiento humano (o si se prefiere social) concordante. Las restricciones de carácter social pueden tener mayor importancia que las de carácter legal y viceversa. La evolución de la inmigración en su carácter cuantitativo y cualitativo así lo pone de manifiesto.

La cuantía de la inmigración procedente del Espacio Económico Europeo debería de haber aumentado espectacularmente y, sin embargo, el aumento anual en torno a los cuarenta mil efectivos no puede calificarse con tal adjetivo. A partir del año 1996 las cifras de residentes extranjeros acogidos al régimen comunitario aumentan en unas proporciones mínimas, para finalizar en el año 2000 con un

incremento prácticamente nulo con respecto al año anterior. Por el contrario, la tendencia descendente de las cifras de residentes extranjeros procedentes de terceros países sufre un quiebro en su evolución a partir del año 1995, con aumentos “espectaculares” a partir del año 1999 y en especial desde del año 2000. En el CUADRO 1 se puede contemplar la evolución del número de permisos de residencia en vigor a finales de cada uno de los años desde 1991 hasta el año 2001, según el régimen al que estaban acogidos.

CUADRO 1
EXTRANJEROS CON PERMISO DE RESIDENCIA EN VIGOR
A 31 DE DICIEMBRE SEGÚN RÉGIMEN

Año	Régimen General	Régimen Comunitario	TOTAL
1991	216770	143885	360655
1992	213742	179358	393100
1993	208056	222366	430422
1994	197637	263727	461364
1995	205047	294726	499773
1996	219657	319327	538984
1997	277255	332558	609813
1998	338720	380927	719647
1999	382955	418374	801329
2000	475846	419874	895720
2001	659179	449881	1109060

Fuente: Anuario Estadístico de Extranjería y Balance 2001 de la Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Ministerio del Interior.

A principios del año 2002, y por primera vez, la población extranjera en España supera el millón de efectivos. Este gran aumento de la población extranjera procedente de terceros países acaecido durante el año 2000 y 2001 se debe esencialmente a la puesta en evidencia de la inmigración irregular que se había ido acumulando desde el año 1997, regularizándose tanto las personas como las cifras durante esos dos años, aunque también se pone en evidencia un aumento real de los flujos de entrada.

La política de inmigración del Estado español durante los años noventa, en opinión de la autora, no ha pretendido como fin explícito la integración de la población extranjera en nuestro país (volveremos sobre este punto). La consecuencia inmediata de esta falta de previsión es el riesgo a unos efectos no deseados que pueden tener acciones emprendidas sin la realización de un estudio o evaluación del impacto previsto de estas medidas, dos ejemplos de ello son: la política de los contingentes y las restricciones legales a la entrada de extranjeros. Cuando en la década de los setenta algunos países centroeuropeos se plantearon un control más severo de sus fronteras y medidas más restrictivas a la inmigración, el efecto perverso consistió en el asentamiento definitivo de contingentes de extranjeros que eran calificados de temporales y la subsiguiente reagrupación familiar. Cuando España se plantea un control de los flujos por medio de unos contingentes de autorizaciones anuales y pretende que sean cubiertos con extran-

jeros que residen en sus países de origen, esta política fracasa ya que se presentan en su mayoría extranjeros que ya residen en España, incluso trabajan, pero se encuentran en una situación de irregularidad. La realidad supera el deseo del control del flujo migratorio.

14.1.2. El Estado como principal agente social

Los agentes sociales implicados en el fenómeno de la inmigración han emitido respuestas muy variopintas para intentar paliar los problemas o, si se prefiere, efectos colaterales, derivados de tal fenómeno. Las reacciones de la sociedad receptora organizada en sindicatos, asociaciones de empresarios u organizaciones voluntarias, no son coincidentes ante un mismo fenómeno. Tampoco son coincidentes, en muchas ocasiones, los intereses de los Estados emisores y los Estados receptores. Las relaciones de la sociedad con el Estado, materializadas a través de la interacción con los entes públicos produce efectos distintos dependiendo de quiénes sean los interlocutores. La complejidad de este entramado de relaciones no puede ser tratada con la profundidad requerida en este capítulo, es por ello que limitamos el análisis a la enumeración de las principales medidas adoptadas por el Estado, esencialmente de carácter normativo, administrativo, institucional y político, durante este horizonte temporal de referencia (quince años) y sus efectos, ya que este será el marco de referencia obligado de cualquier actuación, sea una entidad pública o privada.

El inicio de lo que en principio pretendía constituir la política de inmigración en España, como ya hemos comentado, es expresado en la primera Ley de Extranjería del año 1985 (Ley 7/1985), esta ley nace con un espíritu policial, de control de fronteras, con el objetivo de evitar la inmigración irregular o no deseada así como de privilegiar determinados orígenes de los inmigrantes. El efecto no deseado del endurecimiento de los cauces legales de entrada a España tuvo su reflejo en la acumulación de un contingente importante de extranjeros en situación irregular, que desde el año 1986, no habían tenido la oportunidad de regularizar su situación y que culminó en el proceso de regularización del año 1991.

El Estado plantea las primeras medidas a favor de la integración de los extranjeros en una proposición no de Ley aprobada por el pleno del Congreso en abril de 1991, en la cual se anuncian las tres medidas: cooperación al desarrollo, integración de residentes legales y control del flujo de inmigración irregular, las cuales seguirán marcando la política migratoria hasta la actualidad. Ahora bien, es en el año 1994 cuando se comienzan a dar los primeros pasos pragmáticos con la aprobación del "Plan para la integración social de los inmigrantes" (Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 1994), cuyas herramientas más concretas a tal fin han sido la creación del "Foro para la Integración de los Inmigrantes" (Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, adscrito entonces al Ministerio de Asuntos Sociales) y el "Observatorio Permanente de la Inmigración" (aprobado en dicho plan y cuya gestión fue atribuida con posterioridad por Real Decreto 140/1997, de 31 de enero, al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales).

En el año 1996 se produjo la aprobación de un nuevo Reglamento de ejecución de la ley orgánica de extranjería (Ley 7/1985) por medio del Real Decreto 155/1996, que sustituyó al anterior Reglamento de ejecución aprobado en 1986. Este nuevo Reglamento ha supuesto un avance en varios aspectos clave: simplificaciones en los trámites administrativos, simplificación en la configuración de los permisos administrativos para residir y trabajar, adaptaciones a las normas europeas, la regulación de derechos fundamentales. En cuanto a las consecuencias de su puesta en práctica se puede resaltar una de ellas de especial importancia a los efectos de la integración de los extranjeros: el aumento en la estabilidad de los permisos administrativos, como condición necesaria, aunque no suficiente, para la integración de los inmigrantes en España.

El siguiente gran núcleo de medidas se inicia en el año 2000 con la aprobación de una nueva Ley reguladora, muy debatida y controvertida, la Ley sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero). Como se puede apreciar, al menos en su título, aparece explicitado el carácter de integración social con el que nace, aunque no tuvo tiempo suficiente para crecer ya que sufre una modificación, prácticamente de la totalidad de su articulado, dando lugar a una nueva Ley (la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre), titulada de igual forma, pero con tintes muchos más restrictivos en sus aspectos de integración social. Durante este proceso de reforma de las Leyes, el partido que sustenta al gobierno (ahora con mayoría absoluta) crea la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (Real Decreto 683/2000, de 11 de mayo), dependiente del Ministerio del Interior. Con antelación las organizaciones voluntarias involucradas en actuaciones a favor de los extranjeros habían solicitado la creación de un organismo coordinador -incluso se llegó a solicitar la creación de un Ministerio de la Migración-, dada la importancia creciente del fenómeno migratorio y la necesidad de exigir la desvinculación de las actuaciones en materia de integración del Ministerio del Interior, dado el riesgo de tinte nuevamente de carácter policial al fenómeno migratorio.

La aprobación de las Leyes del año 2000 ha ido acompañada de varios procesos extraordinarios de regularización con distintas modalidades para hacerlos efectivos, a saber: a) "regularización extraordinaria al estilo tradicional", prevista en la Ley Orgánica 4/2000, (se han estimado favorablemente un total de 152.207 solicitudes); b) "reexamen de oficio" previsto en la Ley Orgánica 8/2000 de las solicitudes ya presentadas en la anterior operación extraordinaria (estimando favorables a un total de 36.013 solicitudes); c) "operación Ecuador" en atención al acuerdo de inmigración entre España y Ecuador (se han concedido 24.352 regularizaciones) y; d) "regularización por motivos de arraigo" prevista en el artículo 31.4 de la Ley Orgánica 8/2000 (este último culminó su plazo el pasado 31 de julio de 2001 coincidiendo con la entrada en vigor, el día siguiente, del Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 8/2000 y hasta el 31 de diciembre de 2001 se habían estimado 122.310 solicitudes). Todos estos procesos han supuesto un gran esfuerzo para la Administración, pero también un gran desconcierto en el seno de la misma, transmitido a las entidades voluntarias, así como a los beneficiarios de los mismos, que

en muchos de los casos han duplicado o triplicado las solicitudes de regularización a medida que iban surgiendo nuevas modalidades.

Un nuevo cambio, en el año 2001, en la estructura organizativa de una de las herramientas del plan de integración de 1994: el Observatorio Permanente de la Inmigración, el cual pasa a depender del Ministerio del Interior (Real Decreto 345/2001, de 4 de abril), pone en riesgo la colaboración de las entidades voluntarias en el estudio, análisis y profundización del fenómeno migratorio, ahora bien, los resultados de este cambio habrán de valorarse con un horizonte temporal más amplio. Adicionalmente durante este año son creados: el Consejo Superior de Política de Inmigración (Real Decreto 344/2001, de 4 de abril) y las Subcomisiones de Coordinación (disposición adicional segunda de la Ley 8/2000). El objetivo loable de estos dos órganos de carácter consultivo es el aumento de la coordinación entre las Administraciones Central, Autonómica y Local.

Por último, la medida más reciente ha sido la elaboración del denominado plan GRECO (El Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España) aprobado por El Consejo de Ministros, en su reunión del 30 de marzo de 2001 (B.O.E. 27 de abril de 2001), constituyendo la herramienta más actual con la que cuenta el Estado para la puesta en práctica de la política migratoria. A raíz de la puesta en práctica de este plan se han firmado convenios de regulación y ordenación de los flujos migratorios con distintos países de origen de la inmigración, en orden cronológico son los siguientes: con Colombia (el 21 de mayo de 2001), con Ecuador (el 29 de mayo), con Marruecos (el 25 de julio) y con República Dominicana (el 17 de diciembre), así mismo, entrarán en vigor en breve el convenio con Rumania (redactado el 23 de enero de 2002) y con Polonia. Aunque también se ha firmado un acuerdo de readmisión de personas en situación irregular con Nigeria (el 12 de noviembre de 2001). Nuevamente el objetivo de estos acuerdos es el de controlar los flujos migratorios, y de manera especial, la inmigración laboral. Ciertamente es que una de las cuatro líneas de actuación del Plan GRECO expresa el objetivo de la integración, pero sólo "de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyan activamente al crecimiento de nuestro país". El término "adaptación" que se utiliza para hacer referencia a uno de los objetivos de la política migratoria, pone de manifiesto el modelo de integración que subyace en este plan: la asimilación.

El balance en cuanto a medidas estatales de promoción de la integración no deja de ser desolador. El balance del año 2001 de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración expresa los objetivos futuros de la política de inmigración:

"Los objetivos básicos que persigue la política de inmigración del Gobierno son ordenar los flujos de inmigración laboral que se dirigen hacia España, garantizar la convivencia y la integración en la sociedad española de todos los extranjeros que residen en nuestro país, dotar de instrumentos al Estado para luchar contra las mafias que trafican con seres humanos, así como cumplir los compromisos internacionales".

En este contexto, en el que la prioridad gubernativa ante el fenómeno migratorio consiste en ordenar los flujos de inmigración laboral, se adivina la necesidad de intervención de la sociedad civil como agentes promotores de la integración social. El Gobierno ha delegado su responsabilidad ante la integración de los extranjeros en las entidades voluntarias de acción social por la vía de las subvenciones. Sirva de ejemplo la evolución de las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas: El número de entidades que concurrieron a las convocatorias públicas para desarrollar programas de acción social con cargo a la asignación tributaria del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (el denominado 0,52), pasó de 96 en 1989 a 781 en 1998. Las subvencionadas por dichas convocatorias pasaron de ser 190 en 1993 a 331 en 2001, siendo de 62 las entidades que fueron subvencionadas en el año 2001 para la realización de programas a favor de refugiados y migrantes.

La Administración Central ha realizado un esfuerzo importante desde el punto de vista económico, pero ha dejado en manos de las entidades voluntarias la ejecución de las acciones concretas encaminadas a la integración de los extranjeros. Los presupuestos destinados a programas para migrantes (emigrantes, inmigrantes y migraciones interiores) y refugiados con carácter estatal han experimentado un aumento considerable. Los datos del Ministerio de Hacienda relativos a la ejecución del presupuesto de gastos del Estado y en concreto los correspondientes a la "acción a favor de los migrantes" (Programa 313 H) ponen de manifiesto que tal presupuesto se ha duplicado en siete años (véase CUADRO 2).

CUADRO 2
OBLIGACIONES RECONOCIDAS A FAVOR DE LOS MIGRANTES
SEGÚN PRESUPUESTOS DEL ESTADO

Año	Obligaciones reconocidas a favor de los migrantes (en pesetas no deflacionadas)	Obligaciones reconocidas a favor de los migrantes (en euros)
1993	4.648.000.000	27.935.042,61
1994	5.721.000.000	34.383.902,49
1995	6.584.000.000	39.570.636,95
1996	7.104.000.000	42.695.899,90
1997	8.189.000.000	49.216.881,23
1998	8.527.000.000	51.248.302,14
1999	9.224.000.000	55.437.356,51
2000	10.540.000.000	63.346.675,80

Fuente: Ejecución del presupuesto de gastos del Estado, Ministerio de Hacienda.

Desde 1985, año en que el Instituto Español de Emigración pasa a ser una Dirección General más del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Ley 50/84 de los Presupuestos Generales del Estado) hasta 1988 los presupuestos presentan una tendencia interanual decreciente. Se inicia en 1985 con un presupuesto global de 64.594.058,39 euros (10.747.547.000 pesetas) y el presupuesto para 1988 se

reduce a 16.552.708,76 euros (2.754.139.000 pesetas). Esta desaceleración tan brusca puede servir como indicador del cambio de tendencia que se estaba produciendo: descenso del número de emigrantes, todavía escasos inmigrantes y prácticamente nula migración interior. A partir de 1989 y hasta 1993 el presupuesto se ha mantenido prácticamente constante en torno a los 24.040.484,18 euros (4.000 millones de pesetas).

La dotación presupuestaria creciente es una condición necesaria pero no suficiente a los efectos de la integración social de los extranjeros en España.

14.1.3 Etapas de la acción social a favor de la inmigración en el contexto español.

La participación de la sociedad civil

Con la perspectiva histórica de estos quince años de inmigración se pueden establecer unas etapas evolutivas tanto para analizar el fenómeno social de la inmigración como el de la acción social (con especial referencia a la participación de la sociedad civil) que surge, se podría decir que de forma paralela, como respuesta a los problemas derivados del hecho social de la inmigración, lo que no siempre significa causados por ésta.

a) Primera etapa: desde 1985 hasta 1990. La economía española inicia una etapa de crecimiento económico, acompañada de un aumento considerable de la población activa, en especial debido al incremento de la tasa de actividad femenina. Una de las preocupaciones fundamentales de políticos y sociedad civil se centraba en las tasas de desempleo (por encima del 16 por ciento) y por tanto el sistema de protección del mismo. Se acababa de producir el retorno de medio millón de emigrantes y al mismo tiempo se inicia la inmigración procedente del exterior animada por el objetivo de mejorar su calidad de vida. Desde otros puntos de vista, la cercanía cultural (incluida la lingüística) mantenida durante años de colonialismo y/o relaciones comerciales, así como, la dureza que se adivinaba en las leyes de inmigración de países con gran experiencia en este proceso (Alemania, Bélgica, Francia, etc.), o la experiencia de familiares que ya habían emigrado, provoca como efecto que los países de origen de la inmigración española no comunitaria sean preferentemente unos y no otros: Marruecos, Argentina, Perú, Ecuador, República Dominicana, Colombia o Cuba, sirven de ejemplo. Durante esta etapa la sociedad civil empieza a ser consciente de la presencia de extranjeros en España y comienzan a surgir las primeras organizaciones voluntarias específicas del ámbito de la inmigración, aunque también las primeras contradicciones: las elevadas tasas de desempleo frente a un crecimiento de la demanda de servicios de proximidad; la curiosidad por descubrir lo exótico frente al miedo a la diferencia; la apatía y el pasotismo frente a la creación de grupos de ayuda al extranjero; intento de controlar los flujos migratorios por parte del gobierno y creación de bolsas de inmigrantes irregulares.

b) Segunda etapa: desde 1991 hasta 1995. Se inicia esta etapa con una regularización de inmigrantes residentes en España de forma irregular que se habían ido acumulando durante el lustro anterior. Este hecho pone de manifiesto el fracaso de la política de control de los flujos en marcha desde 1985, así como, los problemas y necesidades que la población inmigrante comienza a demandar a la sociedad civil organizada: asesoramiento legal para regularizar su situación, asesoramiento en la búsqueda de trabajo, asesoramiento en derechos y obligaciones sociales, habilidades sociales, etc. La economía española entra en un proceso de crisis agravando los problemas y necesidades (a principios de 1994 el número de parados ronda los 3,8 millones, lo que representa más del 24% de la población activa). Esta etapa se caracteriza por el empeoramiento en las condiciones de trabajo y en especial el aumento de la temporalidad y la rotación. La temporalidad y rotación en el trabajo tuvo como efecto que muchos de los inmigrantes no comunitarios en situación regular cayeran nuevamente en situaciones de irregularidad (falta de cotización suficiente a la Seguridad Social para la renovación de sus permisos de residencia y trabajo; dificultad para conseguir una preoferta de trabajo, etc.). Durante esta etapa se produce un aumento considerable de las organizaciones voluntarias pro y de inmigrantes.

c) Tercera etapa: desde 1996 hasta 2001. Nuevamente se comienza con una regularización, aunque de escasa importancia numérica, y se termina esta etapa con otra, esta vez, de gran envergadura. La reforma que el gobierno acomete en el Reglamento de la Ley de Extranjería en el año 1996 (anteriormente comentada), provoca un aumento de la estabilidad laboral de los inmigrantes que ya llevaban residiendo en España algún tiempo (efecto perseguido por esta medida y demandado y apoyado por el sector civil), pero se produce de forma paralela un aumento considerable de los flujos de inmigración. Estos recién llegados serán demandantes de acogida temporal (en el peor de los casos) o de asesoramiento y orientación legal o social en el caso de tener apoyos de su comunidad de referencia para realizar la primera aproximación a una sociedad desconocida (familiares que ya residen en España, recursos económicos para alquilar su primera vivienda, etc.). Es una etapa durante la cual las organizaciones consolidan sus estructuras organizativas, al mismo tiempo que se producen especializaciones así como agrupaciones de organizaciones en el ámbito de la inmigración.

14.2 EL MODELO DE INTEGRACIÓN SOCIAL DEL EXTRANJERO Y LOS SOPORTES NECESARIOS ANALIZADO DESDE LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS.

Las actuaciones de las organizaciones voluntarias han evolucionado durante este período de quince años, aunque puede decirse que los problemas de los inmigrantes relativos a su integración en la sociedad española no han variado sustancialmente, siendo algunos de los más habituales los siguientes: problemas administrativos (tenencia de permisos de residencia y trabajo, renovaciones, peticiones de asilo, trabas a la reagrupación familiar, etc.), problemas sociales (alquiler o com-

pra de viviendas, insuficiente conocimiento del idioma, escolarización de hijos menores, formación, convivencia, etc.) y económicos (escasos recursos económicos, dificultad para encontrar empleo, etc.) que derivan en problemas de tipo social.

Sería una tarea muy complicada analizar cada una de las actuaciones de las entidades sociales en el ámbito de la inmigración, de ahí que el estudio de casos se refiera a dos asociaciones del ámbito regional murciano¹, pero ambas poseedoras de una visión estatal ya que pertenecen a dos redes de atención a inmigrantes de gran importancia en este campo de actuación: Cáritas Murcia perteneciente a Cáritas Española en el ámbito de sus programas de acción con migrantes y Murcia Acoge perteneciente a la Red Acoge – Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes. Cáritas Murcia y Murcia Acoge, ejemplificarán en las páginas siguientes las actuaciones de los agentes sociales ante el fenómeno de la inmigración. De las memorias anuales de ambas organizaciones se obtendrá información sobre las actuaciones más importantes.

Las primeras actuaciones en la Región de Murcia a favor de la población inmigrante datan del año 1989, estas primeras actuaciones van a ser llevadas a cabo, principalmente, por asociaciones ya existentes, las cuales dedicarán parte de su esfuerzo social al fenómeno emergente de la inmigración, este es el caso de Cáritas de la Región de Murcia (inicia su actividad con el programa de inmigrantes propiamente dicho en 1991 en paralelo con las demandas jurídicas realizadas por los inmigrantes con el objetivo de obtener la regularización). Aunque de forma casi automática se empiezan a crear en esa misma fecha asociaciones específicas, ya sean de inmigrantes o pro inmigrantes, este último es el caso de la asociación Murcia Acoge (inicia su actividad en el año 1990). En 1990 eran sólo tres las asociaciones que actuaban en la Región de Murcia, durante los dos años siguientes se les unen otras siete más, pero el mayor aumento se produce entre los años 1993 y 1997 apareciendo en escena nueve asociaciones nuevas que de una u otra forma dedican sus actuaciones a los hechos derivados de los procesos de migración.

Una primera aproximación a los ámbitos de actuación y los indicadores habitualmente utilizados (cuantitativos y cualitativos) se puede apreciar en el CUADRO 3 adjunto.

¹ La autora agradece a Cáritas Murcia y a Murcia Acoge la colaboración prestada, sin la cual este estudio no hubiera podido realizarse. Así como, los comentarios críticos de Blanca Ruiz, Directora Técnica de la Red Acoge-Federación de Asociaciones Pro Inmigrantes.

CUADRO 3
ÁREAS DE INTERVENCIÓN E INDICADORES UTILIZADOS

Área de intervención	Indicadores normalmente utilizados
PLANIFICACIÓN Y DISEÑO DE ACTUACIONES	<ol style="list-style-type: none"> 1- Realización de investigaciones: <ul style="list-style-type: none"> - Contexto de integración - Actitudes, valores y expectativas de los beneficiarios y de la sociedad civil ante la intervención 2- Visitas a países de origen de la inmigración 3- Foros de debate y reflexión
DIAGNÓSTICO DE LA INTERVENCIÓN (primera acogida: información y orientación social a inmigrantes)	<ol style="list-style-type: none"> 1- Beneficiarios de primera acogida: asesoramiento, orientación 2- Expedientes iniciales 3- Expedientes acumulados 4- Beneficiarios derivados a recursos normalizados 5- Beneficiarios derivados a recursos de la asociación
INTERVENCIÓN SOCIAL - Cobertura de necesidades básicas - Integración laboral - Formación	<ol style="list-style-type: none"> 1- Beneficiarios alojados en centros de acogida propios 2- Beneficiarios objeto de ayuda económica 3- Beneficiarios de otros servicios de primera necesidad 4- Beneficiarios del apoyo en la búsqueda de vivienda 5- Período de permanencia en viviendas alquiladas 6- Apertura de itinerarios de inserción laboral 7- Beneficiarios del apoyo en la búsqueda de empleo 8- Beneficiarios que acceden a un empleo 9- Duración de los empleos conseguidos 10- Cursos de formación ocupacional 11- Talleres de formación 12- Charlas informativas 13- Reuniones de coordinación: diagnóstico, seguimiento.
INTERVENCIÓN JURÍDICA	<ol style="list-style-type: none"> 1- Beneficiarios del asesoramiento jurídico: derechos y obligaciones, contingentes, solicitud de permisos, nacionalidad, etc... 2- Trámites y gestiones: Recursos contra la denegación de permisos de residencia y/o trabajo, trámites para resolución de expedientes administrativos de expulsión, gestiones ante las delegaciones diplomáticas, trámites civiles y penales, etc 3- Extranjeros que renuevan la autorización administrativa.
EDUCACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1- Alumnos menores extranjeros en clases de apoyo: árabe, educación compensatoria, etc... 2- Cursos realizados al año de clases de lengua local y/o alfabetización para adultos 3- Alumnos adultos extranjeros: alfabetización y clases la lengua local 4- Reuniones en centros escolares: profesores, asociaciones de padres, consejos escolares, etc...
SALUD	<ol style="list-style-type: none"> 1- Derivaciones a recursos normalizados 2- Charlas informativas de carácter preventivo 3- Beneficiarios de la atención sanitaria (cuando la necesidad no estaba cubierta)
SENSIBILIZACIÓN Y REIVINDICACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1- Formación del voluntariado 2- Charlas informativas 3- Intervenciones en el ámbito empresarial 4- Medidas de presión: huelgas, encierros, denuncias... 5- Exposiciones 6- Publicaciones periódicas 7- Campañas: audiencia en medios de comunicación, cobertura geográfica, etc... 8- Actividades de ocio y tiempo libre

CUADRO 3 (cont.)
ÁREAS DE INTERVENCIÓN E INDICADORES UTILIZADOS

Área de intervención	Indicadores normalmente utilizados
PARTICIPACIÓN SOCIAL DE INMIGRANTES	1- Asociaciones de inmigrantes creadas 2- Inmigrantes miembros de juntas directivas 3- Inmigrantes asociados en organizaciones civiles
COOPERACIÓN AL DESARROLLO	1- Participación en proyectos de cooperación al desarrollo 2- Visitas a países de origen de la inmigración
COORDINACIÓN	1- Convenios de colaboración suscritos con entes públicos /privados 2- Planes de actuación conjunta con entes públicos /privados 3- Plataformas a las que se pertenece 4- Reuniones mantenidas con entes públicos 5- Reuniones mantenidas con otras organizaciones

Fuente: Memorias de actividades de Cáritas Muria y Murcia Acoge y elaboración propia.

No todas las áreas de intervención han estado activas desde los inicios de las actividades de las entidades voluntarias en el ámbito de la inmigración, ni todas las áreas tienen ni han tenido igual importancia. Murcia Acoge realizaba fundamentalmente dos acciones en sus comienzos: asesoramiento al inmigrante y sensibilización de la sociedad. En momentos posteriores ha ido incorporando acciones en el resto de áreas de intervención. Cáritas Murcia pone en marcha su programa de inmigrantes con el asesoramiento al inmigrante así como con la primera acogida en recursos propios, en momentos posteriores incorporará actividades enfocadas a la integración social de las familias inmigrantes y a la inserción socio laboral.

Sea cual sea la actividad desarrollada es de crucial importancia reflexionar sobre los efectos que las acciones emprendidas tienen en el medio social, económico, jurídico, etc. Los indicadores suponen un instrumento válido, pero sufren al menos dos limitaciones importantes: a) están enfocados a la evaluación del proceso, es decir, a la medición del esfuerzo y la cobertura del mismo; b) están pensados para analizar los resultados a corto plazo. Sin embargo, las actuaciones de las entidades voluntarias no se agotan en la intervención directa. Los efectos de las actuaciones son muy variopintos, la dificultad radica en su medición. Profundicemos en el ámbito de la evaluación de los efectos.

14.3 LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO EN LA CREACIÓN DE BIENESTAR.

Una evaluación de impacto social trataría de comprobar y valorar los efectos o la repercusión que un determinado hecho ha tenido sobre el medio (social, cultural, educativo, comunitario...) en el que aconteció (Vega y Ventosa, 1993), lo cual se traduciría en conocer si el programa o actuación determinada produjo los efectos deseados en las personas (beneficiarios o población en general), hogares e instituciones, y lo que aún resulta más complicado, si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa. Una evaluación del impacto debería de estimar lo que habría ocurrido si el proyecto o actuación no se hubiera realizado, para lo cual, se podría optar por métodos cuantitativos como sería el establecimiento previo de un

grupo de control (entre la misma población que los beneficiarios pero que no fueran objeto de esa actuación) que sirviera de comparación con los beneficiarios, o bien, técnicas cualitativas que permitieran conocer previamente a la actuación las perspectivas de los agentes implicados en general y, en particular, de los beneficiarios, así como el valor que esas actuaciones tiene para ellos, por poner un ejemplo.

La complicación que ya se adivina de esta metodología es la principal razón por la cual las asociaciones se limitan a realizar un control del cumplimiento de las metas fijadas por la asociación a través de los indicadores de resultados clave o a realizar una evaluación del proceso, metodología puesta de relieve en el apartado anterior. Ahora bien, el hecho de que las organizaciones voluntarias elegidas (Cáritas Murcia y Murcia Acoge) no hayan realizado una evaluación del impacto social de sus actuaciones no quiere decir que no se hayan producido unos efectos en el medio social en el que actúan.

En las líneas siguientes se exponen los principales efectos en atención a las funciones básicas de las organizaciones de acción social, que siguiendo a Demetrio Casado (1999) se pueden resumir en cuatro: expresión colectiva, apoyo social, abogacía corporativa y prestación de servicios.

a) *Expresión colectiva*². Estas entidades voluntarias son en esencia una expresión colectiva (Casado, 1999), o si se prefiere, una forma de participación, por medio de la cual no sólo los colectivos representados tienen una presencia social, es decir, capacidad para expresarse colectivamente, sino que supone, ante todo, una posibilidad de que la sociedad libre exprese lo que siente y quiere ante un fenómeno como el de la inmigración, es decir, se convierten en entidades que expresan una conciencia social ante este fenómeno. Esta capacidad de participación se expresa en la Constitución española, en su artículo 9.2: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

b) *Apoyo social*. Por medio del apoyo social las organizaciones voluntarias promueven actividades orientadas, por una parte, a la relación de pares (extranjeros con no extranjeros), por otra, a la conexión de los usuarios de estas entidades con sus entornos (educación, sanidad, empleo, ocio, etc.) a través de la participación social. Podríamos decir que los efectos derivados de esta función se desarrollan en el medio y largo plazo y que si dichos efectos se alcanzan con éxito el apoyo social prestado habrá servido de trampolín para la integración social del ciudadano inmigrante.

c) *Abogacía corporativa*. El núcleo de atención de la abogacía corporativa lo constituye la gestión pública de los intereses de los extranjeros. Esta función per-

² En realidad esta función de expresión colectiva aunaría el resto de funciones, ya que lo que las entidades de acción social "son" se expresa en acciones concretas, es decir, en lo que "hacen": prestación de servicios, apoyo social, reivindicación, sensibilización, etc...

mite la representación de los intereses de los afectados en cualquier ámbito de actuación, por la vía de la reivindicación, la denuncia o la presión. Las organizaciones voluntarias del ámbito de la inmigración han actuado, al menos, en dos frentes complementarios: a) la red de apoyo y defensa jurídica; b) las actuaciones reivindicativas ante la sociedad. Normalmente los efectos de estas actuaciones no suelen ser inmediatos y están sujetos a restricciones, de entre las cuales hemos de resaltar al menos dos: las derivadas del marco normativo e institucional y las actitudes de la sociedad ante el fenómeno migratorio.

d) Prestación de servicios. Siendo el Estado el principal agente social (véase punto 1.2 anterior) la responsabilidad última en la prestación de bienes y servicios a favor de la población necesitada de origen extranjero debería recaer en el mismo. Sin embargo, la subsidiaridad de las organizaciones voluntarias en dicha función parece ya un camino sin retorno, de hecho esta es la función que implica a un mayor número de recursos humanos y económicos de la acción voluntaria y se dirigen principalmente a la demanda insolvente o muy rígida frente a la oferta comercial.

14.3.1 Expresión colectiva.

En un horizonte muy corto de tiempo, Cáritas Murcia y Murcia Acoge, reconocieron la necesidad de expresar el apoyo a la población extranjera, de convertirse en expresión del colectivo de inmigrantes y del resto de población de la región murciana. La función de mediación derivada de esa expresión colectiva se realiza al menos en dos ámbitos: a) uno tácito, a través de la reorganización y consolidación de las estructuras organizativas y, b) uno expreso, mediante el desarrollo de una función de intermediación.

a) En el plazo de diez años, ambas entidades se han consolidado desde el punto de vista organizativo, dotándose de personal cualificado y especializado (voluntario y contratado), diversificando las vías de financiación de sus actividades, expandiendo sus centros de atención. El número de zonas de la región con presencia de personal de estas entidades ha ido creciendo, siendo actualmente unas 16 las localidades con centros de atención para inmigrantes dependientes de estas dos organizaciones (Murcia capital, Cartagena, Torre Pacheco, Molina de Segura, Totana, Yecla, Sangonera, Santomera, Cieza, Lorquí, Lorca, Alquerías, Alhama de Murcia, Jumilla, La Unión, Los Alcázares). En la actualidad ambas entidades suponen, para la población inmigrante que reside en la Región de Murcia (según cifras oficiales a 31 de diciembre de 2001 un total de 21.369 inmigrantes del régimen general, aunque la población irregular residente en la región eleva este número en una cantidad siempre incierta), una clara oportunidad de expresar y canalizar sus demandas, opiniones, estilos de vida, valores.

CUADRO 4
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA AÑO 2000. PRINCIPALES INDICADORES

Indicador	Cáritas Murcia	Murcia Acoge
Nº de socios	-	127
Nº voluntarios	41	58
Nº trabajadores asalariados	7	39
Nº delegaciones	14	6
Presupuesto económico	120.202 euros	534.900 euros

Fuente: Memoria de actividades de Cáritas Murcia y de Murcia Acoge.

b) Una función clave desarrollada por ambas entidades consiste en la intermediación, al menos en cuatro ámbitos: educativo (entre profesores y padres de alumnos extranjeros), laboral (entre potenciales trabajadores y empleadores), documental (entre los inmigrantes y la Administración Pública a efectos de presentación de documentación, notificaciones, etc.) y vivienda (entre arrendador y arrendatarios). La intermediación queda reflejada de manera clara en los ejemplos siguientes: Han sido 23 los centros educativos donde Murcia Acoge ha estado presente durante el año 2000, participando activamente en claustros y consejos escolares, así como 84 las intervenciones de intermediación entre centros educativos y padres de alumnos extranjeros. Esta organización valora así los resultados:

“Mejora el rendimiento escolar de los alumnos inmigrantes, se cohesionan los grupos, se fomentan valores y actitudes de tolerancia y respeto mutuo”. (Murcia Acoge, 2000)

Cambiando de ámbito, durante el año 2000 Cáritas Murcia recibió 1.224 ofertas de empleo para el servicio doméstico mientras que fueron 615 las demandas (inscritos en la bolsa de trabajo), por lo que el 100% de los demandantes de empleo encontraron una oportunidad laboral (no todos encontraron empleo, ya que no coincidían en todos los casos los perfiles demandados con los ofertados). La intermediación entre los inmigrantes y la Administración Pública se justifica en la falta de conocimiento de la legislación española por parte de los primeros y, por tanto, de sus derechos y obligaciones.

“Nuestra asociación es referente de muchos inmigrantes recién llegados para conocer sus derechos y asesorarse sobre cualquier trámite con las distintas administraciones, derivando cuando es necesario a otros recursos municipales”. (Murcia Acoge, 2000).

Por último, en el ámbito de la vivienda y en expresión de Cáritas Murcia:

“La mayor dificultad la hemos encontrado en la búsqueda de vivienda, retardando en la mayoría de los casos la estancia en nuestros pisos. A pesar de ello, la mediación de Cáritas entre la familia inmigrante y los arrendadores ha servido como referente fundamental para éstos, posibilitando la relación contractual entre ambos”. (Cáritas Murcia, 2000).

Murcia Acoge ha tenido que intervenir en la intermediación con propietarios de viviendas en alquiler así como con inmobiliarias en 220 ocasiones, con el fin de que estos propietarios o inmobiliarias alquilaran las viviendas a los inmigrantes.

14.3.2 Apoyo social.

La conflictividad social depende en gran medida de las actitudes de la sociedad ante el fenómeno de la inmigración. Dichas actitudes no son inmutables sino que evolucionan y pueden transformarse. Los barómetros más recientes publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, marzo y abril de 2001) ponen de relieve que el tercer problema que existe actualmente en España es el de la inmigración, por detrás del terrorismo y el paro. No obstante, si la pregunta se realiza desde una perspectiva más cercana al individuo (¿cuáles son los tres problemas principales que a Ud., personalmente, le afectan más?), la inmigración queda relegada al puesto número nueve. Las políticas restrictivas provocan la imagen de que los inmigrantes son problemáticos, alguien del cual nos tenemos que defender, imagen que inevitablemente favorece la xenofobia. De aquí la importancia de la función asignada a las organizaciones voluntarias como canal a través del cual interacciona la sociedad civil y la población inmigrante.

En este apartado se recogen los efectos más importantes que las acciones de estas entidades voluntarias tienen en la consecución de una mayor y mejor integración de la población inmigrante en el entorno, es decir, todas aquellas actividades que supongan un aumento de la participación social de los extranjeros, así como un acercamiento de la realidad de la inmigración a los ciudadanos españoles.

Murcia Acoge realiza encuentros entre mujeres españolas e inmigrantes con resultados muy satisfactorios para ambos colectivos. Esta misma asociación desde el año 1999 fomenta la convivencia entre inmigrantes y autóctonos a través de un equipo de fútbol. Cáritas Murcia resalta la realización de actividades recreativas para los menores y la participación en actividades de verano con niños españoles, como una de las más efectivas en aras a la convivencia y la relación intercultural.

Las celebraciones de fiestas culturales en los centros de acogida, las excursiones, la integración de la población inmigrante en asociaciones de la localidad: centro de la mujer, asociación de amas de casa, asociaciones de vecinos y centros sociales; han supuesto una apertura de los beneficiarios al medio social.

Integración en el entorno se produce cuando el inmigrante se empadrona en un municipio concreto. De los inmigrantes acogidos en los recursos propios de las asociaciones prácticamente el 90% ha sido empadronado.

La participación activa de los beneficiarios en las propias organizaciones es una asignatura pendiente, no obstante, se han dado algunos pasos positivos a tal fin, como ha sido la incorporación de un inmigrante en la Junta Directiva de la asociación Murcia Acoge en el año 1999.

Por último, el acercamiento de la realidad migratoria, o mejor dicho de las realidades migratorias, a los ciudadanos españoles se ha realizado de muy diversas maneras, sirvan de ejemplo las siguientes: la elaboración de boletines periódicos, la celebración de la ya clásica “semana del inmigrante” (desde el 20 al 26 de noviembre) pues se viene realizando en la asociación Murcia Acoge durante diez años consecutivos, la participación en charlas, la presencia en los medios de comunicación, la participación en foros de debate, la participación en la plataforma de apoyo al inmigrante, etc.

14.3.3 Abogacía corporativa

Relacionada de manera directa con la función del apoyo social se presentan en este apartado ejemplos relativos a la gestión pública de los intereses de los inmigrantes.

Las entidades sociales han actuado, al menos, en dos frentes complementarios: a) la red de apoyo y defensa jurídica; b) las actuaciones reivindicativas ante la sociedad.

a) Las redes de apoyo y defensa jurídica del inmigrante han estado activas prácticamente desde el comienzo de las actuaciones de estas organizaciones y han ido en paralelo con las medidas jurídicas (en especial, contingentes y regularizaciones) adoptadas por el gobierno y en las que se han visto implicadas las organizaciones voluntarias. El margen de actuación de las entidades voluntarias en el ámbito normativo no es muy amplio ya que, como comentábamos al inicio de este capítulo, la Ley y su Reglamento establecen un marco bastante rígido de actuación. A pesar de ello estas entidades tratan de luchar contra corriente, citamos como ejemplos: Cáritas Murcia inició en el año 1999 un total de 87 recursos contenciosos contra la Administración Pública, solicitó la revocación de 57 órdenes de expulsión y atendió las demandas de 229 inmigrantes ingresados en el centro de internamiento de Sangonera La Verde, entre otras actuaciones. Murcia Acoge en relación con la situación creada pro la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica 8/2000 participó en la plataforma denominada “de los encierros” la cual coordinó los encierros protagonizados por los inmigrantes reivindicando su regularización administrativa y que culminó en los acuerdos del 12 de abril de 2001, que dieron paso a una nueva regularización.

b) En cuanto a las labores reivindicativas han consistido en huelgas, manifestaciones, denuncias, reclamaciones de salarios no pagados a trabajadores extranjeros, entre otras. No obstante, lo importante es analizar si éstas actuaciones han tenido efectos en la sociedad o han dejado impasible a los ciudadanos. Escasa es la incidencia que las organizaciones voluntarias han tenido en los procesos de reforma de Leyes y Reglamentos, no así en los procesos de regularización en los que la presión social de los encierros de inmigrantes (ya citados) ha surtido un efecto radical en la apertura de nuevos procesos de regularización (entre el año 2000 y 2001 cuatro proceso distintos). A veces son los hechos fortuitos los de mayor repercusión, así queda reflejado en la

incidencia del accidente de Lorca en el que murieron 12 trabajadores de nacionalidad ecuatoriana en situación irregular el 3 de enero de 2001, accidente que puso de manifiesto, al menos momentáneamente, temas tan candentes en nuestra sociedad como la situación de inestabilidad laboral de los inmigrantes, la explotación que sufren por parte de algunos empresarios, las malas condiciones de habitabilidad e higiene que caracterizan a las viviendas donde residen, el hacinamiento. Reivindicaciones de mejoras de la situación, demandadas por parte de estas organizaciones voluntarias. A veces las actividades reivindicativas no surten los efectos esperados o bien hay que esperar demasiado para conseguirlos, sirva de ejemplo el siguiente: Murcia Acoge a través de su delegación en Totana elaboró en el año 1997 una propuesta reivindicativa en el ámbito de la vivienda y la presentó en el Ayuntamiento de la localidad para su debate en el Pleno Municipal, insistió en el año 1999 y todavía no ha conseguido que sea debatida.

14.3.4 Prestación de servicios

Tal y como queda reflejado en los tres apartados anteriores las organizaciones voluntarias no se plantean como función exclusiva la prestación de servicios, lo expresa muy bien textualmente un representante de la asociación Murcia Acoge:

“Queremòs ser, no sólo una organización que presta servicios a un colectivo determinado, sino que pretende ser, al mismo tiempo y principalmente, un modelo de convivencia y de cooperación al servicio de unos valores y de las personas que los aportan, tanto en nuestra sociedad como entre los inmigrantes. Nuestros servicios son medios conscientemente encaminados a alcanzar este fin superior, fruto del principio pensar global y actuar local”. (Murcia 2000).

En los CUADROS 5 y 6 queda reflejado el esfuerzo realizado en la prestación de servicios por parte de ambas organizaciones. Téngase en cuenta que se contabilizan actuaciones (no el número de beneficiarios), es decir, un mismo beneficiario puede haber participado en varias de las actuaciones.

El análisis de los efectos de estas actuaciones conllevaría la consideración de los efectos en los beneficiarios directos de dichas actuaciones, o lo que es lo mismo, la medición de la satisfacción de estos beneficiarios con el modo, estilo y resultados de la prestación de los servicios por parte de la organización voluntaria. No resulta fácil la medición de esta satisfacción, máxime tratándose de una variable cualitativa, aunque desde el CUADRO 3 anterior se pueden derivar algunas de las variables: resultados coincidentes con las expectativas, cobertura de necesidades básicas, regularizaciones administrativas conseguidas, disminución del fracaso escolar de menores extranjeros, consecución de un empleo, inversiones en vivienda propia o creación de asociaciones de autoayuda (asociaciones de inmigrantes). Este elenco de efectos supone para las organizaciones voluntarias del ámbito de la inmigración un reto social, que ha de ser medido y valorado con técnicas adecuadas.

CUADRO 5
Nº DE ACTUACIONES REALIZADAS DURANTE EL AÑO 2000 POR CÁRITAS MURCIA

Nº de actuaciones realizadas año 2000	
Pernoctas (acogidos recursos propios)	11.740
Búsqueda activa de empleo	7.200
Gestiones documentales	3.500
Emergencia social	2.450
Actuaciones en el ámbito de la vivienda	1.300
Actuaciones relacionadas con la sanidad	1.100
Actuaciones a favor de menores extranjeros	1.075
Total de actuaciones	28.365

Fuente: Memoria actividades 2000 de Cáritas Murcia

CUADRO 6
Nº DE ACTUACIONES REALIZADAS DURANTE EL AÑO 2000 POR MURCIA ACOGE

Nº de actuaciones según programa	
Información y asesoramiento (jurídico en especial)	24.245
Actuaciones con menores-jóvenes	2.740
Acogida y apoyo al alojamiento	5.295
Atención socioeducativa	2.104
Sensibilización, formación y denuncia	870
Ocio y cultura	471
Inserción sociolaboral	2.978
Total atenciones	38.703

Fuente: Memoria de actividades 2000 de Murcia Acoge

14.4 CONCLUSIONES.

Las entidades voluntarias de acción social que actúan en el ámbito de la inmigración tienen una responsabilidad, clara y asumida, ante los ciudadanos que residen en el nuestro Estado, ya sean extranjeros o nacionales. Dichas entidades son conscientes de que la prestación de servicios es una de sus funciones, ni la única, ni la más importante, a pesar de que la Administración Central delegue en ellas, en un porcentaje muy amplio, la ejecución de las acciones concretas encaminadas a la integración de los extranjeros.

La medición de los efectos de las actuaciones de estas entidades es una tarea difícil, la cual requiere planificación y recursos adicionales (humanos y materiales), y en especial aquellos que han de ser analizados en el medio y largo plazo; pero no por ello las entidades han de renunciar a la evaluación de su impacto en el medio en el que actúan en aspectos tales como: el descenso de la conflictividad social, el aumento de bienestar en los ciudadanos, la calidad de la prestación de servicios o la transformación de la sociedad.

En numerosas ocasiones los efectos de medio y largo plazo están sujetos a restricciones, esencialmente de carácter normativo, administrativo, institucional, político y las derivadas de la convivencia en sociedad. Estas restricciones hacen difícil

la tarea del aislamiento de los efectos derivados de las actuaciones de las entidades de acción social en el ámbito de la inmigración, ya que son un marco de referencia que necesariamente ha de ser tenido en cuenta. La cuestión que nos puede ayudar a evaluar estas actuaciones es evidente: ¿qué habría ocurrido si la actuación de esa entidad de acción social no se hubiera realizado? Tal vez sea este el camino de la reflexión así como el reto de entidades voluntarias e investigadores.

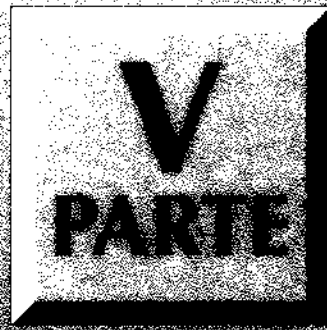
RESUMEN DEL CAPÍTULO 14

Las entidades sociales que trabajan en favor de los inmigrantes económicos, principalmente no comunitarios, han tenido un desarrollo pujante en los últimos veinte años en un contexto en el que España ha hecho frente de forma tardía y muy intensa al fenómeno de la inmigración.

Las políticas de inmigración son duales: tanto de control como de integración. Aunque el Estado es el principal agente institucional en el desarrollo de tales políticas, las organizaciones voluntarias de acción social tienen un papel decisivo en los procesos de integración social en sus diferentes niveles.

En este capítulo se analiza, por una parte, el contexto histórico e institucional de las políticas de inmigración desde el año 1985 hasta la actualidad, en base al cual se puede comprender el caso concreto de la acción social en la Región de Murcia de dos redes organizativas como son Cáritas-Murcia y Murcia-Acoge.

Por otra parte, se evalúa el impacto social de la acción de ambas redes voluntarias a cuatro niveles: en su capacidad de expresión colectiva o función de mediación social entre el Estado y los extranjeros y entre estos y la sociedad civil; también, contribuyendo a crear una sociedad civil receptora y solidaria; tercero, estableciendo redes de defensa jurídica de los inmigrantes y reivindicando frente al Sector Público cambios normativos que faciliten la integración social y el agrupamiento familiar, así como la mejora de su condiciones de vida y trabajo; finalmente, creando servicios propios de información y atención allí donde no existen o para suplir determinadas carencias, si bien no es este su fin último ya que debe corresponder a las distintas Administraciones Públicas.



**TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE
LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS**

15

LAS ONGS EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN. LAS ENTIDADES SOCIALES TRABAJANDO EN RED

Vicente Marbán Gallego

Introducción

En los últimos años es poco frecuente acudir a algún Congreso, seminario o presentación de un libro sobre el Tercer Sector o sobre las organizaciones sociales evento donde deje de hablarse de la importancia que tienen para las entidades voluntarias las nuevas tecnologías de la información o el trabajo en red. Y aunque esto contrasta con que seamos un país donde estos avances realmente “avanzan” poco en la práctica y mucho en los discursos, a pocas personas se nos escapa que es o será un fenómeno que hay que examinar. Con este propósito, este capítulo se plantea en dos vertientes que se corresponden con cada uno de los apartados que se desarrollan a continuación. En la primera, se analiza cómo creemos que está influyendo la globalización a las entidades voluntarias y las ambivalencias que se generan cuando critican ese fenómeno a la vez que utilizan una herramienta global que precisamente surge al calor de aquella. En la otra vertiente, quizás más operativa y funcional, y partiendo del análisis de conceptos como el de ONG red, hoy día más una definición que una realidad, se examina como las está afectando esta tecnología en la práctica analizando que tipo de ámbitos de actuación son los más reconocidos a través de las distintas experiencias que están desarrollando en la red.

15.1 LAS ONGs Y LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

La globalización económica y el desarrollo de la sociedad de la información están afectando, y sin duda lo harán en un futuro, a las organizaciones de voluntariado. Este proceso está teniendo para tales organizaciones dos efectos aparentemente contradictorios.

Por una parte está afectando positivamente a su estructura de gestión ya que, como veremos más adelante, las redes informáticas son cada vez más utilizadas por las ONGs para mejorar su interconexión, acceder a nuevas fuentes de financiación y de captación de voluntarios y conectar mejor con el público. Pero a la vez, esto está

suponiendo que el uso de estas tecnologías por los propios movimientos y organizaciones reacias a la globalización es paradójicamente el mejor indicio de la irreversibilidad de este proceso (Amartya Sen) , al cual parecen oponerse mediante una heterogénea panoplia de ONGs prestigiosas y consolidadas, movimientos sociales más o menos informales y turbamultas exacerbadas que critican una globalización cuyo principal motor ha sido la revolución de las comunicaciones que precisamente tales movimientos están utilizando para mejorar su coordinación. Estas contradicciones han supuesto, a veces con acierto, el principal argumento de muchos gobiernos e instituciones económicas internacionales para hacer impopulares estos movimientos a sabiendas de que tales contradicciones suelen derivarse de una definición tan imprecisa (“movimientos antiglobalización” en vez de, por ejemplo” movimientos “antiglobalización económica desigual” o “antiglobalización ideológica o del pensamiento único”) que nos hacen confundir la antiglobalización con el antiprogreso tecnológico. De ahí que no deba escapársenos que los representantes de estas organizaciones no lucrativas son conscientes de que “el malestar de la globalización se puede curar con más globalización” (**Emma Bonino, el País, 7 julio del 2001**) de los movimientos de personas y de las instituciones de derechos humanos cuyas recomendaciones deberían ser tan vinculantes como las de otras de carácter puramente económico.

Precisamente en esta línea de pensamiento, la vertiente más “razonable” de estos movimientos parece no rechazar los efectos positivos de la globalización tecnológica ya que en cierta medida hacen uso de ella, teniendo poco que ver afortunadamente, tanto con movimientos como el luddita que proponía la destrucción de las máquinas empleadas en la agricultura y en la industria para evitar su mecanización en el siglo XIX, como con los movimientos tecnoparadisiacos emergente tras los primeros años del uso de la electricidad, en torno a 1886, bajo cuyo optimismo desmesurado se creía que con ésta se reducirían las diferencias existentes entre clases sociales en un entorno de paz y armonía mundial (**Rifkin, 1997**). En este sentido, actualmente es probable que se esté produciendo cierta continuidad con la “filosofía asociativa tecnológica” propia de los movimientos sociales de finales de los sesenta en los cuales la tecnología parecía no formar parte de sus valores y críticas (**Castells, 2001, vol III**) y que hoy día parece dirimirse entre la aceptación de los beneficios de las tecnologías “blancas” (Internet, o tecnologías poco contaminantes) como su contribución a la coordinación interasociativa y como vehículo para denunciar injusticias, y el rechazo a las tecnologías “sucias” que contribuyen a incrementar la escala de explotación de los recursos renovables y no renovables.

No obstante, este adormecimiento crítico con respecto al cambio tecnológico no está significando, ni debería confundirse con que las organizaciones de voluntariado miren hacia otro lado con respecto a los efectos negativos o “agujeros negros” que provoca el ascenso de un capitalismo global informacional que “simultáneamente crea desarrollo y subdesarrollo e inclusión y exclusión social” (**Castells, 2001, Vol. III, pág 110**) el cual está acentuando los siguientes déficits o procesos negativos cuya reversibilidad requiere la consolidación de estructuras de acción no lucrativas. En primer lugar, se está produciendo un crecimiento econó-

mico incontestable paralelo a una profundización de las desigualdades sociales y a un acceso excluyente a las fuentes de riqueza y de información. En concreto, cada vez son mayores las diferencias entre los beneficios y los salarios de los altos ejecutivos y los trabajadores cualificados en las tecnologías de la información y el resto de trabajadores, quienes suelen ser los primeros afectados por las reestructuraciones de las plantillas aceptadas positivamente por los mercados financieros como signo de saneamiento de las cuentas empresariales y de mantenimiento de los beneficios y de la cotización de sus acciones. Igualmente, tal capitalismo global asienta su crecimiento sobre bases productivas sólidas y entornos institucionales estables prescindiendo de cuestiones redistributivas de manera que los espacios geográficos que carecen de ellos aumentarán sus probabilidades de verse excluidos de una economía global frente al resto o verán que los efectos generados en ellos traerán más crecimiento con más desigualdad. Tal es, por ejemplo, el caso de África donde los beneficios de la economía global prácticamente se limitan a la explotación de sus recursos naturales y se concentran en pocas manos (**Castell, 2001, Vol. III**).

En segundo lugar, se está produciendo una desestructuración de los perfiles profesionales y de los vínculos laborales que, en casos extremos, desembocan en una mayor exclusión social. Concretamente, los cambios continuos en los puestos de trabajo están provocando un mayor individualismo al producirse un alejamiento de las redes primarias de solidaridad (familia, vecinos, amigos) que aportan la seguridad suficiente para tomar decisiones consensuadas y mantener compromisos afectivos más estables. Igualmente, la presión y las tensiones laborales por adaptarse rápidamente a la cultura del nanosegundo, a desempeñar las tareas de manera eficaz y a solucionar las demandas de los usuarios cada vez más exigentes en el uso de los tiempos, están racionalizando nuestros comportamientos colectivos.

Este contexto está reforzando la necesidad de plantear vías alternativas, como son las corporaciones locales y las entidades de voluntariado, que aporten una mayor tangibilidad y cercanía al ciudadano frente al distanciamiento que provoca un capitalismo global informacional que prescinde cada vez más del espacio y del tiempo en favor la virtualidad del contacto. La cuestión de fondo con respecto a las organizaciones no lucrativas es que sepan, o puedan, prevenir los problemas descritos ya que para ello deberían reforzar las potencialidades que después apuntaremos así como los siguientes retos y contradicciones: En primer lugar, algunas organizaciones de voluntariado a la vez que están reaccionando contra la racionalidad económica de ese capitalismo global también se están contagiando o se están viendo presionadas por ella, a veces sin saberlo, fomentando recelos competitivos entre ellas y métodos de gestión privados más racionales económicamente que socialmente adecuados para su idiosincrasia.

Paralelamente, el debilitamiento de lo local frente a lo global-mercantil, está reconfigurando y desestructurando los vínculos sociales que proyectan las entidades voluntarias sustentándolos muchas veces en la superficialidad de la imagen que estas puedan ofrecer. En otras palabras, en una economía globalizada donde lo mercantil se antepone a lo social y lo global a lo local, "la confianza en las orga-

nizaciones de voluntariado tiende a depender cada vez más de la imagen que estas organizaciones sean capaces de proyectar" (**Fenton, Passey y Hems, 1999, p.37**). Estas organizaciones son cada vez más conscientes de ello, lo cual las está aproximando a las técnicas publicitarias aprendidas del ámbito empresarial, en muchos casos, sin una previa adaptación a su idiosincrasia social. Esta servidumbre mediática (**Giner y Sarasa, 1997**) es un arma de doble filo ya que, si bien, por una parte, las permite conectar mejor con el público, por otra, están más expuestas a que su fragilidad organizativa trascienda más rápidamente. Ambas cuestiones están presionando y reforzando cada vez más la importancia que conceden a la imagen y de nuevo su tendencia a hacer más eficaz y transparente la gestión.

En tercer lugar, estas organizaciones parecen verse cada vez más afectadas por las influencias mediáticas que, a modo de "Síndrome CNN", discriminan entre tipos y variantes de necesidades sociales haciendo menos atractivas, aunque sean más urgentes, aquellas poco difundidas o que se ven desbancadas por otras noticias. Esto puede suponer el riesgo de que los medios de comunicación acaben marcando las prioridades de los nuevos voluntarios en el momento de elegir un campo de acción o una organización.

Por el contrario, este mismo contexto de "agujeros negros" del capitalismo global también está favoreciendo el desarrollo de una serie de potencialidades beneficiosas para las organizaciones de voluntariado, en especial, (1) una mayor coordinación intra-individual y asociativa que hasta el momento se refleja más en los movimientos reivindicativos (movimientos antiglobalización económica, derechos humanos internacionales, etc) que en lo asistencial, y (2) su mayor capacidad para "prevenir y corregir las nuevas desigualdades originadas por las tecnologías de la información y la comunicación" (**Salinas, Rubio y Cerezo, 2001, p. 245**) y para concienciar a la opinión pública sobre los efectos perversos de una economía global cada vez más desmarcada de lo social, lo cual supone reforzar una nueva vía de legitimación democrática en competencia con la representada por unos partidos políticos (Escudero, M, el País 22-2-2002) que la ciudadanía puede percibir como más próximos a los Estados globalizadores.

El efecto neto de la globalización económica para las entidades voluntarias, aún suponiendo un campo muy fértil para su actuación, es incierto, no obstante, tendrá mayores posibilidades de ser positivo siempre y cuando mantengan un cierto equilibrio entre lo asistencial y lo reivindicativo, sean capaces de marcar los ritmos y diversificar sus preferencias en los campos de acción más necesarios y estén suficientemente protegidas de los inestables vientos mediáticos reforzando una gestión más transparente y eficaz que compatibilice prácticas de gestión mercantiles y el trabajo en red con sus objetivos sociales y altruistas.

15.2 LAS ONGS TRABAJANDO EN LA RED.

En los últimos años estamos asistiendo a un proceso de globalización informacional que tiene en las redes informáticas su principal garantía. Las organizaciones

de voluntariado son conscientes de ello y cada vez más recurren a este instrumento para coordinarse con otras organizaciones y centros propios, para darse a conocer y para captar voluntarios y recursos a través de foros, chats y redes de voluntariado On line. No obstante, a pesar del esfuerzo cabría preguntarse si estos recursos ya se han incorporado de una manera efectiva en estas organizaciones hasta el punto de poder hablar de un nuevo tipo forma organizativa no lucrativa o de una *ONG red*.

La expresión *ONG red* podríamos tomarla prestada de la definición de *empresa red* de Castells (1998) a la que define como “una nueva forma organizativa característica de la economía informacional cuyo sistema de medios está constituido por la intersección de segmentos autónomos de sistemas de fines” y cuyos atributos fundamentales son “su capacidad de conexión”, su “consistencia entre los fines de la red y sus componentes”, su “flexibilidad para cambiar sus medios tan rápido como cambian sus fines” y su “capacidad para transformar señales en bienes mediante el procesamiento del conocimiento” (Castells, 1998, p 199-200).

Si, haciendo uso de tal definición, considerásemos *ONGs red* a aquellas que están plenamente integradas en las tecnologías de la información orientándolas a mejorar la coordinación entre sus unidades autónomas y con otras *ONG* en aras de la consecución de unos sistemas de fines altruistas reivindicativos y asistenciales, a priori podría parecer que el concepto de *empresa red* puede adaptarse a las *ONGs* siempre y cuando el ámbito de actuación de éstas no fuese el mercantil. Sin embargo, hay varias razones por las que tal adaptación conceptual no es posible, ni probablemente necesaria, ya que todavía no podríamos hablar de una *ONG red* tal y como se hace con determinadas empresas.

En primer lugar, porque la coordinación interasociativa es todavía muy limitada y está plagada de celos entre ellas (“**hay poca vocación de unión, de red... estamos en plataformas pero ¿cómo funcionan?: a codazos y en competencia con otras ONGs**” (GD 6), ver capítulo 10) y porque la aplicación de la tecnología de la información en redes es aún insuficiente para mantener una estructura de este tipo a pesar de su crecimiento en los últimos años, como ya veremos.

En segundo lugar, porque su estructura organizativa actual es diferente a la de las *empresas red* al afrontar una serie de particularidades y limitaciones que deben tener en cuenta para adaptar el trabajo en red a su estructura voluntaria. En concreto, y sin olvidar sus diferencias en cuanto a los fines (la esencia de las *ONG* es no ser cómplices del capitalismo global informacional sino actuar de contrapeso frente a una lógica de mercado que justifica el crecimiento aún con desigualdad) podríamos apuntar varias (cuadro 1):

1. Las *empresas red* emplean las nuevas tecnologías para conectar sus unidades de negocio enviándose información sobre las ventas y ajustando la producción a los cambios en las preferencias reveladas por el consumidor. Sin embargo, en las *ONG* estas preferencias son prácticamente inexistentes ya que no se expresan monetariamente con lo que dicha tecnología puede ser

aprovechada por estas, no tanto para ajustar la producción en base a la demanda y los precios sino para (1) coordinar sus espacios de acción (las ONGs de mayor tamaño para coordinar sus unidades operativas y las más pequeñas para coordinarse con otras de su misma naturaleza), transmitiendo al componente más próximo y experimentado las necesidades más urgentes y así evitar solapamientos innecesarios, y para (2) agilizar el tránsito de sus recursos humanos hacia las unidades de la organización más afines a su preparación.

2. Su dependencia financiera o insuficiencia filantrópica (**Salamon, 1987**) no siempre las permite ser tan flexibles como para cambiar sus medios tan rápido como lo hacen sus fines, como se sugiere para las empresas red, ya que sus recursos son menos previsibles y, aún siéndolo, no siempre llegan a tiempo. En estos casos, la solución "de mercado" de dejar de depender de fondos públicos para hacerlo de los fondos privados (donativos, ingresos por prestación de servicios...), muy dependientes de la coyuntura económica adversa, no resolvería el problema. En cualquier caso, tal flexibilidad podría mejorar con la garantía de unos fondos públicos mínimos para las ONGs, que palien unos problemas que también son públicos, transferidos en tiempo real y coordinados con los fondos de las otras administraciones para adaptarse a los cambios más inmediatos en los fines no lucrativos, complementados con la captación de fondos privados a través del *cyberfundraising* en los que la red se está mostrando cada vez más eficaz.
3. Así mismo, las organizaciones no lucrativas tienden a intervenir en ámbitos geográficos concretos con necesidades muy diferentes frente a un nuevo espacio económico en el cual las organizaciones de poder siguen una lógica funcional que escapa a una localización y a una lógica social específica en la que se difuminan tanto la localización de los problemas como de responsabilidades (**Delgado, 1998**). En este caso las ONGs pueden aprovechar una tecnología que prescinde del espacio y del tiempo precisamente para recuperarlo propagando internacionalmente denuncias sobre restricciones de libertades¹, poniendo en conocimiento de los ciudadanos nuevas formas de participación no mercantil y aquellas necesidades sociales propias de espacios geográficos diferenciados que, por la distancia, les son ajenas.
4. Igualmente, la esencia altruista y voluntaria de estas organizaciones requiere de ellas una lógica laboral diferente a la que funciona en la empresa red reforzando los vínculos laborales, evitando la polarización entre trabajadores cualificados y no cualificados en las nuevas tecnologías, fomentando la proximidad a las redes primarias de solidaridad y, fundamentalmen-

¹ Un buen ejemplo son las denuncias que hace Reporteros sin Fronteras de las restricciones de acceso a Internet de algunos gobiernos de Oriente Próximo y el norte de África que negaban a los ciudadanos la conexión a la red o les obligaban a registrarse ante las autoridades (diario el Mundo, 12-Marzo-2001).

te, reduciendo las presiones y tensiones producidas por la cultura del nanosegundo en favor de un trato más próximo y no necesariamente menos eficaz.

5. Finalmente, las ONG para funcionar como red deberían transformar señales mercantiles en señales solidarias y no solamente en bienes como las empresas red, esto es, transformando las señales que transmite el capitalismo informacional global y su tendencia al pensamiento único basado en las bondades del mercado en señales encaminadas a estructurar los vínculos y valores sociales y a proponer mecanismos correctores de la desigualdad y la exclusión.

CUADRO 1
COMPARACIÓN TENTATIVA EMPRESA RED-ONG RED

Criterio	Empresa red	ONG red
Coordinación	Ajuste de la producción entre unidades de negocio en base a preferencias reveladas	Ajuste y coordinación intraorganizativa de las necesidades sociales más urgentes y de los recursos humanos más especializados
Flexibilidad financiera	Cambios en los medios según cambios en los fines	-Planteamiento de los fines ante disponibilidad de los medios -Mayor agilidad financiera para atender a los fines (Cyberfundraising, donativos on-line, transferencia de fondos públicos a ONGs en tiempo real ante necesidades sociales urgentes...)
Escala global –local.	Lógica económico-funcional global	-Lógica reivindicativa global (ONGD, movimientos antiglobalización económica...) y local (asociaciones de vecinos...) -Lógica de prestación de servicios local y diferenciada
Lógica laboral	Cultura del nanosegundo. Polarización tecnológico-laboral	-Colaboración abierta entre los diferentes recursos humanos (remunerados, voluntarios, directivos...). -Corrección de desequilibrios educativos: Ausencia de polarización. Superación de la "brecha digital". -Democratización de las decisiones a través de la red.
Señales	Transformar señales en bienes	Transformar señales mercantiles en bienes y servicios sociales y en señales solidarias.

Con todas estas diferencias, lo que parece razonable apuntar es que las ONGs red todavía son un concepto de moda sin fundamento que poco tendría que ver con la empresa red al uso pero que hablar de ellas hoy día es más factible que hace ocho o diez años. Tanto es así que el propio Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2001-2003 las está asignando un especial protagonismo en la creación de empleo al señalarlas como un instrumento eficaz para la prevención de los riesgos de la exclusión mediante el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para el desarrollo del teletrabajo en colectivos con dificultades sociales.

Los primeros pasos en la gestión de las ONGs en la red se están traduciendo, a nivel intraorganizativo, en una creciente coordinación de las actividades de los voluntarios entre centros separados geográficamente y en el intercambio de sus experiencias formativas y de prácticas de acción social (p.ej. ver www.nonprofits.org/lib/bib3.html). En especial se están agilizando los procesos de búsqueda y selección de voluntarios para cualquier tipo de trabajo mediante páginas web donde además se intercambian experiencias en foros específicos relacionados con la solidaridad (ej. www.hacesfalta.org) (diario El Mundo, 13-diciembre-2000). Igualmente, están aprovechando toda una gama de servicios interactivos como la formación a distancia vía Internet (www.peretarres.org/formacion/...), las asesorías gratuitas online específicas para ONG en las que profesionales de ámbitos como la ingeniería, la abogacía, la economía o la informática las resuelven problemas concretos a través de Internet (p. ej. www.solidred.org), la realización de visitas virtuales a proyectos de intervención, la utilización del e-mail o la webcam para la asistencia sociosanitaria o el *cyberfundraising* para captar fondos a través de la red mediante la publicación de los logotipos de diversas empresas patrocinadoras y con cuya visualización cada una de ellas aporta una pequeña cantidad de dinero por visita al proyecto de una ONG (www.donagratis.com)²

Al frente de la mayoría de las iniciativas en red destacan, entre muchas otras, entidades singulares de gran dimensión como Cáritas (www.caritas.es), organismos e instituciones nacionales e internacionales (Naciones Unidas: www.unv.org; www.unsystem.org/es; www.unicef.es; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: www.mtas.es/...; Juntas de Comunidades Autónomas...) y sobre todo fundaciones cuyos objetivos están específicamente orientados desde su creación a usar el potencial web para las ONGs (p.ej la Fundación Chandra- www.fchandra.com-) o bien que, entre sus múltiples objetivos, colaboran en la prestación de asistencia, apoyo, asesoramiento y formación en red a las ONGs y a los voluntarios (Fundación Luis Vives- www.luis-vives.org -, Fundación IUVE- www.iuve.org -, Fundación Esplai- www.fundacion.esplai.org -, Fundación Pere Tarrés – www.peretarres.org -, Fundación Empresa y Sociedad – www.empresaysociedad.org- o la Fundación de Profesionales Solidarios-Solired – www.solired.org- entre otras).

Entre todas estas organizaciones son especialmente significativas las experiencias de la Fundación Esplai y de la Fundación Chandra.

² Esta página web que es la versión en Castellano de www.Thehungersite.com canalizada por la ONU, actualmente se encuentra paralizada por falta de patrocinadores.

La Fundación Esplai, como miembro integrante de la Plataforma de ONGs de Acción Social, está desempeñando un destacado papel no sólo en el establecimiento de redes de comunicación entre los voluntarios y las ONGs a través de la coordinación técnica de la web www.voluntariado.net sino también en la extensión de las tecnologías de la información a las organizaciones sociales, entre otros, en tres ámbitos como son la alfabetización digital de los colectivos con mayor riesgo de exclusión, la informatización de asociaciones y la realización de una experiencia de investigación pionera hasta ahora como son los foros virtuales. En este orden, son buena muestra de ello las iniciativas impulsadas por esta Fundación en colaboración con otras instituciones como el programa *la Red Conecta* que cuenta con 16 aulas repartidas por toda España para familiarizar al usuario con las aplicaciones informáticas más comunes y para promover el trabajo en red entre las asociaciones locales, o el *Plan de Informatización de Asociaciones* a las que ofrece un servicio integral orientado a modernizar su gestión a través de la obtención de equipos informáticos a mitad de precio, asesoramiento telefónicos y programas específicos de gestión¹. Pero sin duda la experiencia reciente más pionera promovida por esta Fundación en colaboración con la Plataforma de ONGs de Acción Social, la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, la Liga Iberoamericana de ONGs de Acción Social y los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y Ciencia y Tecnología ha sido el Foro Virtual de ONGs celebrado entre el 15 de Octubre y el 11 de Diciembre del 2001 al que se accedía desde la web www.voluntariado.net. La novedad de este foro fue la "presencia virtual" de los más de 580 participantes en representación de 350 entidades sociales, los cuales podían integrarse en alguna de las ocho salas de debate especializadas en temas como la ética del voluntariado, las relaciones de las ONGs con la empresa y la administración pública y sus desafíos ante el trabajo en red y la sociedad de la información y cuyos debates fueron relanzados por ocho ponentes y nueve moderadores especializados en la acción social (Fundación Esplai, 2002a). El balance de este foro parece ser esperanzador aunque con ciertas limitaciones. Según los organizadores aportó reflexiones tan profundas como las obtenidas en los encuentros presenciales más convencionales. Concretamente en el caso de la sala sobre el trabajo en red de las ONGs entre los participantes aparecieron las inquietudes propias de los seminarios convencionales sobre estos temas como son los celos y poca tradición asociativa en el trabajo en red, el temor a dedicar menos tiempo de trabajo a la asociación en favor de una mayor dedicación al trabajo en red o la preocupación por reducir la "brecha digital" entre "pobres" y "ricos" en conocimientos tecnológicos (moderador: Pablo Navajo Gómez). Además, las iniciativas de este tipo permitieron a los expertos en la acción social que intervinieron como moderadores, como ellos mismos reconocen, adquirir "sobre la marcha" una mayor conciencia y experiencia en el conocimiento de la participación en los espacios virtuales, reconocer el potencial de esta herramienta para la investigación de la realidad social y disfrutar de una experiencia nueva en la coordinación de grupos, lo que convertiría a este foro en un éxito en sí mismo. Sin embargo, como cualquier nueva experiencia, también tendría mucho que mejorar, fundamental-

¹ El programa *la Red Conecta*, lo desarrolla en colaboración con asociaciones locales, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y empresas de informática como Microsoft, Dell y Epson, mientras que el *Plan de Informatización de Asociaciones* está apoyado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid, Galicia y Asturias, la entidad bancaria SCH y las empresas de informática mencionadas anteriormente.

mente porque gran parte de las valoraciones obtenidas venían condicionadas por (1) una excesiva acumulación de mensajes” para procesar en un tiempo insuficiente, (2) por lo que se ha denominado como la carencia de las “tres H”: una limitada *Habilidad*, escasa accesibilidad a las *Herramientas* tecnológicas y falta de *Hábito* en el trabajo en red (Antonio Moreno Mejías, moderador de la sala “ONGs, Participación, Democracia y Ciudadanía) y (3) porque, según hemos podido constatar, hay diferencias significativas en los niveles e intensidades de participación, experiencias y reflexiones entre las diferentes salas de debate.

Por su parte, la Fundación Chandra, desde su creación en 1999 gestiona portales especializados como los mencionados www.donagratis.com, paralizado temporalmente, y www.hacesfalta.org, patrocinado por VIP para la versión española y por BBVA-BANCOMER para Latinoamérica, cuya finalidad es facilitar el contacto y la selección de voluntarios entre las ONG y cuyo balance en la actualidad se resume en 47.132 contactos, 656 oportunidades activas y más de 400.000 visitas al mes; o el portal www.canalsolidario.org, patrocinado por ERESMAS, en el que otras entidades no lucrativas pueden darse a conocer, además de ofrecerse noticias actualizadas sobre el mundo de las ONG gracias a su colaboración con EUROPAPRESS.

Los ámbitos e instituciones que recogen los enlaces web para el Tercer Sector son tan variados que hemos procurado reagruparlos, aunque de manera tentativa y conscientes de que muchos de tales enlaces son multifuncionales, en una serie de categorías o funciones que hemos sintetizado en las siguientes, cuyos enlaces se describen con mayor detalle en el **anexo I**:

- 1- Enlaces de documentación, información y noticias sobre el Tercer Sector
- 2- Gestión de ONG
- 3- Financiación, ayudas y subvenciones
- 4- Voluntariado y bolsa de trabajo
- 5- Enlaces institucionales: organismos nacionales e internacionales, ONG y Fundaciones
- 6- Cooperación, desarrollo y ayuda humanitaria
- 7- Derechos humanos
- 8- Foros y chats sobre ONG
- 9- Enlaces gratuitos para el diseño de páginas web
- 10- Varios

Por el contrario, frente esta diversidad de enlaces cabría anteponer la escasez de investigaciones sobre el uso de Internet en las ONG españolas. Entre ellas podríamos significar el estudio reseñado en la Revista Consumer (www.consumer-revista.com) en diciembre de 1999 sobre una reducida base de 100 ONG españolas de diferentes sectores en el que se pone de manifiesto el avance que han experimentado en la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación reflejado en que el 68% tiene website corporativo, el 27% dominio propio y el 91% dispone de correo electrónico. Unos datos que contrastan parcialmente con los obtenidos por la Fundación Pere Tarrés en un estudio con una muestra más amplia (365 encuestas a

directivos y profesionales universitarios) pero en un ámbito geográfico menor como es Cataluña en el que se refleja que el 67,4% dispone de Internet, el 66,3% de correo electrónico, el 36,7% de web propia y un 31,8% de red interna⁴.

El conjunto de estas investigaciones refleja el significativo avance de estas tecnologías entre las organizaciones de voluntariado, sin embargo, faltaría comprobar si están siendo aprovechadas eficientemente. Para ello proponemos una metodología tentativa basada en una serie de indicadores cuya valoración contrastaríamos con las propias entidades voluntarias fundamentalmente a través de técnicas cuantitativas como *la encuesta electrónica vía e-mail o encuesta electrónica por correo electrónico* (Díaz de Rada, 2000) y cuyas ventajas no sólo serían su bajo coste o la elevada velocidad de respuesta sino también que el éxito o fracaso en las respuestas por esta vía serviría como medida de valoración del uso de la red como herramienta de investigación. Tales indicadores los agruparíamos en tres tipologías que reflejarían (1) el desarrollo del trabajo en red dentro de la organización o en conexión con sus otras unidades de acción (indicadores intrasociativos de trabajo en red), (2) su interconexión o colaboración en red con otras entidades voluntarias (indicadores interasociativos) y (3) su capacidad para conectar con la sociedad a través de las redes de información (indicadores extrasociativos) (CUADRO 2).

⁴ Aunque no sean comparables, pueden ser interesantes los resultados obtenidos en una encuesta realizada en un país donde el uso de internet está popularmente más extendido como es el Reino Unido y respondida por 435 entidades voluntarias en 1998 en la que se indica que el 70% utiliza correo electrónico y el 52% la red interna fundamentalmente para asuntos administrativos más que para mejorar sus estrategias de acción (sólo el 7% utilizaba la red para intercambiar información con otras organizaciones y menos del 3% la usaba para organizar encuentros virtuales con otras entidades) (Burt y Taylor, 2000).

CUADRO 2

UNA APROXIMACIÓN TENTATIVA A LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE MEDICIÓN DE LA EFICIENCIA DEL TRABAJO EN RED EN LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS.

Indicadores intrasociativos de trabajo en red	Indicadores interasociativos	Indicadores extrasociativos
<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de voluntarios y empleados que cuentan con e-mail propio • Proporción de ordenadores por voluntario y empleado. • Frecuencia en la actualización de los equipos informáticos • Frecuencia de consulta del e-mail y de los accesos a sus página web • Conexión en red entre las diferentes unidades administrativas y entre las asociaciones que conforman la organización. • Frecuencia de realización de reuniones virtuales entre los diferentes recursos humanos de la entidad y entre sus unidades operativas. • Frecuencia de realización o contratación de cursos de formación en trabajo en red y proporción que representa sobre el total del personal remunerado y voluntario. • Uso de soportes informáticos en red para la gestión de la entidad (nóminas, contabilidad...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponer de web propia y frecuencia de actualización de la misma. • Frecuencia de utilización de la red para intercambiar información con otras entidades voluntarias. • Colaboración en redes de intercambio de formación, bienes o servicios, locales ociosos y voluntarios con otras ONG. • Frecuencia de colaboración con otras ONG en la formulación de propuestas de acción a las administraciones públicas y en campañas conjuntas de sensibilización y captación de fondos públicos y privados. • Proporción de voluntarios y fondos obtenidos en colaboración con otras entidades a través de la web sobre el total de recursos de la entidad. • Colaboración con otras ONG en la elaboración de guías de recursos disponibles. • Organización de encuentros virtuales con otras entidades (seminarios, encuentros...) • Compartir enlaces web con otras organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponer de web propia no solo informativa sino también activa en la captación de fondos y voluntariado. • Proporción de voluntarios y fondos obtenidos a través de la web sobre el total de recursos. • Número de visitas directas e indirectas (a través de enlaces en otras páginas) a la web propia. • Número aproximado de otras páginas web en las que aparece un enlace de la web de la ONG en cuestión

Sucede, empero, que a falta de tal confirmación empírica, a priori la extensión de estas tecnologías parece distar mucho de un aprovechamiento eficiente por varias razones. Concretamente se observa que dicha tecnología todavía está menos presente en la práctica que en los discursos institucionales en los que se anima a las ONG a integrarse en un trabajo en red que todavía se basa en unas tecnologías de la información poco generalizadas y de insuficiente calidad (escasa velocidad de transmisión, conexiones con dificultades...) que la propia administración apenas ha mejorado en los últimos años.

Igualmente, está ocurriendo que tal avance tecnológico es muy desigual entre las organizaciones grandes y pequeñas y nuestro atraso tecnológico hace que sea un fenómeno relativamente reciente cuya formación es poco especializada entre el per-

sonal de unas organizaciones como las no lucrativas que suelen sobrevivir con recursos muy escasos (sólo el 10% de los directivos de las organizaciones cree que disponen de un nivel de informatización muy bueno, tener web propia en las ONG ocurre por término medio sólo desde hace dos años y menos de un 40 % de las ONG han realizado o contratado cursos de formación en nuevas tecnologías - nota de prensa de la Fundación Perre Tarrés, www.perretarres.org/fundacion/notes/nota1201.html).

Sucede además, que tal contexto se ve agravado por ciertos obstáculos organizativos de los que las entidades voluntarias apenas logran desprenderse como son:

- (1) Los excesivos recelos interasociativos para el trabajo en red, incluso para diseñar páginas web conjuntas, tal y como se ha puesto de manifiesto en los grupos de discusión realizados en este trabajo o como se reflejó en la sala 5 del Foro Virtual de la Fundación Esplai ("El desafío de las sinergias : el trabajo en red de las ONGs") o,
- (2) el alto grado de "tecnoinocencia" demostrado por parte de los responsables o directivos más convencionales de las ONG que infrutilizar el trabajo en red al considerar a las nuevas tecnologías de la información más como una herramienta administrativa (el 90% usa internet sobre todo para buscar información- Fundación Perre Tarrés-) que como herramienta estratégica (con un gran potencial, por ejemplo, para ampliar y coordinar en red los espacios de acción, intercambios de experiencias y personal cualificado con otras ONG, captación de fondos y personal, etc) (Burt y Taylor, 2000).

En cualquier caso, todo parece apuntar a que el potencial de estas tecnologías para suavizar las debilidades crónicas de este sector como la dependencia financiera, su fragilidad interasociativa o una gestión ineficiente podrá aprovecharse siempre y cuando se superen con éxito los obstáculos mencionados y la mejora en la calidad de las telecomunicaciones llegue a convencernos a todos, y sobre todo a las entidades voluntarias, de que compensa el planteamiento de nuevos diseños estratégicos. Bien es cierto que hasta ahora el balance parece esperanzador y desesperanzador a partes iguales ya que si bien el uso de estas tecnologías en España, a pesar de su deficiente calidad, se ha mostrado muy efectivo en algunos casos (asesoramiento on-line, captación de voluntarios...) en otros, salvo contadas excepciones, o se ha conseguido poco éxito (la coordinación con otras ONG o la captación de fondos³) o bien surgen nuevas experiencias cuyos resultados están aún por llegar o lo harán a medio plazo (donativos por Internet, voluntariado virtual o a distancia...).

³ En el caso de la coordinación con otras ONG ésta suele resumirse en poco más que en la recogida de firmas para garantizar derechos humanos básicos (p. ej. "salvar a Saliya Hussaini") o en campañas para el Tercer Mundo (p.ej. Juntos por África). Con respecto a la captación de fondos, un ejemplo significativo es el enlace www.donagratias.com creado para tal fin y cuyo éxito es muy distinto al de otras experiencias promovidas igualmente por la Fundación Chandra como son www.hacesfalta.org o www.canalsolidario.org. Las razones del poco éxito de www.donagratias.com que le han llevado a estar paralizado temporalmente han sido entre otras el limitado público que puede acceder hoy día a Internet lo cual hace que no sea considerado un medio efectivo por unos patrocinadores que, además suelen preferir anunciarse en sus propias páginas web. Aprovecho la ocasión para agradecer a Marisol García de la Fundación Chandra sus oportunos comentarios sobre el actual desarrollo de las tecnologías de la información entre las organizaciones voluntarias.

ANEXO I: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DE ALGUNOS ENLACES WEB DE INTERÉS PARA EL TERCER SECTOR⁶

1- Enlaces de documentación, información y noticias sobre el Tercer Sector:

- **www.idepsec.org**: web del Independent Sector, uno de los más reconocidos centros de documentación para el Tercer Sector.
- **www.seg-social.es/imsero**: una de las páginas oficiales en donde puedes encontrar toda la información referida a organismos, mayores discapacitados y ayudas.
- **www.canalsolidario.com**: un portal dedicado al tercer sector y promovido por la Fundación Chandra. Contiene, entre otros servicios, noticias actualizadas y una bolsa de voluntarios.
- **www.geocities.com/pnavajo.geo/indice.html**: es una de las muchas web personales. Recoge numerosos textos legales.
- **www.nodo50.org**: es uno de los portales del movimiento social con más solera, de carácter alternativo. Información sobre campañas y organizaciones, etc.
- **www.voluntariado.net**: informa sobre distintos aspectos del voluntariado además de orientar a futuros voluntarios hacia entidades más apropiadas a sus circunstancias personales.
- **www.iepala.es**: IEPALA-Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África. Este espacio de Internet proporciona información de sumo interés y profundidad sobre la cooperación para el desarrollo en América Latina y África. Incluye proyectos y redes de cooperación; documentación; formación; títulos propios de su instituto universitario; un observatorio geopolítico con información de numerosos países latinoamericanos; y redes de solidaridad y derechos humanos.
- **www.cip.fuhem.es**: CIP- Centro de Investigación para la Paz Este instituto no gubernamental de investigación proporciona información en profundidad sobre cuestiones de paz y conflictos, seguridad, medio ambiente, economía global y educación para el desarrollo. Incluye un catálogo de publicaciones, especiales sobre países, informes, indicadores y recursos del Observatorio de Conflictos, estudios humanitarios sobre ayuda, documentación y un área muy completa con recursos de educación para el desarrollo.

⁶ Esta listado se ha confeccionado a partir de la consulta de tres fuentes de información: 1- De las direcciones web recogidas en la "Guía de recursos para el voluntariado en Internet" editada por la Junta de Castilla y León y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; 2- de los enlaces registrados en la página web de la Fundación Luis Vives, y 3- de la consulta de los enlaces apuntados en las fuentes anteriores.

- **www.redalternativa.com**: Red Alternativa es una página web de información sobre comercio justo y alternativo. Explica lo que son las tiendas solidarias, además de dar un directorio de éstas, gracias a un buscador que nos remite a las direcciones.
- **www.eurosur.org**: RED EUROSUR. Sistema integrado de información y comunicación al servicio del Tercer mundo. Su espacio web ofrece guías muy completas de información internacional de temática solidaria (directorío de entidades y redes, productos documentales y un observatorio temático y geopolítico), alertas informativas, agenda de actividades y enlaces de interés.
- **www.congde.org**: COORDINADORA DE ONGD. El espacio web de la coordinadora de ONG de Desarrollo ofrece información muy útil sobre las organizaciones federadas, un directorío actualizado cada año, agenda de cooperación, actualidad, secciones de comercio justo, voluntariado, enlaces de interés, publicaciones y documentos de interés.
- **www.worldbank.org/poverty/spanish.html**: PovertyNet es el web del Banco Mundial que ofrece información y apoyo para individuos e instituciones interesados en el estudio y el alivio de la pobreza. Contiene algunos materiales tales como comunicados de prensa, informes de desarrollo y documentos de estrategia de reducción de la pobreza. Idioma: inglés.
- **www.notes.reliefweb.int/**: Relief Web Proyecto de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, que proporciona amplia información a la comunidad que trabaja en el ámbito ayuda humanitaria. Idioma: inglés.
- **www.alertnet.org**: ALERTNET Servicio gratuito de información y noticias a través de Internet, dirigido a las ONG de ayuda humanitaria, financiado por la Fundación Reuters. El sitio web ofrece noticias completamente actualizadas por un gran equipo de periodistas, informa sobre proyectos de los socios, bolsa de trabajo, directorío internacional, conferencias e investigaciones sobre ayuda humanitaria y exposiciones.
- **www.reliefweb.int**: RELIEFWEB Proyecto de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios que proporciona todo tipo de información totalmente actualizada relativa a la ayuda humanitaria. Idioma: inglés.
- **www.eionet.eu.int**: EIONET- Red europea de información y observación del medio ambiente. Datos, información y observatorio de aspectos medioambientales de los países de la Comunidad Europea.

- **www.unhcr.ch**: ACNUR- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Agencia cuya labor está centrada en los refugiados de todo el mundo. Su Web explica su actividad y ofrece buena y completa información sobre los refugiados. Idioma: inglés.
- **www.reliefweb.int/IRIN/**: IRIN- Red Integrada de Información Regional Iniciativa de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, que proporciona gran volumen de información sobre el continente africano, muy valiosa, especialmente cuando sobrevienen situaciones de crisis en algún país. Ofrece una suscripción gratuita por e-mail para obtener información actualizada sobre África. Idioma: inglés.
- **www.ucm.es/info/IUDC**: El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense tiene un portal en Internet desde el que se ofrece información sobre instituciones, políticas, programas, instrumentos y metodologías de cooperación internacional al desarrollo.
- **www.comadrid.es/coopvol**: DIRECCION DE COOPERACION AL DESARROLLO Y VOLUNTARIADO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. Ofrece información de legislación, subvenciones, publicaciones sobre las distintas áreas de actuación de la cooperación al desarrollo y el voluntariado. Incluye además una completa base de datos sobre ONG de la Comunidad de Madrid con las ofertas de voluntariado disponibles.
- **[www.iyv2001.org/iyv span/index.htm](http://www.iyv2001.org/iyv_span/index.htm)**: Página oficial del 2001-Año Internacional del Voluntariado declarado por la ONU. En ella se proporciona información en la que explica el sentido de esta declaración, así como los objetivos propuestos relacionados con la promoción del voluntariado.
- **www.civa-sevilla.com**: Página web de CIVA Andalucía (Centro de iniciativas del Voluntariado Andaluz). La página pretende aglutinar elementos de interés para el voluntariado en Andalucía. Contiene una bolsa de trabajo de voluntariado en colaboración con las ONG, un servicio de información, documentación y bibliografía sobre voluntariado, y además publica mensualmente un boletín con artículos relacionados con las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado.
- **www.emergencia99.org.ve/proyectos.asp**: SIGCO. Sistema de Gestión de información sobre cooperación internacional. Esta web es un canal oficial de Cooperación para Venezuela. pone a disposición del usuario un directorio de organismos de interés, así como lugares y centros de ayuda para canalizar la cooperación.
- **www.idealist.org**: Idealist es una página de información, con unas 20.000 organizaciones. Tiene un buscador de organizaciones, de actividades de voluntariado y de programas y servicios. También puedes añadir tu organización a Idealist. Idioma: inglés.

- **www.europapress.es**: EUROPA PRESS ON LINE. Servicio informativo y gráfico de máxima actualidad, de la agencia de noticias Europa Press. Para estar a la última, de forma rápida y rigurosa.
- **www.mundotodos.com**: MUNDOTODOS. El fin es informar acerca de la accesibilidad de las ciudades en todos sus estamentos, tanto públicos como privados. Se pretende recorrer diferentes rutas turísticas para conocer en persona sus condiciones de accesibilidad.
- **www.bch.es/solidario**: Banco Central Hispano. Esta web dispone de información sobre las ONGs con directorios sobre las mismas, enlaces, espacios de encuentro y productos financieros destinados a estas entidades como las tarjetas visa o el Fondo BCH Solidaridad FIM
- **www.porelmorro.com**: centenares de recursos gratis en INTERNET. Directorio de todo lo que hay que saber, cómo conseguirlo fácilmente.
- **www.genaltruista.com**: Portal cuyo contenido se centra en temas de interés social especialmente de carácter solidario. Publica investigaciones sociológicas, historias solidarias, noticias de tipo social y tiene una sección de enlaces que remite a portales que se encuentran en la misma línea temática.
- **www.lexlegis.paisvirtual.com**: web de recursos legislativos, normativos y jurídicos en internet. Recopilación de bases de datos de legislación: derechos humanos, legislación social, discapacitados... boletines oficiales, documentación parlamentaria, etc.
- **www.volunteering.org.uk**: El Centro Nacional de Voluntariado está especializado en la prestación de servicios a este sector. En su web se puede acceder a publicaciones, noticias, campañas, investigaciones y documentos y oferta de puestos de acción voluntaria

2- Gestión de ONG

- **www.tuportal.com**: servicios gratuitos de hosting de tiendas virtuales, gestión de links, ...infinidad de recursos.
- **www.supportcenter.org**: tiene una de las mejores secciones de FAQ que existen en Internet de apoyo práctico de en temas de gestión para las ONG's.
- **www.emergencia99.org.ve/proyectos.asp**: SIGCO. Sistema de Gestión de información sobre cooperación internacional. Esta web es un canal oficial de Cooperación para Venezuela. pone a disposición del usuario un directorio de organismos de interés, así como lugares y centros de ayuda para canalizar la cooperación.

- **www.ong-s.org**: En este enlace se incluyen cinco áreas sobre gestión de una asociación, facilitando explicaciones, textos legales, modelos e impresos y herramientas informáticas.
- **www.admical.org**: web de la Intermediary Trust francesa Admical. Propone modelos de presentación de dossier de mecenazgo a empresas.
- **www.luis-vives.org**: fomenta y promociona las fundaciones mediante diversos programas de apoyo al sector no lucrativo en España y ofrece asesoramiento on line.
- **www.serviceleader.org**: El proyecto de Voluntariado Virtual ofrece información sobre como encontrar e implicar a voluntarios vía Internet, así como los recursos para su gestión y organización.
- **www.nonprofit.org**: Web que dispone de bibliografía completa sobre cómo gestionar una entidad de voluntariado o un grupo.

3- Financiación, ayudas y subvenciones:

- **www.luis-vives.org**: convocatorias de subvenciones oficiales para ONG.
- **www.hazloposible.org**: Portal cuyo fin es recaudar fondos privados para financiar distintos proyectos promovidos por ONG.
- **www.donagratis.com**: Espacio para recaudar fondos privados para financiar proyectos desarrollados por ONG a través de empresas que se anuncian en el portal. Estas empresas donan una cantidad fija cada vez que un usuario visita la página. Actualmente está paralizada por falta de patrocinadores.
- **www.clicksolidario.es.org**: Esta dirección recoge distintas webs en las que los internautas pueden hacer donaciones a proyectos. Para realizar donaciones debe seleccionarse uno de los proyectos que aparecen en el listado y hacer clic en ese apartado. Después aparecen los anuncios de los sponsors agradeciendo la donación.
- **www.solired.org**: que facilita un listado de subvenciones en función de las necesidades de la ONG.
- **www.redalternativa.com**: Red Alternativa es una página web de información sobre comercio justo y alternativo. Explica lo que son las tiendas solidarias, además de dar un directorio de éstas, gracias a un buscador que nos remite a las direcciones.
- **www.comadrid.es/ayudas**: web de la Comunidad de Madrid.

- **www.fundacion.telefonica.com**: de la Fundación Telefónica, que ofrece colaboración a aquellas entidades que emplean las telecomunicaciones como instrumento para la acción social.
- **www.fundacio.lacaixa.es**: La Fundación La Caixa presenta en su página web todos los proyectos que realiza con diversos colectivos como niños y ancianos. También dispone de información relativa a cursos de postgrado en el terreno de la cooperación, notas de agenda y convocatorias de premios entre otros.
- **www.guiafc.com**: página Guía de Financiación, que dispone de una amplia información al respecto.
- **www.maninvest.net**: que facilita la posibilidad de recibir periódicamente las subvenciones de nueva convocatoria que vayan surgiendo.
- **www.cbeuropa.com**: proporciona información sobre las últimas convocatorias y subvenciones de la Unión Europea. Algunos de los apartados disponibles de esta web son: programas y convocatorias, conferencias y seminarios, boletines, sociedad de la información y consultas on-line.
- **www.map.es**: la web del Ministerio de Administraciones Públicas que presta asesoramiento para optar a estas ayudas europeas.
- **[www.fundraising.co.uk/other fr/lists/fundunk.html](http://www.fundraising.co.uk/other/fr/lists/fundunk.html)**: lista administrada por la consultoría británica en fundraisingUKfundraising.
- **www.fundraisingonline.com**: propuestas de captación de fondos a través de Internet.
- **www.social-marketing.com**: el mejor web en marketing social, nuevo medio de financiación de reciente incorporación en España.
- **www.risolidaria.org**: es un portal promovido por la Fundación Telefónica con abundante información sobre recursos y subvenciones, bolsa de voluntarios, etc.
- **www.social-marketing.com**: a pesar de estar redactada en inglés. La página pone a disposición de los usuarios el asesoramiento de expertos para la financiación de las organizaciones no gubernamentales de acción social.
- **www.bch.es/solidario**: Banco Central Hispano. Esta web dispone de información sobre las ONGs con directorios sobre las mismas, enlaces, espacios de encuentro y productos financieros destinados a estas entidades como las tarjetas visa o el Fondo BCH Solidaridad FIM

- www.ayudaenaccion.org (ayuda en acción), www.hispavista.com (Hispavista); www.msf.es (Médicos sin Fronteras); www.eurosur.org/setem (SETEM): Son portales donde estas ONG captan fondos mediante la comercialización de sus productos y cuyos fondos utilizan para financiar sus proyectos.

4- Voluntariado y bolsa de trabajo

- www.solired.org: es uno de los lugares cibernéticos donde más voluntarios ofrecen su colaboración.
- www.canalsolidario.com: un portal dedicado al tercer sector y promovido por la Fundación Chandra. Contiene, entre otros servicios, noticias actualizadas y una bolsa de voluntarios.
- www.sector3.net: esta página contiene una interesante bolsa de trabajo donde puedes incluir tu currículum.
- www.hacesfalta.org: pone en contacto con las ONG a aquellas personas que quieren colaborar.
- www.voluntariado.net: informa sobre distintos aspectos del voluntariado además de orientar a futuros voluntarios hacia entidades más apropiadas a sus circunstancias personales.
- www.risolidaria.org: es un portal promovido por la Fundación Telefónica con abundante información sobre recursos y subvenciones, bolsa de voluntarios, etc.
- www.intervencionsocial.com: I.S. Intervención Social: Este gabinete de trabajo social colabora para mejorar la calidad de vida de las personas, ofreciendo unos servicios profesionales de trabajo social tratando de acercar a las personas unos servicios sociales personalizados, eficaces y de calidad.
- www.comadrid.es/coopvol: DIRECCION DE COOPERACION AL DESARROLLO Y VOLUNTARIADO DE LA COMUNIDAD DE MADRID. Ofrece información de legislación, subvenciones, publicaciones sobre las distintas áreas de actuación de la cooperación al desarrollo y el voluntariado. Incluye además una completa base de datos sobre ONG de la Comunidad de Madrid con las ofertas de voluntariado disponibles.
- www.civa-sevilla.com: Página web de CIVA Andalucía (Centro de iniciativas del Voluntariado Andaluz). La página pretende aglutinar elementos de interés para el voluntariado en Andalucía. Contiene una bolsa de trabajo de voluntariado en colaboración con las ONG, un servicio de información, documentación y bibliografía sobre voluntariado, y además publica mensualmente un

boletín con artículos relacionados con las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado.

- **www.netaid.org**: Punto de encuentro online para voluntarios coordinado por Naciones Unidas. Online Volunteers es un espacio web dedicado a convocar acciones de voluntariado virtual para ONG de desarrollo de todo el mundo. La opción de voluntariado virtual está especialmente destinada a aquellas personas que quieran colaborar con una ONG y carezcan de tiempo o posibilidades para desplazarse físicamente a los lugares en los que se desarrollan los proyectos de voluntariado.
- **www.servicleader.org**: El proyecto de Voluntariado Virtual ofrece información sobre como encontrar e implicar a voluntarios vía Internet, así como los recursos para su gestión y organización.
- **www.Redr.org**: Red de ámbito internacional que cuenta con un amplio registro de profesionales cualificados, disponibles para apoyar a las agencias internacionales en las situación de emergencia humanitaria.
- **www.accionsolidaria.org**: Portal de la ONG Prosa, antigua editora de la revista OENEGE. Está dirigido a las personas interesadas en el voluntariado sobre el que se ofrece información general así como un foro de debate para compartir experiencias y emociones
- **www.iyv2001.org/iyv_span/index.htm**: Página oficial del 2001-Año Internacional del Voluntariado declarado por la ONU. En ella se proporciona información en la que explica el sentido de esta declaración, así como los objetivos propuestos relacionados con la promoción del voluntariado.
- **www.iave.org**: La Asociación Internacional para el Esfuerzo Voluntario (IAVE) es una organización internacional cuya misión es promover, reconocer y consolidar el voluntariado en todo el mundo. En su web se puede obtener información sobre la entidad, su agenda de acontecimientos y noticias, etc.
- **www.aiv.voluntariat.org**: La Asociación para el Voluntariado en Europa es una entidad que pretende servir de enlace entre las asociaciones y los voluntarios de los Estados miembros de la UE, el Consejo de Europa y otros países del continente europeo.

5- Enlaces institucionales: organismos nacionales e internacionales, ONG y Fundaciones

- **www.worldbank.org/poverty/spanish.html**: PovertyNet es el web del Banco Mundial que ofrece información y apoyo para individuos e instituciones interesados en el estudio y el alivio de la pobreza. Contiene algu-

nos materiales tales como comunicados de prensa, informes de desarrollo y documentos de estrategia de reducción de la pobreza. **Idioma:** inglés.

- **www.unv.org:** Enlace del programa de Voluntarios de Naciones Unidas.
- **www.unhcr.ch:** ACNUR- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Agencia cuya labor está centrada en los refugiados de todo el mundo. Su Web explica su actividad y ofrece buena y completa información sobre los refugiados. **Idioma:** inglés.
- **www.unicef.es:** Organismo de Naciones Unidas dedicado exclusivamente a la infancia. Esta web facilita además de información general sobre este organismo, información específica de los proyectos y campañas que desarrolla en España.
- **www.unfpa.org:** United Nations Population Fund. Página de las Naciones Unidas que trata sobre los derechos de la mujer, sobre todo desde el punto de vista de la salud en la reproducción. Se encarga del desarrollo y de los problemas de población en todos los países. **Idioma:** Castellano.
- **www.unsystem.org/ngls:** El servicio de enlace de ONG es una programa Inter.-agencias que promueve relaciones dinámicas entre Naciones Unidas y las ONGs.
- **www.iyv2001.org/iyv_span/index.htm:** Página oficial del 2001-Año Internacional del Voluntariado declarado por la ONU. En ella se proporciona información en la que explica el sentido de esta declaración, así como los objetivos propuestos relacionados con la promoción del voluntariado.
- **www.map.es:** la web del Ministerio de Administraciones Públicas que presta asesoramiento para optar a estas ayudas europeas.
- **www.mtas.es/injuve...; www.mtas.es/mujer; www.mtas.es/dgas/volunta/voluntar.htm:** enlaces web del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- **www.jcyl.es/jcyl/cpat/dgsjri/aspr:** Página web del Servicio de Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales de la Junta de Castilla y León. Ofrece información en materia de asociacionismo y el Registro de Asociaciones de Castilla y León.
- **www.voluntariat.org:** Web del Servicio Catalán del Voluntariado (INCAVOL)
- **www.eidolocal.com:** Página web de la Xunta de Galicia donde se facilita información sobre actividades y convocatorias de diferentes entidades relacionadas con el voluntariado.

- **www.comadrid.es**: web de la Comunidad de Madrid.
- **www.caritas.es**: A través de su web, Cáritas ofrece un servicio de noticias, información sobre sus actividades y campañas, orientaciones para colaborar con la entidad e información sobre ésta.
- **www.cruzroja.es**: Ofrece información sobre Cruz Roja y los proyectos y campaña que desarrolla.
- **www.msf.es** (Médicos sin Fronteras): Médicos sin Frontera da a conocer sus proyectos y campañas
- **www.savethechildren.es**: Save the Children es una ONG que presta especial atención a la sensibilización social con respecto a la infancia. A través de su web se puede acceder a los informes que edita esta entidad y a las investigaciones, seminarios y campaña de información en las que participa.
- **www.cear.es**: La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) es una ONG especializada en el trabajo con refugiados.
- **www.greenpeace.es**:
- **www.ayudaenaccion.org** (ayuda en acción).
- **www.magno.uab.es/fas**: Fundación Autónoma Solidaria es una Fundación de la Universidad Autónoma de Barcelona que lleva a acabo programas de voluntariado en el ámbito social y de la cooperación.
- **www.uam.es/otros/uamsolidaria**: UAM-Solidaria ofrece a la comunidad universitaria la posibilidad de desarrollar proyectos de interés social dentro de la propia Universidad Autónoma de Madrid.
- **www.ucm.es/info/IUDC**: El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense tiene un portal en Internet desde el que se ofrece información sobre instituciones, políticas, programas, instrumentos y metodologías de cooperación internacional al desarrollo.
- **www.fundaciones.org**: Confederación Española de Federaciones, es un conjunto de fundaciones, constituido para ser encuentro y cooperación de las fundaciones, para defender los intereses del sector y facilitar e impulsar iniciativas. También puedes unir tu fundación.
- **www.fundacion.telefonica.com**: de la Fundación Telefónica, que ofrece colaboración a aquellas entidades que emplean las telecomunicaciones como instrumento para la acción social.

- **www.fundacio.lacaixa.es**: La Fundación La Caixa presenta en su página web todos los proyectos que realiza con diversos colectivos como niños y ancianos. También dispone de información relativa a cursos de postgrado en el terreno de la cooperación, notas de agenda y convocatorias de premios entre otros.
- **www.luis-vives.org**: La Fundación Luis Vives facilita a través de su web diversos servicios a las ONGs como formación, asesoría, becas, publicaciones, documentación, agenda, noticias y enlaces.
- **www.empresaysociedad.org/idx.cfm**: web de la fundación Empresa y Sociedad.

6- Cooperación, desarrollo y ayuda humanitaria

- **www.Redr.org**: RedR. Organización no gubernamental de ámbito internacional que cuenta con un extenso registro de profesionales cualificados disponibles para apoyar a las agencias internacionales en las situaciones de emergencias humanitarias. La web tiene versión en castellano.
- **www.iepala.es**: IEPALA-Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África. Este espacio de Internet proporciona información de sumo interés y profundidad sobre la cooperación para el desarrollo en América Latina y África. Incluye proyectos y redes de cooperación; documentación; formación; títulos propios de su instituto universitario; un observatorio geopolítico con información de numerosos países latinoamericanos; y redes de solidaridad y derechos humanos.
- **www.cip.fuhem.es**: CIP- Centro de Investigación para la Paz Este instituto no gubernamental de investigación proporciona información en profundidad sobre cuestiones de paz y conflictos, seguridad, medio ambiente, economía global y educación para el desarrollo. Incluye un catálogo de publicaciones, especiales sobre países, informes, indicadores y recursos del Observatorio de Conflictos, estudios humanitarios sobre ayuda, documentación y un área muy completa con recursos de educación para el desarrollo.
- **www.congde.org**: COORDINADORA DE ONGD. El espacio web de la coordinadora de ONG de Desarrollo ofrece información muy útil sobre las organizaciones federadas, un directorio actualizado cada año, agenda de cooperación, actualidad, secciones de comercio justo, voluntariado, enlaces de interés, publicaciones y documentos de interés.
- **www.notes.reliefweb.int/**: Relief Web Proyecto de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, que proporciona amplia información a la comunidad que trabaja en el ámbito ayuda humanitaria. Idioma: inglés.

- **www.alertnet.org**: ALERTNET Servicio gratuito de información y noticias a través de Internet, dirigido a las ONG de ayuda humanitaria, financiado por la Fundación Reuters. El sitio web ofrece noticias completamente actualizadas por un gran equipo de periodistas, informa sobre proyectos de los socios, bolsa de trabajo, directorio internacional, conferencias e investigaciones sobre ayuda humanitaria y exposiciones.
- **www.reliefweb.int**: RELIEFWEB Proyecto de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios que proporciona todo tipo de información totalmente actualizada relativa a la ayuda humanitaria. Idioma: inglés.
- **<http://europa.eu.int/comm/echo/es/index.html>**: ECHO-Oficina Humanitaria de la Unión Europea que tiene la misión de asistir y buscar salidas urgentes a las víctimas de catástrofes naturales o conflictos armados fuera de los Estados de la Unión Europea. Idioma: inglés.
- **www.ucm.es/info/IUDC**: El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense tiene un portal en Internet desde el que se ofrece información sobre instituciones, políticas, programas, instrumentos y metodologías de cooperación internacional al desarrollo.
- **www.seinexport.com**: SEINE, empresa creada por un grupo de profesionales comprometidos que desde 1996 se dedica a facilitar servicios de logística a las ONG que precisan enviar de forma inmediata materiales a países en situación de emergencia o a sus proyectos de cooperación para el desarrollo.

7- Derechos humanos

- **www.derechos.org/esp.html**: Human Rights-Organismo de Derechos Humanos, cuyo propósito es la lucha por el respeto a estos derechos en todo el mundo, bajo la premisa de que la distribución de información y acciones sobre los derechos humanos constituye el primer paso en esta lucha. Trabaja con organismos de derechos humanos en América Latina y el mundo y desarrolla acciones de solidaridad con las víctimas.
- **www.pdhre.org**: The Decade of Human Rights Education es una página dedicada por completo a los Derechos Humanos en 23 aspectos distintos de la vida. Pretende aumentar la conciencia sobre derechos humanos. Idioma: inglés.
- **www.derechoshumanos.laneta.org**: Este es el primer portal en México dedicado exclusivamente a la temática de los derechos humanos. También sirve de punto de encuentro y comunicación entre las organizaciones de derechos humanos mexicanas. Posee una agenda solidaria, un foro, una biblioteca virtual y resúmenes de noticias actualizados a diario.

- **www.enredate.org**: “Enredate” es el nuevo portal del Comité Español del UNICEF dirigido a los niños para promover la cultura de Derechos Humanos, defensa de la infancia y la Educación para el Desarrollo. Tiene sección de agenda, días internacionales fijados por la UNESCO y ecología entre otros temas. Además la web está en castellano, euskera, gallego y catalán.
- **www.derechoshumanos.org**: Página web dedicada a los Derechos Humanos, que contiene la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ofrece la posibilidad de leerlos en español, inglés, alemán, italiano, francés etc.), los derechos del niño, un apartado de causas justas, y finalmente una serie de enlaces de interés, referentes a temas solidarios.

8- Foros y chats sobre ONG

- **www.rediris.net**: Podemos encontrar información en castellano sobre las listas de distribución
- **www.egroups.com**: más de 200 listas de distribución públicas y privadas sobre fundraising.
- **www.el-agera.com**: Es una comunidad española de foros de discusión que incorpora foros web gratuitos (limitados a los 100 mensajes más recientes)
- **www.learner.org/courses/rfts/om5web.htm**: Enlace en inglés que incluye consideraciones para ayudar a promover grupos de discusión, opciones para iniciar discusiones online, orientaciones y recursos para moderadores, etc
- **www.ictent.es/esp/comunidades/new**: sobre el impacto de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información en las organizaciones.
- **[www.fundraising.co.uk/other fr/lists/fundunk.html](http://www.fundraising.co.uk/other/fr/lists/fundunk.html)**: lista administrada por la consultoría británica en fundraisingUKfundraising.
- **www.demasiado.com**: acceso a miles de listas de distribución de todo el mundo sobre ONG, servicios sociales, trabajo social, nuevas tecnologías, exclusión social, fundraising, voluntariado, solidaridad...
- **www.derechos.org**: web de lengua hispana especializada en DDHH tiene una lista de distribución muy activa.

9- Enlaces gratuitos para el diseño de páginas web:

- **www.tuportal.com**: servicios gratuitos de hosting de tiendas virtuales, gestión de links, ...infinidad de recursos.

- **www.unoinfo.com**: para cuando nos falta espacio en el disco duro: ofrece gratuitamente 100 mb de disco duro “virtual” y posibilidad de enviar mensajes de hasta 25 mb.
- **www.porelmorro.com**: centenares de recursos gratis en INTERNET. Directorio de todo lo que hay que saber, cómo conseguirlo fácilmente.
- **www.swmasiado.com**: apoyo en la creación de webs, agenda on line.

10- Varios

- **www.pangea.org**: PANGEA, “comunicación para la cooperación”, es una red cuyo objetivo es favorecer la comunicación a través de Internet de ONG, colectivos, sector educativo, o personas que trabajan por la solidaridad y la igualdad.
- **<http://personal1.iddeo.es/nnr/inicio.htm>**: NO NOS RESIGNAMOS Movimiento social, de carácter plural y orientación de izquierdas, encaminado a sensibilizar a la población española en su implicación y participación política. Organiza eventos musicales y lúdicos reivindicativos, gracias a la colaboración desinteresada de artistas e intelectuales del panorama nacional. Dirección: c/Princesa, 84, 1º izda, 28008 Madrid. E-mail: madrid99@mx3.redestb.es
- **www.fidamerica.cl**: Fidamérica: Red basada en Internet, que reúne a organizaciones y proyectos dedicados a la lucha contra la pobreza rural en América Latina y el Caribe, mediante la mejora de los medios de comunicación y conocimientos que eleven el impacto de las iniciativas y políticas de desarrollo.
- **www.eionet.eu.int**: EIONET- Red europea de información y observación del medio ambiente. Datos, información y observatorio de aspectos medioambientales de los países de la Comunidad Europea.
- **www.reliefweb.int/IRIN/**: IRIN- Red Integrada de Información Regional Iniciativa de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU, que proporciona gran volumen de información sobre el continente africano, muy valiosa, especialmente cuando sobrevienen situaciones de crisis en algún país. Ofrece una suscripción gratuita por e-mail para obtener información actualizada sobre África. Idioma: inglés.
- **www.emergencia99.org.ve/proyectos.asp**: SIGCO. Sistema de Gestión de información sobre cooperación internacional. Esta web es un canal oficial de Cooperación para Venezuela. pone a disposición del usuario un directorio de organismos de interés, así como lugares y centros de ayuda para canalizar la cooperación.
- **www.viasocial.com**: portal especializado en servicios sociales.

- Enlaces web para discapacidades:
 - www.discapacidad.org
 - www.w3.org/WAI
 - www.brailenet.jussieu.fr
 - www.accesosis.es
 - www.acceso.uv.es/accesidbilidad
 - www.rppapm.es
 - www.discapnet.es/graficos: Discapnet: Página promovida por la fundación ONCE, que se centra principalmente en asociaciones y centros de atención y servicio a gente discapacitada.
 - www.mundotodos.com: MUNDOTODOS. El fin es informar acerca de la accesibilidad de las ciudades en todos sus estamentos, tanto públicos como privados. Se pretende recorrer diferentes rutas turísticas para conocer en persona sus condiciones de accesibilidad.
- Enlaces web para drogodependencia:
 - www.drogas.com: La Red Mundial en Internet Contra las Drogas es un espacio en la red que se dedica tanto al aspecto de la salud (del que habla de síntomas, prevención, rehabilitación...) como del aspecto político (reducción oferta y demanda, instituciones, desarrollo, servicios...).

RESUMEN DEL CAPÍTULO 15

En los diferentes capítulos de esta investigación se ha abordado reiteradamente el problema de la colaboración y coordinación interasociativa así como las tendencias del trabajo en red en las organizaciones sociovoluntarias.

La Mundialización de la economía, de la política y de la cultura así como el desarrollo de la sociedad de la información, constituyen un nuevo contexto social e institucional del desarrollo de la actividad de las organizaciones sociovoluntarias, si bien no se trata de un contexto neutro sino sometido a incertidumbres y contradicciones en un mundo en el que lo global y lo local se conectan de manera compleja.

Una nueva forma organizativa de las entidades voluntarias es la "ONG Red", que adopta para su desarrollo las tecnologías de la información con el fin de mejorar su coordinación interna y externa. Esto supone un nuevo reto ya que no se trata de imitar a la Empresa Red sino de crear un modelo propio que cumpla varias condiciones como son: coordinar eficazmente sus espacios de acción; la mejora de la flexibilidad financiera (donativos on-line, transferencia de fondos públicos a las ONGs en tiempo real ante situaciones de urgencia, entre otros); la eficacia de la capacidad de reivindicación y de prestación de servicios a nivel global; y lo no menos importante, democratización de las decisiones a través de la red.

El capítulo analiza y valora los esfuerzos realizados en España en este campo liderados por diferentes fundaciones sociales, elabora un sistema de indicadores de medición de la eficiencia del trabajo en red de las entidades voluntarias y concluye con un anexo de enlaces clasificados funcionalmente y que son de interés para el Tercer Sector de Acción Social.

16

**TENDENCIAS EN EL DESARROLLO
DE LAS ORGANIZACIONES
SOCIOVOLUNTARIAS:
INERCIAS, RETOS Y EJES DE CAMBIO**

Gregorio Rodríguez Cabrero

Este capítulo tiene como objetivo no solo sintetizar los aspectos más importantes de la investigación realizada aquí sobre el Tercer Sector de Acción Social, sino también analizar algunas de las tendencias básicas de desarrollo del mismo. Para ello dividimos este capítulo en dos partes:

1. En la primera parte, hacemos una síntesis del contexto y desarrollo del sector voluntario de acción social. Analizamos su estructura, dimensión económica, el papel de las políticas públicas en este campo, el significado del auge del voluntariado, las opiniones de la sociedad ante la participación social y la solidaridad, la estructura motivacional de los líderes y directivos de las organizaciones socio-voluntarias y, finalmente, una aproximación a la actividad de estas organizaciones.

2. En la segunda parte pretendemos, por un lado, señalar las tendencias de futuro en el desarrollo de este sector a partir de sus inercias pasadas y retos más importantes y, por otro lado, destacar el potencial del sector, su valor añadido, al servicio del desarrollo social. Es decir, si la década de los noventa del siglo XX fue un período de crecimiento de este sector, de modernización de sus estructuras y apertura a la producción de servicios, ahora pretendemos explicar cómo en la actual década se deberá producir un giró más decisivo a favor del desarrollo social, es decir, una mayor potenciación de los objetivos de integración social (extensión de los derechos sociales a los ciudadanos excluidos) y desarrollo cívico (extensión de la democracia participativa).

I PARTE: CONTEXTO Y DESARROLLO DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL. UNA VISIÓN DE CONJUNTO.

16.1 DELIMITACIÓN, NATURALEZA SOCIAL Y CONTEXTO DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL.

1. El ámbito de las organizaciones voluntarias de acción social.

Delimitar el espacio de este sector es tarea obligada, máxime cuando no existe un consenso científico definitivo sobre el particular. Todavía hoy, el conjunto del Tercer Sector suele definirse por exclusión: lo que no es Estado y mercado. Del mismo modo, la definición del Tercer Sector de Acción Social, que es una parte sustantiva de aquel, depende en gran medida de tradiciones históricas, de la acotación de su diversidad interna y de la concepción, amplia o restringida, de sus funciones sociales.

Aquí, el Tercer Sector de Acción Social se define como aquel que está compuesto por organizaciones voluntarias, tengan o no voluntarios, y cuya tipología es variada ya que en él podemos encontrar asociaciones de diferente tipo (de hecho, de régimen común, especiales, canónicas) fundaciones civiles y canónicas, corporaciones de derecho público (caso de la ONCE), entidades singulares (como Cáritas y Cruz Roja), la Obra Social de las Cajas de Ahorro, el mecenazgo social e incluso secciones sociales de sindicatos y patronales.

Aquí no consideramos conceptualmente adecuada la denominación de ONGs ya que en tal acrónimo cabe cualquier tipo de organización no estatal, si bien aquí la usamos en cuanto denominación de moda que ha cristalizado en los medios de comunicación y en la opinión pública. Aclarado esto, la denominación que consideramos más rigurosa es la de Organizaciones Voluntarias de Acción Social o Tercer Sector de Acción Social.

Las organizaciones sociovoluntarias se caracterizan, adicionalmente, por otros tres rasgos:

1- En primer lugar, sus objetivos suelen cruzar la frontera del campo de la acción social, lo que obliga a este tipo de organizaciones a la polivalencia ya que tienen que dar respuesta en muchas ocasiones a varias necesidades a la vez (como por ejemplo, las organizaciones dedicadas a la inserción social).

2- En segundo lugar, sus posiciones estratégicas son variadas ya que pueden ser organizaciones altruistas, mutualistas o mixtas y la efectividad de sus acciones y programas depende de su capacidad para sostener un espacio organizativo relativamente autónomo.

3- Finalmente, las organizaciones voluntarias tienen, en no pocos casos, nexos con los movimientos sociales que son su origen fundante y el ámbito de su renovación y transformación. Reducir este sector a su ámbito estrictamente organizativo-legal sería negar la realidad de la existencia de fronteras abiertas entre el espacio organizativo y los movimientos sociales.

2. Las organizaciones voluntarias en el contexto europeo de la reestructuración del Estado de Bienestar.

Para una comprensión rigurosa del desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social es preciso tener en cuenta el doble contexto en que tiene lugar: por una parte, el de la reestructuración del Estado del Bienestar y, por otra parte, la dinámica concreta del Tercer Sector de Acción Social en los países de la Unión Europea, de la que España forma parte.

1- El nuevo entorno económico e institucional que condiciona el desarrollo del Tercer Sector de Acción Social es el de la reestructuración del Estado de Bienestar, acelerada en los últimos lustros por la globalización económica y política. Dicha reestructuración consiste en nuevos modos de intervención del Estado: más descentralizado, orientado en mayor medida a la regulación y financiación de las políticas sociales que a la producción de servicios. También consiste en una mayor extensión del mercado al ámbito de las políticas sociales como consecuencia de una remercantilización parcial de los derechos sociales y una mayor diferenciación de la demanda social. Y, finalmente, un mayor protagonismo de la sociedad civil debido no solo a que el Estado encuentra en esta y sus organizaciones un espacio en el que descargar parte de los costes y responsabilidades de las políticas sociales, sino también debido a las limitaciones económicas e institucionales de las políticas estatales para dar respuesta a las necesidades de los grupos vulnerables y excluidos en las sociedades de capitalismo desarrollado; ello hay que añadir las nuevas tendencias de la sociedad civil en pro de una mayor participación en la definición de las necesidades sociales y de control de las políticas sociales estatales.

No puede comprenderse adecuadamente el auge y el desarrollo de las nuevas funciones del Tercer Sector en general y del de Acción Social en particular sin tener en cuenta la actual reorientación de los objetivos del Estado de Bienestar: un universalismo protector de menor intensidad protectora, el despliegue del particularismo social e, incluso, de nuevos corporativismos en su seno y una mayor interrelación entre derechos sociales y mercado que genera variadas formas de asistencialización en el Estado de Bienestar a la vez que nuevas formas de privatización.

Como consecuencia de esta reorientación ideológica de las políticas sociales públicas los modos de gestión de las mismas se están modificando en muy diferentes sentidos. Así, por ejemplo, el Estado de Bienestar, mediante la descentralización se ha acercado a los ciudadanos a la hora de satisfacer sus demandas y necesidades pero, también, en la transferencia de responsabilidades caminan para-

lamente, aunque de manera no buscada, nuevos desequilibrios territoriales y diferencias en la materialización de los derechos sociales. Por su parte, el mercado, es un gestor selectivo creciente de servicios públicos, en competencia creciente con el Tercer Sector de Acción Social, a la vez que define nuevas ofertas para grupos de renta alta, todo lo cual si bien puede suponer la ganancia de eficiencias en la producción de ciertos servicios también supone generar nuevas desigualdades en los sistemas de protección social. Finalmente, el Tercer Sector de Acción Social es hoy un entramado institucional e informal con fuerza propia que da respuesta a nuevas necesidades sociales, sobre todo las de los grupos de riesgo y excluidos de la población y un espacio social para el desarrollo de valores de solidaridad y campo de innovación participativa de la sociedad civil pero, al mismo tiempo, es un "colaborador institucional y económico" de los Estados de Bienestar en el desarrollo de determinadas políticas sociales que generan dependencia política y servidumbres institucionales.

En definitiva, la comprensión del desarrollo del Tercer Sector de Acción Social, con profundas raíces en la historia de las sociedades occidentales y, en concreto, de las europeas, exige tener en cuenta que es una consecuencia parcial de la actual crisis y reestructuración del Estado de Bienestar, a su vez reflejo de la nueva estructura económica y social emergentes pero, también, fruto de una renovación y crecimiento de la sociedad civil ante los límites de la acción estatal y espacio de respuesta a nuevas necesidades sociales.

2- Cuando analizamos el contexto europeo más cercano, el de los países y Estados de Bienestar de la Unión Europea, los cambios sucintamente mencionados se ven confirmados si bien modulados por las diferentes tradiciones de política social y las diferentes dinámicas de sus sociedades civiles.

Ahora bien, podemos destacar algunos cambios comunes que se relacionan directa o indirectamente con las organizaciones voluntarias de acción social:

a.- En primer lugar, los sectores nacionales de la acción social voluntaria en los países de la UE han formado y forman parte del curso de la reforma social, si bien su mayor o menor protagonismo ha estado unido a la dinámica del mercado y a las distintas formas de intervención estatal. En los últimos lustros la reestructuración del Estado de Bienestar ha permitido la expansión y renovación del Tercer Sector en general y del de Acción Social en particular, no solo como extensión del Estado sino también como un ámbito institucional con autonomía propia, como antes decíamos. Son una pieza básica en la generación de cohesión social en un contexto de creciente remercantilización de los derechos sociales, contribuyen a crear empleo, a dinamizar la participación social y, como señala Laville a "reconciliar las esferas económicas y social" de nuestras sociedades.

b.- En segundo lugar, el Tercer Sector de Acción Social europeo no es una simple manifestación de la necesidad del Estado de Bienestar de descargar costes, aunque en parte lo sea, ni supone una alternativa al Estado y/o al mercado. En todos

los países de la UE este sector es altamente diferenciado internamente, mantiene estrechas interrelaciones e, incluso, dependencias con los sectores públicos con los que colabora activamente en la producción de servicios y en el desarrollo de políticas sociales; pero, al mismo tiempo, ha sido capaz de generar un espacio institucional propio con capacidad no solo de producir servicios sino también de movilización (voluntariado) y de participación social. Todo ello condicionado por las distintas tradiciones y modelos nacionales de Tercer Sector.

c.- En tercer lugar, el desarrollo de la UE está siendo una oportunidad para el desarrollo de un espacio común de acción social para las organizaciones voluntarias dentro de lo que se denomina la construcción de la “dimensión social europea”. Las recomendaciones de la UE sobre renta mínima y lucha contra la exclusión social en los primeros años noventa del siglo XX, el Libro Blanco de la Política Social de 1994, la regulación del Estatuto Europeo de Asociaciones de 1992, la comunicación de la DGXXIII y GGV en 1997 sobre la promoción del papel de las organizaciones voluntarias y las fundaciones en Europa, la elaboración de Planes Nacionales de Inclusión Social a partir de la cumbre de Niza de 2000, entre otros, son hitos de un esfuerzo de construcción de un espacio de desarrollo para la acción social voluntaria.

d.- Finalmente, el nuevo entorno europeo de desarrollo de la acción social voluntaria es complejo y, también, no exento de incertidumbres. Es decir, el desarrollo de las políticas europeas a favor del Tercer Sector, sobre todo del Tercer Sector de Acción Social, debe ser comprendido en su verdadera complejidad, es decir, a partir del peso de las inercias ideológicas nacionales y del distinto peso e influencia de los actores e instituciones cuya resultante es una lenta y errática configuración de una política europea en este terreno que, además, sigue estando sometida al fuerte control institucional y económico de los Estados nacionales y al distanciado interés de sindicatos y empresarios. Como resultado tenemos una baja visibilidad política y debilidad institucional del Tercer Sector en el espacio europeo, sobre todo del de tipo social o asistencial. Solo ciertas coyunturas – el auge de la competencia mercantil en el sector de producción de servicios sociales - han permitido reforzar el peso político del sector. Una mayor deriva mercantil en la gestión de los servicios sociales podría frenar los escasos avances realizados hasta ahora en pro de un Tercer Sector Social visible y fuerte.

No hay seguridad de que la coordinación abierta y la flexibilidad de actuaciones en el espacio europeo vayan a suponer un avance de la visibilidad del Tercer Sector. Podría suponer en la práctica un mayor peso de los Estados y de sus políticas sociales así como del nuevo conglomerado empresarial emergente en la producción de servicios sociales, legitimado ahora bajo la nueva ideología de la “gobernanza” y la flexibilidad. En este sentido el Tercer Sector podrá tener un mayor peso en el espacio político europeo si se refuerza la coordinación del propio sector a nivel transnacional y suma los apoyos de aquellos agentes económicos y sociales que hasta hoy demuestran un bajo interés en la promoción del sector.

3. La naturaleza social de las organizaciones voluntarias.

El análisis y comprensión de la naturaleza social de este tipo de organizaciones nos exige una tarea doble: por una parte, una mirada a las raíces históricas que subyacen al desarrollo de este sector, aunque inevitablemente se trata de una mirada muy esquemática; por otra parte, es preciso comprender el significado de la reconstitución de dicho sector en el contexto más general de los cambios en el curso actual de la Reforma Social.

1- Una mirada a las **“raíces históricas”** del sector voluntario de acción social.

Las organizaciones voluntarias, su creación, funciones sociales y desarrollo, dependen de la historia de cada sociedad civil y de cómo se interrelacionan con el Estado y, también, con el mercado. Hay que recordar que la actual moda de las ONGs y del voluntariado es fruto de una larga construcción histórica, cuyo proceso de reconstrucción se inicia a mitad de los años sesenta del siglo XX, durante la etapa del franquismo tardío.

Toda interpretación de la naturaleza social de este tipo de organizaciones exige, por ello, su comprensión en el contexto histórico concreto del modelo de desarrollo económico y político de nuestro país. Es decir, hasta muy recientemente el desarrollo de nuestro modelo de modernización se ha caracterizado por la escasez de nuestra sociedad civil y la debilidad del Estado, por una cultura cívica anómica y un Estado con fuertes rasgos clientelares, que bloquearon en repetidas circunstancias históricas la posibilidad de una reforma social basada en una sólida sociedad civil y en un Estado con amplia capacidad de autonomía.

El desarrollo de la sociedad civil quedó reducido históricamente, incluso polarizado, a dos campos de fuerzas: el movimiento obrero y la Iglesia católica que, en parte antagónicos desde el largo período del liberalismo clientelar del siglo XIX hasta mucho después de la guerra civil de 1936-39, contribuyen a reconstruir a partir de los finales años cincuenta del siglo XX las bases sociales de lo que será la sociedad civil del franquismo tardío, si bien desde supuestos ideológicos diferentes. A estos dos campos de fuerza asociativa hay que añadir la sociedad civil que emerge de las clases medias urbanas: movimientos de afectados, movimientos vecinales, de estudiantes, mujeres, etc. que son el origen de organizaciones sociales altruistas y mutualistas que se van a integrar progresivamente en la reforma social que tiene lugar con el desarrollo del Estado Democrático de Bienestar.

Este cambio no va a suponer una transformación radical de la cultura cívica ni un fuerte crecimiento de la sociedad civil. Paradójicamente, la articulación de la nueva sociedad civil, y con ellas las organizaciones voluntarias de acción social, y el Estado de Bienestar van a tener lugar en un contexto particularmente complejo: por una parte, la transición política y las transformaciones sociales de los años setenta van a potenciar los nuevos movimientos sociales y la creación de un bloque de entidades sociales en cuanto organizaciones productoras de servicios y con

capacidad de reivindicación de derechos sociales; pero, por otra parte, el desarrollo de la sociedad civil española se verá condicionado por la pugna entre los tradicionales valores clientelares, los nuevos valores postmaterialistas y el auge del individualismo posesivo típico de sociedades sometidas a profundos procesos de cambio en el mercado de trabajo. Como consecuencia, la dinámica de las organizaciones voluntarias de acción social, tanto las tradicionales como las de nuevo tipo, tendrá lugar entre las tendencias a la integración dependiente e instrumental de estas organizaciones en el Estado de Bienestar y la lucha y aspiración por su autonomía, entre la presión hacia la satisfacción de las necesidades de las clases medias urbanas y clases trabajadoras cualificadas y la orientación hacia los grupos excluidos de la población.

De manera mas precisa, durante los últimos veinte años el sector voluntario de nuestro país evolucionará entre dos campos de fuerzas: **crecimiento y desarrollo**. “**Crecimiento**” implica un mayor número de organizaciones, la ampliación de su capacidad de producción de servicios, su mayor peso mediático, mayor influencia en el Estado. “**Desarrollo**”, por su parte, implica, la orientación hacia los grupos sociales excluidos, la promoción de valores solidarios y el compromiso con la democracia participativa.

El curso histórico reciente del Tercer Sector de Acción Social de España evolucionará de manera ambivalente entre ambas corrientes de desarrollo y ello se refleja tanto en el modelo de regulación, como en el crecimiento organizativo y económico y en la visión ideológica y motivacional de sus agentes responsables. Dualismo del que trataremos de dar cuenta en el próximo epígrafe y que no revela sino la peculiaridad de un sector voluntario fruto, insistimos, de una sociedad civil escasamente desarrollada y un Estado de Bienestar tardío y con un relativo bajo compromiso con la Reforma Social.

2- El marco de comprensión de la “**reconstitución del Tercer Sector de Acción Social**”.

Con el necesario e inevitable referente de nuestra historia social, a la que aquí solo de manera muy superficial hacemos mención, podemos definir mejor la esencia social del Tercer Sector de Acción Social, sus funciones y proyección, de manera esquemática para, en los epígrafes posteriores, profundizar en las mismas.

La reconstitución de este sector en España no es sino un caso específico de una tendencia general de los países desarrollados en los que se está produciendo un nuevo entramado en la producción y distribución del bienestar, en el que se están definiendo nuevos papeles y funciones del Estado, el mercado y el Tercer Sector, que afectan a las diferentes tradiciones de sociedad civil, tanto la de tipo cooperativista o de economía social (protección del trabajador del mercado) como la de tipo civilista (protección del ciudadano del Estado), si bien con intensidad variable.

Sin embargo, ambas tradiciones afrontan desde hace dos décadas lo que hemos denominado en el trabajo como triple proceso de reestructuración del Estado de

Bienestar, remercantilización de las relaciones sociales y económicas y, por último, reconstitución de la sociedad civil. Son tres procesos distintos pero profundamente interrelacionados y que se están traduciendo en nuevas formas de intervención de los Estados de Bienestar, ahora más contenidos y menos comprometidos con la reforma social, una ampliación del espacio mercantil en la prestación de servicios de bienestar en el ámbito del Sector Público y, no menos importante, nuevos desarrollos de las sociedades civiles como ámbito complejo de satisfacción de necesidades, descarga de compromisos estatales y experimentación de participación democrática.

En concreto, y refiriéndonos a las organizaciones voluntarias de acción social, estos cambios están teniendo importantes consecuencias sociales: a) Desde el punto de vista de la producción de bienestar estas organizaciones aportan una elevada flexibilidad para adaptarse a los nuevos problemas sociales, tienen una notable capacidad de innovación y captación de nuevas necesidades sociales; b) además, las organizaciones voluntarias, desde el punto de vista de la extensión de la democracia son canales de reclutamiento de voluntariado y de reivindicaciones sociales a favor de los grupos vulnerables.

Estos nuevos desarrollos no son lineales sino ambivalentes ya que el desarrollo del Tercer Sector de Acción Social se interrelaciona con el conjunto del Tercer Sector (de cuya evolución y filosofía es en parte deudor), también con el mercado (con el que compete en la producción de servicios y valores y con el que colabora, también, a través del mecenazgo social) y con el propio Estado (con el que colabora y del que depende al mismo tiempo, al menos una parte sustantiva del mismo).

Como consecuencia, este cambio es fuente de crecimiento y de desarrollo pero también de servidumbres económicas (dependencia financiera) y políticas (particularismo y clientelismo).

4. El contexto de las organizaciones voluntarias en España en el último tercio del siglo XX.

El modelo de reforma social que se pone en marcha en la transición política española va a favorecer, sin duda alguna, el desarrollo asociativo y cívico en España. Pero tal desarrollo tiene lugar en un contexto o marco interno muy concreto que es preciso recordar ya que este contexto lo condiciona y limita casi desde el primer momento. En concreto podemos señalar cuatro condicionantes que tienen que ver con el marco de regulación del sector voluntario, con el modelo de Estado de Bienestar, el papel del mercado y la estructura social emergente:

1- Un primer factor condicionante ha sido la lentitud en la regulación jurídica e institucional tanto del conjunto del Tercer Sector como el específico de acción social. Los marcos regulatorios no son la solución de los problemas que afrontan las entidades sociales pero, sin duda alguna, que pueden impulsar o frenar el desarrollo organizativo y reorientar las energías cívicas en una dirección u otra. En nuestro caso habrá que esperar hasta bien entrados los años ochenta para que las

Leyes de Servicios Sociales de las CCAA vayan regulando las funciones de las entidades voluntarias y no será hasta los años noventa cuando se aprueben las leyes de voluntariado de las CCAA y la estatal (Ley 6/1996, de 15 de Enero, de Voluntariado). Finalmente, en el año 2002 se aprobará la nueva ley de asociaciones, clave en la regulación del movimiento asociativo, y la reforma de lo que se refiere a los incentivos fiscales del sector de Fundaciones. Ha sido, por tanto, un tipo de regulación muy tardía que refleja tanto los recelos históricos del Estado sobre el Tercer Sector como la escasa importancia en la agenda política de la actividad asociativa, además de otros problemas relacionados con la descentralización del Estado de Bienestar y la distribución de competencias en materia de acción social.

2- En segundo lugar, la tardía universalización de los derechos sociales en España, en un contexto de reestructuración del Estado de Bienestar a nivel internacional y reorientación ideológica de este modelo, van a condicionar el desarrollo de los objetivos de las entidades voluntarias y sus estilos de acción social de dos maneras: por una parte, se verán impulsadas a proveer servicios para suplir al Estado en ciertas áreas de acción social, particularmente en aquellas en las que se concentran colectivos vulnerables; por otra parte, los propios límites del Estado de Bienestar en determinadas áreas de bienestar y la dependencia financiera de una parte importante de las entidades sociales de los recursos públicos, favorecerán un sector voluntario desigual, fragmentado y no exento de particularismos.

3- En tercer lugar, existe otro factor condicionante del desarrollo del sector sociovoluntario que surge del creciente protagonismo del mercado en el ámbito de los servicios sociales. La expansión mercantil supone un reto para las organizaciones voluntarias, no solo como competencia económica selectiva, sino también como competencia ideológica que conduce a diferentes asociaciones y entidades a adoptar los estilos y cultura organizativa de la empresa privada. Por ello, la diferenciación de funciones sociales, la definición de la identidad propia y la clara visión de sus valores añadidos, se han convertido en un núcleo temático de debate interno en la mayoría de las entidades sociales.

4- Finalmente, la estructura social e ideológica en la que se desarrollan las organizaciones voluntarias ha cambiado profundamente. Estas actúan en una sociedad más fragmentada, con valores instrumentales crecientes y tendencias exclusógenas. La capacidad de participación social en las organizaciones voluntarias se acrecienta en la medida en que la cohesión social es mayor y la responsabilidad colectiva en pro del bienestar es más extensa e intensa. Por el contrario, la exclusión social y el énfasis en la responsabilidad individual no sólo constituyen un entorno menos favorable a la participación social sino que reorientan a las organizaciones voluntarias a funciones prestadoras de servicios en menoscabo de las de vertebración y desarrollo social.

En definitiva, un marco institucional tardío, un modelo de Estado de Bienestar de universalismo limitado, un mercado competitivo en la producción de bienestar

y en la de valores y, finalmente, una estructura social proclive a la exclusión social y al utilitarismo moral, constituyen hoy el contexto real en que tiene lugar el desarrollo del Tercer Sector de Acción Social en España.

16.2 LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR A PARTIR DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA.

La preocupación por el conocimiento de la dimensión económica del Tercer Sector de acción Social ha tenido siempre un fuerte peso en la investigación científica. Las razones de la misma estriban en la búsqueda de la autonomía del sector y en conocer la dependencia económica del Estado; también últimamente, tal objetivo es fundamental cuando se prestan servicios con continuidad. Ello nos exige saber cuál es la dimensión económica del sector a nivel comparado y, en segundo lugar, tratar de establecer tentativamente el balance económico global del mismo.

1. La aproximación comparada de la dimensión económica.

En la investigación realizada aquí constatamos que la comparación de la dimensión económica del Tercer Sector en general y del Acción Social en particular es compleja tanto por las limitaciones metodológicas como por los resultados de las propias comparaciones.

La escasa concreción de requisitos para pertenecer al Tercer Sector hace que éste se convierta en el cajón de sastre de todas aquellas organizaciones que se excluyen del Sector Público o del Sector Privado Mercantil. Ello supone, como consecuencia, que en los diferentes estudios el campo de referencia sea diferente, eliminando con ello la posibilidad de comparar cifras de manera homogénea. Por otra parte, existen factores que inciden en el tamaño real del sector como son, por ejemplo, los incentivos fiscales, el peso de los ingresos del Estado, el grado de desarrollo del Estado de Bienestar, las motivaciones de la propia sociedad civil y su tradición en formas de apoyo (donaciones, voluntariado, etc.). Dimensiones económicas muy desiguales, por ejemplo, pueden explicarse en base a un sistema de incentivos fiscales escasamente desarrollado o muy desarrollado. Del mismo modo, dimensiones aparentemente iguales en relación con alguna macromagnitud de uso común, como puede ser el PIB, pueden tener significados distintos una vez hemos analizado los factores subyacentes a la dimensión. Mientras hay países en los que la financiación de las entidades tiene un alto grado de autonomía o de recursos propios (EE.UU) en otros, como España, los ingresos del Estado son los más importantes para la gran mayoría de las entidades. De ahí, que las síntesis de los análisis de dimensiones realizados hasta la fecha deben tomarse con cierta cautela. La revisión realizada de análisis parciales agrupando los países en cinco grandes bloques (países desarrollados, países del Este de Europa, Latinoamérica, Asia y África) lleva a la conclusión de la dificultad de extraer conclusiones universales válidas sobre la dimen-

sión del Tercer Sector en general y el de acción social en concreto. Incluso este último con objetivos múltiples, debido al tipo de actividad que desarrollan, es también objeto de polémica sobre la dimensión real de su campo de acción.

Sin embargo, algunas tendencias relativamente comunes pueden ser destacadas en base a los diferentes trabajos realizados hasta fecha. En primer lugar, la dimensión económica del Tercer Sector es variable y de manera particular la del Tercer Sector de Acción Social. Para el conjunto del Tercer Sector el trabajo de la Universidad Johns Hopkins sobre 22 países señala que el empleo generado por este sector supone el 5 por cien del empleo no agrícola y el volumen del gasto generado el 4.5 por cien del PIB. Insistimos que se trata del conjunto del Tercer Sector ya que el sector correspondiente de acción social viene a ser como media la quinta parte del primero y en el caso español en torno a un tercio.

Problemas de comparación también surgen cuando se consideran los estudios realizados en nuestro país durante los últimos años que nos llevan a concluir que las diferencias sobre las entidades que deben componer el Tercer Sector en general y el acción social en particular, así como la valoración de determinados indicadores, como por ejemplo el número de voluntarios, conducen a muy diferentes resultados.

De ahí que, teniendo en cuenta esta realidad en este estudio se haya hecho una aproximación específica a la dimensión y balance económico del Tercer Sector de Acción Social que a continuación vamos a resumir.

2. El balance económico del Tercer Sector de acción Social.

2. 1. Los problemas metodológicos.

El balance económico de la acción social describe el gasto consolidado global aplicado a actividades de acción social por las organizaciones no lucrativas y el mecenazgo social de las empresas, midiendo la repercusión de dicha actividad en la generación de riqueza y en la redistribución de rentas.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación de la dimensión económica ha trabajado con la idea de "organizaciones activas" y no con la de "organizaciones registradas", entendiendo que el análisis de las primeras es el que nos puede dar una idea real de la actividad del sector voluntario de acción social. A partir de este supuesto básico, se han considerado en primer lugar los problemas metodológicos de la aproximación económica como son:

- 1- la falta de información sobre el número de organizaciones activas;
- 2- la falta de información estadística generalizada y registrada de información sobre ingresos y gastos de las organizaciones, que queda reducida a las fundaciones, Asociaciones de Utilidad Pública y ONGs para el Desarrollo;
- 3- la falta de publicidad de la información económica;

4- la inexistencia de homogeneidad de la clasificación de actividades de forma que el Protectorado de Fundaciones y el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior tienen sistemas distintos de clasificación;

5- también hay que destacar la falta de uniformidad en la presentación de la información económica tanto en las Cuentas como en las Memorias de las entidades, así como la ausencia de información contable en una parte de ellas o la acumulación de conceptos en una sola cuenta, con la dificultad de su desglose;

6- no es cierto que no exista cultura económica en el sector voluntario ya que, con la excepción de una minoría de entidades, la gran mayoría (sobre todo si presta servicios) dispone en la actualidad de una estructura administrativa y profesional con capacidad para desarrollar una gestión contable y financiera solventes;

7- otro problema es la falta de consolidación de datos entre organizaciones y entre el Sector Público y las entidades que provoca la duplicidad de la información sobre ingresos y gastos;

8- finalmente, existe una indefinición del tamaño del voluntariado que provoca formas diferentes de medida de la donación de horas.

En suma, la mayoría de los trabajos realizados sobre la dimensión del sector adolecen de dos problemas: la ausencia de una delimitación clara de un universo real de organizaciones activas y la falta de estratificación de las entidades sociales según el tamaño del presupuesto que sirva de base para la muestra del estudio con el objeto de su posterior extrapolación.

2.2. La dimensión del Tercer Sector de Acción Social.

Teniendo en cuenta estas salvedades metodológicas, se ha realizado una aproximación a la dimensión del sector de organizaciones voluntarias: primero, estudiando el caso del número de organizaciones en Catalunya y la estructura de su gasto a modo de ensayo en una Comunidad Autónoma en la que el sector voluntario no sólo es importante en dimensión sino del cual se dispone de una información de relativa calidad. En este caso se destaca un hecho, que también se da a nivel del Estado, como es que la mayoría de las organizaciones son pequeñas (el 82%) en el sentido de que sus presupuestos son menores de 100 millones de pesetas y, sin embargo, manejan sólo el 21 % del presupuesto global.

A nivel del Estado se ha estimado una dimensión de "organizaciones activas" de unas 10.000 organizaciones aproximadamente, de las cuales 8.300 serían Asociaciones y unas 1.700 Fundaciones. Las primeras se concentran en Madrid, Catalunya y Andalucía, casi la mitad, mientras que la mitad de las Fundaciones tienen su residencia en Madrid y Catalunya.

A la hora de medir la dimensión del sector se ha diferenciado entre las Entidades Singulares (ONCE, Cruz Roja, Caritas y Obra Social de las Cajas de Ahorros) y las Entidades Generales. Las primeras suponen el 46 % del gasto del sector voluntario mientras que las Entidades Generales (el resto del sector) el 54%.

La fuente de ingresos de las entidades voluntarias es uno de los objetos permanentes de análisis y debate. En este trabajo se ha estimado que los ingresos de tipo privado de las Entidades Generales son casi el 40% del total (43% en el caso de las Fundaciones y casi el 39% en las Asociaciones) mientras que los ingresos procedentes del Estado son el 53 % (39% en las Fundaciones y el 57% en las Asociaciones). El resto de los ingresos (7%) son actividades comerciales y rendimientos patrimoniales, es decir, 4% en el caso de las Asociaciones y 17% en el de las Fundaciones. En organizaciones singulares como Caritas y Cruz Roja los ingresos públicos son el 27% y el 33% respectivamente.

Los indicadores del balance económico de las organizaciones no lucrativas de acción social muestran que la gestión del gasto aporta un 0,7 % del PIB, en Catalunya, y un 0,65% en el ámbito estatal, lo cual incide en una redistribución del gasto de 22.150 ptas./habitante (133,12 €), en Catalunya y, 15.422 ptas./habitante (92,68 €), en el ámbito estatal. El balance consolidado de la acción social pone de manifiesto cómo las transferencias financieras entre organizaciones y el Estado, suponen **que el gasto real gestionado se reduzca en cuatro centésimas de punto, pasando del 0,65% / PIB al **0,61% / PIB**.**

2.3. El mecenazgo social.

El mecenazgo social ha sido objeto de análisis en este estudio. La aportación de las empresas, **es prácticamente insignificante en relación con el PIB**. Así, aunque la colaboración de las empresas en acciones de interés general en España se estima en un 0,11% del PIB, la parte destinada a acción social no alcanza al 0,001%. No obstante, parece que hay una tendencia al incremento del gasto de las empresas en "mecenazgo social", el cual se concentra en ayudas a la cooperación internacional o en proyectos locales e iniciativas próximas geográficamente al entorno de la empresa o de sus centros de trabajo.

Las grandes empresas suelen organizar sus propias Fundaciones para llevar a cabo sus acciones de mecenazgo, las cuales pasan a formar parte del Tercer Sector, disfrutando de los beneficios fiscales y de los otros privilegios de las organizaciones no lucrativas, incluyendo también, el acceso a otras fuentes de financiación diferentes a las del mecenazgo de su matriz.

2.4. El Gasto de las organizaciones voluntarias y el tamaño presupuestario.

En los últimos ocho años - de 1992 a 2000-, el gasto de las organizaciones voluntarias de acción social casi se ha duplicado, pasando de 351 miles de millones de ptas. a 657 miles de millones de ptas. El incremento del gasto parece derivado, no tanto del crecimiento del número de organizaciones, como del incremento del gasto que han realizado las entidades, especialmente las grandes organizaciones (las llamadas entidades singulares), las cuales en dicho periodo han experimentado un incremento medio anual del 10,30%, cifra bastante superior al incremento medio anual del IPC (3,4%) durante el mismo periodo.

El tamaño presupuestario de las organizaciones no lucrativas de acción social es pequeño, ya que el 95%, aproximadamente, gestionan presupuestos inferiores a 500 millones de ptas. (3 millones de euros) y, un 70% del total, gestionan presupuestos de menos de 50 millones de ptas (0,3 millones de euros). Sólo un 2% gestionan presupuestos de más de 1.000 millones de pesetas (6 millones de €).

En este sentido se perfilan dos grandes grupos de organizaciones, las **“acreditadas”** y las **“no acreditadas”**, con **tamaños presupuestarios claramente diferenciados, lo cual genera una diferente capacidad de suministrar información económica.** Las organizaciones acreditadas, al ser gestoras de servicios, suelen disponer de presupuestos mayores que las no acreditadas y, al mismo tiempo, se les requiere la obligación de facilitar información de distinta índole; mientras que las organizaciones no acreditadas, al ser entidades de desarrollo social, no están sujetas a un control económico tan estricto, a la vez que, al ser generalmente entidades de voluntariado, sus estructuras administrativas suelen ser muy débiles.

Al igual que las empresas privadas, el problema de la elaboración de información económica está ligado al tamaño presupuestario: a medida que manejan un mayor volumen de recursos económicos, se dotan de la necesaria estructura administrativa.

Existe, por otra parte, **una relación inversa entre el número de entidades y la parte que gestionan del presupuesto total.** Esta conclusión es cierta tanto para Catalunya como para el conjunto de organizaciones que operan en el ámbito estatal. Así, en Catalunya, unas pocas grandes organizaciones (2% del total) gestionan casi la mitad (44%) del presupuesto global, mientras que muchas pequeñas entidades (98%), gestionan la otra mitad (56%); en el ámbito estatal, unas pocas grandes organizaciones (entidades singulares) gestionan el 46% del presupuesto total, mientras que muchas pequeñas, gestionan el 54% restante.

2.5. Las fuentes de financiación.

La fuente más importante de la financiación de las organizaciones no lucrativas de acción social continúa siendo las subvenciones públicas. Así, la media de financiación pública de las Fundaciones y Asociaciones, en su conjunto, es del 53%, porcentaje que se vería incrementando si se incluyese las becas y los cheques-servicios que reciben los usuarios para satisfacer los precios de los servicios de las entidades. No obstante, hay una diferencia importante entre las fuentes de financiación de las **“grandes entidades”** y el resto de organizaciones; así, mientras que las pequeñas y medianas entidades son muy dependientes de la financiación pública- más del 50% de sus ingresos-, en cambio, las entidades singulares no lo son tanto ya que tienen más posibilidad de buscar otros medios de financiación -donativos, cuotas- y, también, disfrutan de privilegios estatales (loterías y otros) los cuales no son accesibles a las restantes organizaciones.

2.6. A modo de conclusión y propuesta.

Se debería sustituir la percepción del “elevado” número de organizaciones no lucrativas por la “certeza” del número de organizaciones “activas”. Conocer la realidad del número de organizaciones (universo) permitiría no sobredimensionar los resultados de los estudios realizados a partir de muestras poblacionales. Asimismo, sería conveniente poder disponer de estadísticas con datos homogéneos sobre las actividades y datos económicos de las organizaciones. Estos problemas podrían ser subsanados si **las Administraciones públicas** (Ministerio, Protectorado de Fundaciones) **dispusieran de unos Registros de organizaciones activas**, únicos o coordinados entre sí para evitar duplicidades; dispusieran instrucciones para homogeneizar la información económica y asistencial contenida en las Memorias de las entidades y reglamentaran sobre la obligación anual por parte de todas las entidades de presentar sus cuentas anuales.

16.3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y VOLUNTARIADO.

El desarrollo de las organizaciones voluntarias, como hemos visto en los dos epígrafes anteriores, depende en buena medida de las políticas públicas dirigidas a este sector tanto en lo referente a su regulación, como a financiación y diseño de políticas específicas, como es la de voluntariado. De ahí que sea necesario analizar el papel de las políticas públicas como factor condicionante del desarrollo del sector voluntario.

1. Las políticas públicas y el sector voluntario.

Durante los últimos diez años las políticas públicas relacionadas con el Tercer Sector de Acción Social se han extendido e intensificado. La mayor presencia social y económica de las entidades voluntarias no significa necesariamente “menos Estado”, sino “distinto Estado”, formas distintas de desarrollo del Estado de Bienestar. Además, hay que tener en cuenta nuestras tradiciones e inercias históricas en lo que se refiere a la dependencia del sector voluntario de la acción estatal.

En esta investigación se han analizado cuatro líneas básicas de acción política relativas a la acción estatal:

1- En primer lugar, la acción regulatoria (restricciones y franquicias) cuyo desarrollo nos da la medida de la libertad de creación de entidades voluntarias, de su desarrollo y limitaciones. Se recuerda oportunamente nuestra historia relativamente reciente: el freno y retroceso que supuso para la acción voluntaria el inicio del liberalismo en España y el período de la desamortización en cuanto experiencia paradójica de transición desde el Antiguo Régimen a una sociedad liberal. Se entendió entonces que la estructura de mediación de entidades sociales era intolerable para la constitución de la ciudadanía de individuos. La base legal y económica del sector voluntario, en gran medida muy unida a la Iglesia, quedó cercena-

da, poniéndose en marcha la sustitución de la Beneficencia Privada por la Beneficencia Pública, municipal mayormente. El liberalismo español apostaba por más Estado y menos sociedad civil.

Los límites del Estado para hacer frente a las necesidades sociales y políticas de la lenta y dramática senda de la modernización capitalista, junto a los avatares del constitucionalismo español, hicieron que posteriormente tuviera lugar una muy lenta reconstrucción de la acción voluntaria civil y religiosa a partir de la segunda mitad del siglo XIX, pero será una reconstrucción dependiente económicamente, subordinada políticamente y deficiente en cuanto a regulación, casi hasta la actualidad.

Recordando nuestra historia reciente hay que enfatizar que el franquismo supuso no sólo un profundo retroceso de la sociedad civil española sino también la aplicación de una regulación restrictiva de la acción voluntaria (en la libertad constitutiva y de funcionamiento), en el desarrollo de una acción social "nacional" monopolizadora en campos muy diversos de la vida cultural, educativa y asistencial.

La CE de 1978 supone un punto de inflexión en cuanto a regulación al abrirse las posibilidades de libertad de creación de entidades y un nuevo clima de expansión del sector sociovoluntario. Sin embargo, la regulación concreta será lenta y tardía. Hay que recordar, por ejemplo, que la regulación del sector de Fundación tiene que esperar hasta 1994 (Ley 30/ 1994 y posteriormente las nuevas reformas de finales del año 2002:); o también como la regulación del asociacionismo tendrá que esperar al año 2002.

2- Una segunda política es aquella que podemos caracterizar como de acción estatal interesada ya que las ayudas al sector voluntario suponen una ampliación de la responsabilidad pública que genera variados tipos de subordinación al poder estatal. Así, esta subordinación es a veces una manifestación de la inercia autoritaria del régimen franquista (artº 3.2 de la LISMI que obliga a participar a las asociaciones en las políticas de discapacidad) estableciendo una "colaboración forzosa"; también existen variadas formas de "colaboración subordinada" que contemplan algunas de las Leyes de Servicios Sociales de las CCAA, puesto que la concesión de determinadas ayudas está supeditada a la participación en determinadas políticas o programas; a veces el papel de las entidades es simplemente marginal y de simple subordinación (Ley 14/1986 General de Sanidad) en claro contraste con la retórica del discurso político sobre el protagonismo del sector voluntario. Es decir, el desarrollo regulatorio desde la transición política de finales de los años setenta del pasado siglo y las políticas de colaboración del sector voluntario con los poderes públicos no son ajenas, en parte, a las inercias históricas de control estatal de la acción voluntaria que han caracterizado a nuestra historia asociativa.

Esta inercia se manifiesta en la utilización de técnicas como la subvención que suele ir dirigida a menudo más a la suplencia de la baja cobertura de los servicios sociales que a la función de fomento de acciones del propio sector.

3- La tercera línea de acción política ha sido, desde los primeros años noventa del siglo XX, el reconocimiento de la complementariedad de la acción estatal y la acción voluntaria que se ha traducido en la eclosión de leyes de voluntariado, tanto las de tipo autonómico (que se inicia con la Ley 9/1992 de Aragón) como la estatal (Ley 6/1996), mediante las cuales se regula y canaliza el voluntariado a través de las organizaciones voluntarias. En el mismo sentido hay que destacar la participación consultiva de las organizaciones voluntarias según áreas de actividad o la creación de consejos de acción social o servicios sociales que cumplen variadas funciones de representación, consulta y legitimación de la acción estatal.

4- Finalmente, cabe destacar una última política como es la creciente participación de las entidades sociales en la prestación de servicios, sobre todo bajo la forma de conciertos. Las tendencias de descentralización del Estado de Bienestar y la, a veces, propia incapacidad financiera del Estado para satisfacer las propias demandas generadas o estimuladas desde el propio sector público y las nuevas necesidades sociales de la sociedad española, potencian la colaboración productiva y financiera entre Estado y sector sociovoluntario, en parte como "extensión" del propio Estado y, en parte también, como respuesta autónoma del sector voluntario a necesidades urgentes y/o emergentes.

En suma, la acción pública respecto de las organizaciones voluntarias ha venido marcada tanto por las inercias del pasado (políticas de control de la acción voluntaria) a través de modos de regulación concretos y de los tipos de colaboración financiera, como por los requerimientos de la reestructuración del Estado de Bienestar y las limitaciones de los servicios sociales públicos para satisfacer necesidades sociales de los grupos vulnerables de la sociedad y, no menos, por el desarrollo de políticas de legitimación de la acción estatal en este campo (órganos de consulta y políticas de voluntariado).

2. Las políticas de voluntariado y las motivaciones sociales.

Entre las políticas públicas antes mencionadas hay que destacar la referente al voluntariado, no tanto por su importancia mediática, cuanto por tratarse de una acción pública extensa en regulación e intensa políticamente en cuanto a promoción.

Varios campos de fuerzas se interrelacionan en el desarrollo reciente del voluntariado en España:

1- En primer lugar, no cabe duda que las nuevas regulaciones de esta muy diversa práctica social sigue viejas inercias históricas en el sentido de que se tiende a considerarlo como espacio de colaboración y complemento de las políticas sociales estatales, canalizado organizativamente y concebido en buena medida como máxima expresión de la participación social. Visión instrumental del quehacer voluntario como realidad que contrasta con la retórica discursiva sobre sus bondades y autonomía de desarrollo.

2- En segundo lugar, asistimos, en el mencionado contexto de inercias regulatorias y de sociedades crecientemente atomizadas y fragmentadas, a una diversificación de las motivaciones sociales del voluntariado de suerte que, además del amplio espacio de voluntariado ligado a fuertes orientaciones personales de tipo moral y religioso, se han desarrollado también variados tipos de voluntariado de naturaleza utilitarista e incluso profesionista, en los que la donación altruista se enterevera, a veces se subordina, a objetivos de utilidad individual.

3- En tercer lugar, estamos ahora en un momento crucial en el que la competencia interasociativa y entre el sector voluntario y las empresas mercantiles de servicios sociales presionan en pro de la reducción de costes en las organizaciones y empresas sociales; ello se traduce en una parcial y selectiva profesionalización funcional del voluntariado, compensada en parte por el reconocimiento o valoración de la empresa privada.

Pues bien, este triple contexto nos permite comprender mejor las relaciones sociales e institucionales entre el voluntariado y el Sector Público, lo cual se traduce en funciones ciertamente ambivalentes. Es decir, el voluntariado es un modo de participación social, pero también es un medio de prestación de servicios; el voluntariado es una plataforma social de reivindicación de derechos sociales y de denuncia de situaciones de exclusión, pero también es un medio notable de legitimación de las políticas estatales; el voluntariado promueve activamente la integración social de los grupos vulnerables con su labor de acompañamiento, pero también desarrolla una función de control social, latente al menos, de tales colectivos; el voluntariado es emancipador, e incluso también a largo plazo y tendencialmente transformador, pero al mismo tiempo es socialmente estabilizador del orden social.

Estas funciones ambivalentes han hecho del voluntariado una fuerza social innovadora y solidaria, pero en un contexto de relativa autonomía, ya que las estrategias de intervención estatal se han consolidado progresivamente a favor del fomento del voluntariado como recurso social de los servicios sociales, aunque no en exclusiva. Gran parte del esfuerzo de regulación estatal ha caminado en esta dirección y en menor medida en pro de la participación social, de la que el voluntariado es una expresión colectiva entre otras muchas.

La paradoja con que nos hemos adentrado en esta primera década del siglo XXI en lo referente al voluntariado es que su desarrollo depende, como en buena parte de las entidades voluntarias, de la regulación y financiación estatal, lo que no supone sino subordinar directa, en menor medida, o indirectamente su devenir, diluyendo las fronteras entre el Estado y el voluntariado, entre la política social estatal y el desarrollo del voluntariado. Si a ello unimos la reorientación motivacional de una parte del propio voluntariado, en un sentido utilitarista, y la importancia de la producción de servicios en buena parte de las entidades sociales, la resultante es que el voluntariado es un medio de participación social indiscutible, una fuente de energía ciudadanía solidaria, pero también un potencial de recursos

al servicio de la prestación de servicios de las entidades y canal de legitimación de las políticas sociales estatales.

De ahí, que en base a este análisis en este trabajo hayamos planteado como propuesta, dada su importancia para el desarrollo del conjunto de las organizaciones voluntarias, un doble cambio en las políticas de voluntariado: en primer lugar, una reorientación de las políticas públicas a favor de un modelo menos invasivo e instrumental y más promocional; en segundo lugar, una reorientación también de las políticas del propio sector voluntario reforzando la democracia interna, previniendo la profesionalización funcional del voluntariado, reforzando la capacidad proyectiva y transformadora de las entidades y el apoyo a una participación del voluntariado que esté articulada colectiva y no individualmente.

Durante los años venideros el caudal voluntario seguirá posiblemente incrementándose hasta niveles semejantes a los de otros países de nuestro entorno. Ello exigirá políticas de estímulo más que de control estatal y, también, avances en la construcción de la propia autonomía del sector de suerte que la complementariedad entre la acción estatal y la acción voluntaria se base en la confianza mutua y en modos de acción simbiótico.

16.4 LA OPINIÓN PÚBLICA ANTE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LAS MOTIVACIONES DE LOS DIRECTIVOS Y LÍDERES DE LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS.

1. La opinión pública ante el asociacionismo y la participación en actividades altruistas.

La estructura motivacional del voluntariado, así como la de los directivos de las organizaciones voluntarias, son en parte un reflejo de nuestra propia sociedad, en la que han surgido y se han desarrollado y, en concreto, reflejo de la dimensión y calidad de la energía cívica de la sociedad civil. Ahora bien, son reflejo parcialmente ya que la acción de las organizaciones sociales también contribuye a modificar las opiniones y actitudes de la propia sociedad ante la realidad de la acción voluntaria.

1- El análisis realizado de una parte de las encuestas disponibles sobre participación social nos muestra que estamos inmersos en un período histórico de reconstrucción de la sociedad civil española. El crecimiento del número de entidades ciudadanas de todo tipo, la extensión de sus actividades y su mayor visibilidad social, son una manifestación concreta de dicho cambio. Pero, también, lo son las nuevas pautas de participación social y los niveles de práctica asociativa en ascenso.

Así, los valores medios de pertenencia a asociaciones de todo tipo desde 1980 hasta la actualidad rondan el 30 por cien, confirmado por otras encuestas realizadas, por ejemplo, por Orizo (1981,1991) y el V Informe Foessa (1994). Un menor

porcentaje (26 por cien) resulta del Panel de Hogares de Unión Europea, siendo la media de estos países el 34 por cien.

Ahora bien cuando indagamos en la tasa de participación en organizaciones voluntarias, una parte del universo asociativo, el porcentaje se reduce al 6.5 por cien (personas adultas que han pertenecido) o el 5.4 por cien (personas que pertenecen actualmente) según el estudio 2419 del CIS del año 2001. En todo caso, y aunque la tasa de participación en asociaciones de voluntariado ha aumentado espectacularmente durante la década de los años noventa del pasado siglo, multiplicándose casi por cuatro, sin embargo, seguimos estando lejos de las tasas de países como Holanda, Bélgica o Reino Unido. Factores como la edad o la ocupación implican diferencias en las tasas de pertenencia a organizaciones de voluntariado. Así, por ejemplo, mientras la tasa de pertenencia de los jóvenes a asociaciones de voluntariado en 1994 era del 4.8 por cien (bajando al 3.9 en el año 2001), en el caso de la población general adulta mayor de 25 años dicha tasa se incrementa del 7.5 por cien en el año 1994 al 9 por cien en el año 2001. El ascenso del voluntariado es un hecho.

2- Además, se ha producido un cambio cualitativo en lo que se refiere a la participación "activa" en organizaciones voluntarias del ámbito asistencial o de solidaridad social: entre 1990 y 1993 el porcentaje de españoles que eran miembros activos era el 1.1 por cien; en el período 1995-97 se había incrementado al 4.6 por cien. Por tanto, se ha producido un cambio indudable en lo referente a la participación activa en organizaciones de voluntariado social e incluso un aumento significativo en la intensidad medido en cuanto a las actividades realizadas durante los últimos doce meses previos a la encuesta mencionada del año 2001.

Si este proceso de cambio se consolidará o si se trata de un espejismo temporal es difícil saberlo. Cierta cautela es obligada dada la fragilidad o déficit crónico de nuestra sociedad civil y si tenemos en cuenta la extensión de motivaciones instrumentales en la participación voluntaria. En este sentido hay que recordar que el paro es un factor restrictivo de la pertenencia a asociaciones voluntarias pero, también y "posiblemente", un incentivo dado el espectacular incremento de la tasa de participación voluntaria en los años noventa del pasado siglo.

3- Además, existen otros factores que moderan el optimismo ante el crecimiento del voluntariado como es el peso de motivaciones culturales típicas de nuestra tradición familística, lo que podríamos denominar como "asociacionismo familiar", si se nos permite la expresión, y constituye un freno a la participación en organizaciones voluntarias. Este endogrupalismo familiar, dicho de manera mas precisa, no es incompatible con la pertenencia asociativa pero si puede ser un freno. Además, el peso de la familia como entidad protectora y refugio sigue jugando un papel fundamental en la estructura social española a pesar de los cambios en dimensión, roles y dinámica interna.

4- Finalmente, las motivaciones ideológicas constituyen también un freno a la participación voluntaria como son el peso de la desconfianza interpersonal y la res-

ponsabilidad que se confiere al Estado en nuestro bienestar. Estos dos factores no son ajenos entre sí y forman parte de la inercia de nuestra cultura cívica caracterizada más por la práctica del heterogrupalismo que por la del asociacionismo y que tradicionalmente ha considerado al Estado como ajeridad necesaria. De ahí que si la reconstitución de la sociedad civil se considera un necesario progreso cívico ello debería ir acompañado de cambios en la concepción del Estado por parte de los ciudadanos.

2. Las motivaciones de los directivos y líderes de las organizaciones voluntarias.

Las motivaciones de los directivos de las organizaciones voluntarias, decíamos antes, no son ajenas a las de la propia sociedad civil y al voluntariado. Ambas se condicionan, son expresión de una trama motivacional relativamente común, si bien el liderazgo sociovoluntario juega un papel indudable en la remoción de los obstáculos a la participación social, en la canalización de las reivindicaciones y demandas sociales y en la gestión de servicios sociales.

El incremento de las tasas de participación social en las organizaciones voluntarias ha caminado de manera paralela a la institucionalización progresiva de la acción voluntaria. El crecimiento en el número de entidades, la importancia de la prestación de servicios, la complejidad en general de la acción voluntaria, han cuestionado parcialmente la identidad asociativa y les ha llevado a replantear el tipo de relaciones que tienen con el Sector Público, económicas fundamentalmente, y entre las propias entidades sociales.

El sector de organizaciones voluntarias, como afirman los propios responsables, es un sector fragmentado y caracterizado por una amplia diversidad interna. Sin embargo, podemos sintetizar el marco motivacional que caracteriza al conjunto del sector señalando que la tensión entre reivindicación, producción de servicios y desarrollo democrático, ampliamente debatida en los grupos de debate o discusión de directivos, ha cristalizado en los últimos años en un amplio y diverso bloque de entidades, de muy diferentes tamaños y culturas organizativas, que trata de conciliarlos a la vez, asumiendo las inevitables contradicciones que genera su logro, como son la dependencia relativa del Estado o la presión competitiva de la empresa privada en la prestación de servicios sociales.

Este bloque amplio de entidades, siendo consciente de que existe una tendencia por parte de las Administraciones Públicas a descargar las presiones sociales en el sector voluntario, a reducir costes públicos vía producción de servicios sociales e, incluso, en algunos casos a derivar responsabilidades que pertenecen al ámbito del Sector Público, sin embargo, tratan de situarse en ese espacio en el que no renuncian a ser movimiento social y tratan de deslindar su actividad de la simple empresarialización.

Este amplio campo intermedio que existe entre el asociacionismo-movimiento y el asociacionismo-empresarial, es el que un amplio bloque de organizaciones

voluntarias trata de desarrollar mediante la consolidación de ciertas políticas que potencialmente lo pueden favorecer como son el desarrollo de la democracia interna en las organizaciones (sobre lo cual aún carecemos de una adecuada información y comprensión), la colaboración interasociativa (el trabajo en red cuya práctica es aún limitada) y la articulación no instrumental entre profesionales y voluntarios en el seno de las organizaciones sociales.

Sobre estos tres aspectos son necesarias algunas puntualizaciones.

1- Sobre el desarrollo de la democracia interna, como antes decíamos, sabemos poco y el debate de los directivos, tal como ha sido recogido en este estudio, ha proporcionado escasas pistas ya que las dos preocupaciones actuales de los directivos se centran en cómo reducir la dependencia económica del Estado (no tanto la dependencia financiera en sí misma cuanto las consecuencias políticas que de ella se derivan) y cómo afrontar la competencia con las empresas privadas en la prestación de servicios que son rentables (lo que afecta a una parte del sector voluntario). Un trabajo específico sobre la democracia interna en las organizaciones y, en general, sobre la cultura participativa en la toma de decisiones, es una labor pendiente de realizar.

2- Respecto de la colaboración entre las organizaciones voluntarias hay que recordar que el discurso sobre el trabajo en red está ya consolidado y, en parte, su práctica desarrollada como nos demuestra la proliferación de plataformas, federaciones y confederaciones, la elaboración de programas comunes de acción y el desarrollo de actividades conjuntas. Las dudas que surgen del propio debate es hasta qué punto el actual desarrollo interasociativo no está más orientado a la reivindicación frente al Estado (sobre todo de recursos) que al desarrollo de programas de acción, si no se trata más de modos de colaboración puntual que continuos y, finalmente, si la red de federaciones y plataformas no son más medios de representación organizativa que medios de acción social.

3- Finalmente, la relación entre profesionales y voluntarios es objeto de debate preferente por parte de los directivos sociales. Como no podía ser de otro modo es unánime la valoración positiva del auge reciente del voluntariado social, pero se plantean no escasos interrogantes sobre el proceso de incorporación del voluntariado actual: cómo diferenciar o discriminar en el actual consumo social de voluntariado; cómo incorporar a las entidades sociales un voluntariado que no sea simple instrumento o medio utilitario de las entidades y de los propios voluntarios; cómo evitar que la incorporación del voluntariado sea una vía, socialmente legitimada, para reducir costes económicos en las organizaciones sociales; cómo debe participar el voluntariado en la definición de los objetivos y políticas de las entidades.

Al igual que en el caso de la democracia interna, las preguntas sobre la razón de ser y funciones del voluntariado parecen superar ampliamente las respuestas en los directivos sociales. ¿Por qué?. La respuesta es compleja; en parte porque la con-

solidación de estructuras profesionales en muchas entidades durante los últimos años, necesaria e inevitable en buena medida, tiende a subordinar los problemas de la participación interna y externa al objetivo prioritario de una gestión eficiente que hace de muchos staff realidades impermeables a la participación; en parte, también, por las presiones que el voluntariado profesionalista o instrumental puede suponer en la estabilidad del empleo profesional como medio barato de profesionalizar las entidades sociales; finalmente, porque el propio crecimiento del voluntariado supera en parte la propia capacidad de absorción y gestión de un buen número de entidades sociales.

3. El proyecto social de las organizaciones voluntarias.

Los cambios antes mencionados, que afrontan las organizaciones voluntarias, llevan a los directivos a plantearse la pregunta sobre cuál sea el valor añadido de estas entidades, cómo articular su variadas funciones y cuál es en suma su proyecto social. Aunque en la segunda parte de este capítulo volveremos nuevamente sobre estas tres preguntas, consideradas como claves para la gran mayoría de los directivos y líderes asociativos, podemos destacar de manera sintética algunas de las ideas básicas que resultan de la investigación cualitativa:

1- En primer lugar, el valor añadido de las organizaciones voluntarias consiste en el desarrollo integrado de tres objetivos: la orientación preferente de su acción social hacia los grupos vulnerables y excluidos de la sociedad; la gestión de programas y servicios en los que al mismo tiempo se promueva la participación social de los afectados, del voluntariado y, en general, del conjunto de la sociedad favoreciendo una sociedad receptiva; finalmente, la promoción de valores en la sociedad como son los de solidaridad y ciudadanía activa.

2- En segundo lugar, la articulación de funciones organizativas, cada vez más complejas, plantea en los directivos sociales la necesidad de una cultura organizativa que sea capaz al mismo tiempo de desarrollar la participación interna, el trabajo en red de las entidades y un equilibrio entre las reivindicaciones de derechos sociales y la prestación de servicios sociales para la sociedad y los grupos de riesgo.

3- Finalmente, los directivos sociales nos recuerdan que el tercer sector de acción social no sólo tiene como prioridad la acción solidaria con los menos favorecidos de la sociedad. En sí mismo es un valor social pero insuficiente si ello no está orientado por una filosofía o proyecto colectivo como es el desarrollo de los derechos sociales y el desarrollo social en general.

16.5 EL IMPACTO SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES SOCIOVOLUNTARIAS. TRABAJANDO EN RED.

A lo largo de este estudio hemos enfatizado en que las organizaciones voluntarias tienen entre sus objetivos prioritarios la lucha contra la exclusión y su con-

tribución activa en pro de una sociedad integradora. Valores añadidos que hemos tratado de contrastar tentativamente a través de tres estudios de casos que, si bien no suponen la representación de la acción voluntaria, son significativos por los colectivos protagonistas y por su importancia actual y en los años venideros para las políticas sociales de los problemas sociales objeto de análisis.

Como decimos, los tres casos analizados tienen que ver con problemas cruciales de la política social de nuestro país y cuya complejidad demanda una confluencia de esfuerzos públicos y privados para su resolución y altas dosis de innovación y flexibilidad en los modelos de intervención. Los tres casos tienen como común denominador el que se trata de campos en los que el factor fundamental es la integración social: la lucha contra la pobreza (basada en la experiencia de la Red de lucha contra la pobreza en Navarra), el trabajo de las entidades sociales en la integración de los inmigrantes económicos de los países pobres (la actividad de Caritas Murcia y Murcia Acoge en el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia) y, finalmente, el movimiento de las asociaciones en defensa de las personas con problemas de salud mental (red FEAFES o Federación Estatal de Asociaciones de Familiares de Enfermos Psíquicos).

Aquí vamos a destacar de manera sintética las potencialidades y límites de la acción social voluntaria tomando como base de reflexión los mencionados estudios de caso.

En términos de las potencialidades de la acción social de las entidades voluntarias podemos destacar tres grupos de acciones y efectos positivos que aparecen en dichos casos. Estamos ante tres problemas sociales que desbordan en muchos sentidos la acción estatal ya que: a) o son consecuencia en parte de los fallos de las propias políticas públicas (consecuencias no previstas de la reforma psiquiátrica de los años ochenta del siglo XX o el déficit de programas de apoyo comunitario a los enfermos mentales), b) o implican necesariamente al conjunto de la sociedad civil (todo lo que se refiere al campo de la exclusión: sociedad acogedora, creación de empleo, etc) c) o, finalmente, se trata de afrontar el reto de la recepción de inmigrantes económicos en un país que, aunque no por vez primera, pero sí de manera cuantitativamente importante, se ha convertido en un país receptor en un contexto en el que las políticas de control y seguridad predominan sobre las de integración social.

1. Potencialidades de la acción voluntaria.

El análisis de casos nos muestra, como decíamos, algunas potencialidades importantes de la acción voluntaria:

1- Así, y en primer lugar, hay que destacar su contribución al desarrollo de la participación cívica en general y el estímulo a la participación de las propias personas afectadas o sus familias, es decir, el desarrollo de la expresión colectiva: las entidades sociales como espacio de encuentro y reconstrucción de redes sociales deterio-

radas o inexistentes: implicación de usuarios y afectado en las actividades de las organizaciones voluntarias; función de intermediación entre las personas con carencias o problemas sociales y las instituciones públicas y sus programas y prestaciones.

2- En segundo lugar, están las potencialidades que se refieren al estricto campo de las políticas sociales: las entidades sociales como medio reivindicación de derechos sociales o abogacía corporativa para extender los derechos sociales de personas en situación de discapacidad no reconocida hasta que la acción voluntaria no se consolida (caso de FEAFES) o no se logran acuerdos políticos determinados (acuerdos de regularización de inmigrantes no comunitarios en abril de 2001). Por otra parte, hay que destacar la movilización de los recursos informales de asistencia y autoayuda que aportan las entidades sociales como es el caso de muchas organizaciones de enfermos mentales o de los propios inmigrantes organizando sus redes de solidaridad informal. También, hay que destacar la organización de servicios formales que complementan o suplen la acción estatal. La investigación de casos realizada nos recuerda que, si bien las organizaciones sociales pueden prestar servicios para cubrir lagunas protectoras, también se da el caso de la creación de redes de colaboración con la acción pública de forma que la cobertura y la calidad de las prestaciones se incrementen y favorezcan la integración social.

3- Finalmente, existe un tercer grupo de potencialidades que tienen que ver con el propio desarrollo organizativo como son, por una parte la profesionalización e incorporación del voluntariado y, por otra, la potenciación de redes de colaboración entre entidades (se da en todos los casos analizados y es ilustrativa en el caso de la exclusión en Navarra y de la inmigración en Murcia) que multiplican la capacidad de presión, representación y participación del sector voluntario.

En síntesis, para existir un acuerdo en que si bien la medición o evaluación de las actuaciones de las entidades sociales es una tarea compleja, sobre todo en lo que se refiere a su impacto en el medio y largo plazo, no existe duda de que sin la presencia de las entidades el grado de cohesión social sería más débil y el malestar social mucho más amplio. Y en todo caso la acción voluntaria tiende a hacer visibles en la sociedad los grupos excluidos favoreciendo políticas sociales de discriminación positiva de estos colectivos por parte de las políticas públicas. Es decir, la acción voluntaria favorece la extensión de la responsabilidad del Estado sin menoscabo de las redes voluntarias.

2. Las limitaciones de la acción voluntaria.

La acción voluntaria afronta inevitables limitaciones la acción voluntaria como consecuencia de sus inercias históricas y de los propios modelos de políticas de servicios sociales, como bien nos recuerdan los estudios de caso.

1- Un primer grupo de limitaciones son las que tienen que ver con las relaciones entre el Estado y las organizaciones voluntarias como son la existencia de una

relativa desconfianza en torno al diseño y control de los programas conjuntos, problemas de protagonismo e imagen y, no menos, la valoración ambivalente que de la participación en órganos públicos tienen las entidades sociales y que suele ser juzgada por estas más simbólica que práctica, más legitimadora de las políticas estatales que eficaces en cuando a canalización efectiva de demandas sociales.

2- Un segundo grupo de limitaciones son las referentes al propio sector voluntario y se concretan en la crítica a la dificultad y escasez de la coordinación inter-asociativa debido no solo a la pugna por el protagonismo, sino también a la gran diversidad interna del sector en cuanto a dimensión organizativa, capacidad económica y culturas o estilos de trabajo.

3- El tercer grupo de limitaciones que aparecen en los estudios de caso se refieren a la efectividad de la acción social voluntaria tanto en cobertura como en intensidad o calidad de la acción, es decir, las entidades asumen críticamente realidades como las siguientes: desde el punto de vista de la cobertura las entidades sociales son limitadas, llegan a una parte de la población vulnerable y desde el lado de la calidad quedan a menudo supeditadas a la escasez de sus recursos; las entidades sociales son también en muchos casos puerta de entrada para el acceso de los grupos excluidos a las prestaciones sociales propias o de la Administración, pero en menor medida son entidades de diseño de itinerarios personales de integración social, organizaciones de acompañamiento social o movilizadoras del entorno.

En este sentido, y *como conclusión*, las entidades voluntarias consideran que la efectividad social de su acción reside en las mejores combinaciones de responsabilidad estatal en pro de la equidad de los derechos sociales y el protagonismo asociativo a favor de la participación y acción social más flexibles posibles, no sólo en el terreno de la ejecución o gestión de programas sociales sino también en el diseño y participación en la toma de decisiones sobre políticas públicas contra la exclusión.

II PARTE: TENDENCIAS DE DESARROLLO DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL.

En esta segunda parte pretendemos analizar algunas de las tendencias básicas en el desarrollo del sector sociovoluntario apoyándonos no sólo en los análisis de los capítulos previos sino también en un material empírico significativo como son una serie de entrevistas en profundidad con algunos expertos, responsables públicos y directivos sociales. Mediante estas y junto a otras fuentes de información antes analizadas, sobre todo los grupos de discusión de directivos y voluntarios, pretendemos definir de manera tentativa algunas de las posibles tendencias del Tercer Sector de la Acción Social.

A pesar del crecimiento económico y en recursos humanos del sector sociovoluntario en la década de los años noventa, su mayor visibilidad social y logros efectivos en la lucha contra la exclusión social existen "incertidumbres" sobre su desarrollo futuro que no sólo tienen que ver con un posible fin del ciclo alcista de crecimiento, favorecido por la coyuntura económica y política de los últimos años sino, sobre todo, con factores estructurales relacionados con la propia estructura y dinámica interna del sector y los cambios que se están produciendo en relación con el rol de las Administraciones Públicas y el sector mercantil. Existe una cierta conciencia de que se va a tocar "techo" en el crecimiento del sector y que ello obligará a reordenarlo en cuanto a su dimensión, financiación y gestión así como también en lo que se refiere a la redefinición de su rol social.

En este capítulo sobre tendencias de desarrollo del sector de organizaciones sociovoluntarias nos planteamos tres preguntas a las que trataremos de dar una respuesta tentativa:

1. Qué **inercias institucionales** seguirán teniendo peso en el desarrollo del sector en el futuro mediano.

2. Cómo están afectando las actuales **políticas públicas** de regulación, financiación y control a la dinámica del sector y cómo se están definiendo por parte de las entidades voluntarias las **pautas de relación con el sector mercantil**.

3. Qué **estrategias tendrá que desarrollar el sector social** para su consolidación como espacio social autónomo en el ámbito de la política social.

La hipótesis que trataremos de demostrar aquí es:

1- Que en los próximos años el sector sociovoluntario modificará parcialmente la senda histórica de su desarrollo, es decir, que aunque la fragmentación del sector seguirá siendo una realidad se seguirán dando pasos positivos en su articulación y coordinación internas.

2- En segundo lugar, el sector público seguirá siendo, probablemente, durante tiempo la principal fuente de financiación y un factor clave en la estructuración del sector; pero, posiblemente, tengan lugar cambios desde modos de colaboración económica de carácter dependiente, como los actuales, a otros de colaboración concertada, más estables y en mayor pie de igualdad con el sector público.

3- Finalmente, la autonomía del sector voluntario seguirá siendo aún precaria, pero se reforzará en la medida en que vayan ganando peso la capacidad de intervención social en los problemas sociales más relevantes para el bienestar colectivo, sobre todo de los grupos sociales excluidos, una profesionalización diferencial, la mejora en la captación de recursos y una mayor solvencia social o efectividad social.

En suma, pretendemos destacar aquí la importancia tanto de las inercias del pasado (fragmentación organizativa, dependencia financiera y autonomía limitada) como las fuerzas de su desarrollo potencial (articulación interna, concertación, solvencia social) así como sus mutuas relaciones.

16.6 INERCIAS HISTÓRICAS EN EL DESARROLLO DEL SECTOR VOLUNTARIO.

1. Cambios recientes en el Tercer Sector de Acción Social.

La historia reciente del desarrollo del sector voluntario de acción social en España y su interpretación es obligado punto de partida en el análisis que los directivos, responsables y expertos hacen de lo que nosotros hemos denominado como **Sector Sociovoluntario o Tercer Sector Voluntario o de Acción Social** y que las políticas públicas denominan incorrectamente con el acrónimo de ONGs, que ha logrado imponerse en la opinión pública. Existe un amplio acuerdo en que tal desarrollo es un proceso de lenta y desigual incorporación del sector al ámbito de desarrollo de las políticas públicas de acción social. Tal como señala un experto: **“las políticas sociales no pueden quedar en manos exclusivas del sector público”**. En cierto modo puede decirse que el discurso central de los grupos de discusión y de los directivos y expertos entrevistados va en esta dirección; es decir, cómo puede lograrse un sector voluntario con la suficiente autonomía económica, credibilidad social y capacidad cívica como para ser un agente institucional imprescindible en la definición de las políticas sociales.

El marco de desarrollo histórico reciente es una guía útil para comprender los procesos de cambio en este sector. Desde la transición política, en realidad **desde los finales años sesenta y durante la década de los años ochenta** del pasado siglo, se ha abierto paso un largo proceso de reconstitución y cambio en el sector de la acción social del que forma parte la acción de las organizaciones voluntarias.

1- Por una parte, ha tenido lugar un cambio ideológico que ha supuesto el paso de una acción social de tipo asistencialista a otra de naturaleza universalista que se va consolidando a lo largo de las siguientes décadas, si bien de manera desigual:

2- Por otra parte, se destaca el nuevo papel del Estado de Bienestar en el desarrollo de los servicios sociales desplegando una acción social de enfoque universalista y progresivamente descentralizado, pero sin la capacidad suficiente para crear una completa red de seguridad tanto por la insuficiencia de los recursos públicos como por los límites de la acción estatal para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales de colectivos en situación de precariedad o exclusión; tales límites, aunque no son el único factor, dan lugar a un progresivo protagonismo de la acción social voluntaria que se abre paso a lo largo de los años ochenta dando respuestas en problemas como la discapacidad, la exclusión, las drogodependencias, el envejecimiento, la inmigración, por mencionar algunos de los más relevantes;

3- Finalmente, durante la **década de los años noventa** tiene lugar una relativa consolidación institucional del sector, favorecida por los cambios en la regulación y un ciclo económico y político favorables, junto al auge del voluntariado y una mayor visibilidad social del propio sector.

2. Permanencia de inercias institucionales.

En este proceso, sucintamente descrito, influyen tanto las inercias históricas del propio sector como la capacidad de cambio. Destacaremos aquí las inercias histórico-institucionales siguiendo tanto los discursos explicativos del propio sector, como la propia evolución concreta de la acción sociovoluntaria.

1- En primer lugar, partimos de un contexto institucional de fragmentación administrativa. La descentralización de las competencias de acción social entre diferentes Administraciones, su escaso peso económico y político y la ausencia de marcos estatales o generales de regulación y planificación han generado, se nos dice, no escasas disfunciones en los servicios sociales que afectan a la acción voluntaria. Se dice que **“al no existir una política global, de Estado, en materia de acción social”** no sólo afecta a la igualdad de los derechos sociales sino a la propia coherencia de la acción voluntaria que tiene que adaptarse a marcos regulatorios muy diferentes. Las recientes leyes que regulan el sector de acción social –básicamente la Ley de Voluntariado de 1996, la Ley de Asociaciones de 2002 y las dos recientes Leyes de Fundaciones y Mecenazgo de finales diciembre de 2002– son marcos normativos que contribuyen a trazar entornos institucionales más favorables, marcos generales para el desarrollo de la acción social, si bien en el contexto ineludible del Estado de las Autonomías.

Este dualismo entre descentralización de la acción social y creciente regulación estatal de la acción sociovoluntaria es una fuente de tensión y de incertidumbre ya que se trata de **“crear el marco adecuado para el desarrollo de la iniciativa social pero sin que el Estado reduzca su compromiso de garantía de los derechos sociales, de forma que a más sociedad civil debe existir un Estado más eficaz en materia de derechos sociales”**. Lo que esta afirmación trata de transmitir es que, finalmente, está teniendo lugar la regulación tantas veces pedida por los líderes de las organizaciones voluntarias pero que, al no haberse fortalecido la acción social

en derechos sociales a favor de los grupos sociales vulnerables y excluidos, la responsabilidad de su materialización se desplaza progresivamente hacia el sector voluntario en ausencia de un compromiso estatal sólido y sin los recursos suficientes. Se estaría consolidando así un sector voluntario, finalmente regulado, pero más subordinado a la acción estatal.

2- En este contexto de desarrollo de un Estado de Bienestar descentralizado en el que la fragmentación administrativa y la debilidad político-jurídica del campo de la acción social son una realidad ha tenido lugar el lento proceso de redefinición y reemergencia de la acción voluntaria en la década de los ochenta y su eclosión en la década de los noventa. Un sector que a la altura del 2002 se caracteriza por su relativa madurez, dominio de la pequeña entidad, junto a un núcleo pequeño dominante de grandes entidades, y alta dependencia financiera del sector público ya que su desarrollo tiene lugar, como en otros países de nuestro entorno, bajo un modelo de "colaboración económica".

Efectivamente, estamos ante lo que se denomina, creemos que correctamente, como **"un crecimiento desigual y creciente dependencia día a día, de las ONGs, de las entidades de voluntariado, respecto de las Administraciones Públicas"**. Esta dependencia, en parte fruto del propio modelo mencionado de colaboración económica, cuestiona la autonomía de las entidades sociales en la medida en que muchas de ellas se convierten **"en subcontratas del ente público donde éste marca totalmente las prioridades y la forma de actuar"**. Existe una amplia coincidencia en que **"una mayoría aplastante de organizaciones depende para la ejecución de sus programas del sector público"** y de que, a pesar de su creciente profesionalización en comparación con el pasado, su **"base económica es absolutamente débil"**. Es más, de facto, un grupo importante de entidades forma parte de lo que un experto denomina como **"redes públicas de gestión privada"** actuando en un marco institucional poco coherente pero con capacidad creciente de control del sector social.

3- Finalmente, cabe destacar una última inercia histórica en el desarrollo del sector voluntario de naturaleza fundamentalmente ideológica pero de gran importancia práctica. Nos referimos al latente, cuando no explícito, hecho de desconfianza y recelo entre el Estado o Administración y el sector voluntario. Un recelo que se alimenta por varias vías: la tradicional debilidad de la sociedad civil española y la baja cultura democrática; también la persistencia de un concepto restringido de lo "público" que identifica la actividad de las entidades sociales exclusivamente con el ámbito privado en vez de contemplar su dimensión y proyección pública, es decir, un **"concepto predemocrático"** de sociedad civil; finalmente, a tal recelo contribuye el propio curso de desarrollo reciente del sector social que se ha abierto paso no sólo como una necesidad económica del Estado de Bienestar para descargarse de actividades y reducir costes económicos y políticos en la acción social, sino también como consecuencia de la insatisfacción ciudadana ante el funcionamiento de instituciones y organizaciones democráticas tradicionales como son los partidos políticos y los sindicatos. El desarrollo del sector, como señala un experto, ha teni-

do lugar en parte como “**demérito de otras organizaciones democráticas**” que tratan en muchos casos de colonizar e influir en el sector voluntario.

Estas tres inercias –marco institucional fragmentado, dependencia económica y recelo ideológico– no sólo son consideradas como un lastre para el desarrollo del sector voluntario, tal como ponen de manifiesto los directivos sociales en los GD, sino que forman parte de una tradición y cultura organizativa con fuertes raíces históricas. Esta realidad la hemos tratado de representar en el ESQUEMA 1. Según esto, la distribución del sector voluntario estaría formada por cuatro bloques que en buena medida reflejan la estratificación del sector y el papel dominante del Estado en su desarrollo: un bloque económico o entidades prestadoras de servicios fundamentalmente y de cultura quasi-mercantil; otro bloque de tipo clientelista basado en la cultura de la subvención; un bloque reivindicativo que basa su actividad en la movilización, la defensa de derechos y el rechazo o reticencia frente a la prestación de servicios; y un cuarto bloque de asociacionismo cívico orientado a la integración de funciones sociales y políticas. Obviamente se trata de tipos puros que tratan de aproximarse a la realidad compleja del Tercer Sector de Acción Social pero que nos orientan de manera práctica sobre la tipología de entidades existentes.

La superación de esta realidad de fragmentación, dependencia y recelo ideológico dependerá en buena medida de cómo se resuelvan algunos de los problemas actuales relacionados con las formas de colaboración entre Estado y entidades que afectan al desarrollo autónomo de estas últimas y que a continuación vamos a analizar.

El peso de estas inercias institucionales no sólo es característico de nuestro país. Se pone de manifiesto, al analizar los rasgos más importantes del sector sociovoluntario en la Unión Europea, como éste es reflejo no sólo del tipo concreto de régimen de bienestar sino que, en general, los actuales sectores nacionales tienden a reproducir sus inercias institucionales, tienen una elevada dependencia económica del Sector Público en cuanto a financiación y afrontan la competencia mercantil de manera creciente. El Tercer Sector Social es un socio subordinado al Estado de Bienestar, lo que unido a las erráticas políticas de la UE en este ámbito, resulta en una notable visibilidad social junto a una también evidente debilidad institucional.

ESQUEMA 1
LOS ESPACIOS SOCIO-ORGANIZATIVOS DE LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS
DE ACCIÓN SOCIAL. TIPOS IDEALES

Vector de los Medios

CAMPO PREPOLÍTICO	CAMPO CUASI-LUCRATIVO
<p style="text-align: center;">ORGANIZACIONES CLIENTELARES</p> <p><u>Actividad política promocionista</u> Colaboración dependiente con el Estado para la captura de influencias y recursos</p>	<p style="text-align: center;">ORGANIZACIONES DE SERVICIOS</p> <p><u>Actividad económica lucrativa</u> Colaboración económica negociada para prestación de servicios</p>
<p style="text-align: center;">CAMPO PREASOCIATIVO</p> <p style="text-align: center;">MOVIMIENTO REIVINDICATIVO</p> <p><u>Acción social reivindicativa y expresiva</u> Colaboración distante con el Estado</p>	<p style="text-align: center;">CAMPO CÍVICO</p> <p style="text-align: center;">ASOCIACIONES CÍVICAS</p> <p><u>Acción social cívica</u> Colaboración institucional pactada con el Estado para el desarrollo social</p>

Vector de los Fines

16.7 RETOS DEL SECTOR VOLUNTARIO EN RELACIÓN CON EL ESTADO Y EL SECTOR MERCANTIL.

Analizar la complejidad actual de los retos del sector voluntario es una exigencia de partida para poder establecer las bases normativas y políticas del desarrollo del sector en el futuro. Entre los variados retos que afronta el sector los expertos y responsables destacan particularmente tres: **la creación de una cultura de colaboración entre las propias organizaciones solidarias, el que se refiere a la remodelación de las relaciones con el Estado, y el nuevo reto que supone la creciente presencia del sector mercantil en la acción social bien directamente (prestación de servicios) bien indirectamente (mecenazgo social)**. Pasaremos a analizar a continuación estos tres retos.

1. Sector fragmentado.

En primer lugar, existe acuerdo entre los directivos y expertos en que el sector voluntario es un **“sector fragmentado y atomizado con baja capacidad de interlocución política”**. Internamente, el sector ha ido construyendo mecanismos de articulación y coordinación como son plataformas, coordinadoras, confederaciones y federaciones. Sin embargo, esta articulación organizativa adolece de dos problemas básicos: por una parte, se trata de mecanismos muchas veces diseñados para facilitar el acceso a la financiación pública pero que no necesariamente implican un trabajo permanente en red de las organizaciones sociales; además, tal articulación está en gran medida estratificada debido a la propia estructura del sector que tiende a la **“concentración en torno a unas pocas grandes organizaciones en un sector en el que predomina el pequeño tamaño organizativo”**. Por otra parte, y en segundo lugar, la articulación actual ha sido promovida en gran medida desde la Administración Pública (lo que no deja de ser en algunas circunstancias una actuación racional para estructurar el sector) pero que denota la debilidad relativa del sector por su dependencia financiera y politización (entendida esta última como una tendencia a que parte del sector sea un brazo de las organizaciones políticas tradicionales como puedan ser los partidos políticos o instrumentos de publicidad de las empresas privadas).

Estos problemas de articulación, en un contexto de crecimiento desigual, tienen como resultado una **“coordinación débil”** que favorece la colonización por parte de otras organizaciones públicas y privadas. Ahora bien, siendo real el hecho de que la coordinación interna de las entidades sociales no sólo es débil sino en parte condicionada, el problema real es que la **“cultura de la colaboración”** entre las propias entidades sociales es precaria e insuficiente, de suerte que el discurso retórico del trabajo en red tiene como práctica real en muchas ocasiones **“la lucha particular por la subvención”** en un contexto de recursos escasos y, en gran medida, procedentes del Sector Público.

2. Relaciones con la Administración.

El impacto de estos hechos que frenan la creación de una cultura en red se considera, sin embargo, como una realidad superable a medio plazo si se dieran una

serie de condiciones ideológicas e institucionales que permitan redefinir las relaciones tradicionales del sector voluntario con la Administración Pública y dentro del propio sector.

En el primer sentido, relaciones con la Administración, existe acuerdo en que la **“teoría de la confrontación”** entre Estado y entidades sociales ha dado paso a una **“teoría de la colaboración”** o de la complementariedad entre ambas que se considera ya relativamente asumida por el conjunto del sector sociovoluntario. De manera creciente las reivindicaciones tienden a canalizarse a través de los mecanismos de colaboración que se van creando a lo largo del tiempo entre la Administración y el sector social. Incluso se abre paso en la propia Administración la necesidad de que esa colaboración sea pactada y no dependiente lo que significa que **“hasta que -Administración y entidades sociales- no se traten de igual a igual siempre será una relación de vasallaje”**. Desideratum aceptado por todos, Administración y sector sociovoluntario, que afecta no sólo a las formas de financiación y de control de las entidades sino al propio rol institucional de éstas en las políticas de acción social.

Esta visión cooperativa no está exenta de problemas y contiene fuertes dosis de idealización. Así, una colaboración pactada requiere un sector voluntario más equilibrado internamente, menos estratificado, con el fin de que la colaboración no quede en manos de un pequeño grupo de entidades cuya suma de recursos humanos y económicos supone más de la mitad de todo el sector de acción social (si bien algunas de estas grandes entidades no son sino cientos de organizaciones coordinadas con mayor o menor intensidad). Es decir, la colaboración pactada exige como primera condición **“un sector vertebrado con capacidad de interlocución”**, lo cual es tarea de largo plazo dada la composición actual interna del sector y el fuerte desequilibrio entre organizaciones en tamaño económico y organizativo.

Esta colaboración con las Administraciones Públicas **“desde la independencia”** es un objetivo estratégico de las organizaciones voluntarias de cara al futuro, quizás el reto por excelencia. Los p. osos dados en los últimos diez años en la creación de redes y plataformas en el sector voluntario, la diversificación de las formas de colaboración financiera entre el Estado y las entidades introduciendo una cierta programación en las actividades (exigida en parte por la necesaria estabilidad y continuidad que requiere la prestación de servicios sociales) son factores positivos que favorecen la colaboración, al menos la de tipo económico. La colaboración es objetivo de mutuo interés por razones de estabilidad institucional y económica. Lo que se discute es cómo crear una **“cultura de colaboración pactada que garantice la independencia del sector voluntario”**.

Esta filosofía de colaboración choca, sin embargo, en buena medida con la realidad concreta. Así, el modelo burocrático de gestión y control de proyectos de la Administración varía entre Administraciones, como ya hemos señalado antes. La forma de justificación de gastos de los proyectos no es igual en todas las

Administraciones. Por ejemplo, en unas los gastos de amortización son deducibles mientras que en otras no; en otras se admite la auditoría mientras que en otras se exige la presentación de todos los justificantes de gasto. Lo cual supone mucho esfuerzo y gran cantidad de trabajo tanto para la propia entidad social como para la Administración que realiza el control.

Además, es obvio que la mejor forma de garantizar una independencia respecto de la Administración en este modelo de colaboración es disponer de variadas fuentes de recursos, que son actualmente casi insignificantes en la mayoría de las entidades sociales, como son los donativos y el mecenazgo social. Son muy pocas las entidades que pueden garantizar que más de la mitad de sus ingresos no proceden de la Administración Pública.

3. Relaciones con el sector mercantil.

Inevitablemente, el debate de cómo debe ser la colaboración con el sector público se plantea también a la hora de definir las relaciones con el sector mercantil, tanto con el que compite directamente con el sector voluntario en determinadas actividades de producción de servicios, como con aquel que está dispuesto a financiar actividades de acción social a cambio del logro de ciertos beneficios en imagen o ventas. En este punto hay que observar que mientras la actitud dominante en las entidades sociales es de “recelo” ante la presencia del sector mercantil, existe una fracción favorable a lo que podríamos llamar una “apertura condicionada” a la empresa privada que tiende a coincidir con las grandes organizaciones voluntarias que no tienen “miedo” a la competencia privada ni a la colaboración vía mecenazgo. También los responsables públicos se sitúan de manera abierta ante el nuevo fenómeno, sobre todo ante el del mecenazgo. Por su parte, las pequeñas entidades se sitúan de manera defensiva ante el fenómeno. A ello hay que añadir que a veces la propia Administración opta por modelos de gestión de proyectos en los que no se planteen problemas reivindicativos o presiones, sino estricta ejecución de contratos, que es lo que ofrece la empresa lucrativa.

Existe también un amplio acuerdo en que la presencia del sector mercantil en la acción social, en el ámbito de los servicios, sólo es competitiva en ciertas áreas como puede ser, por ejemplo, algunas parcelas de la asistencia a la tercera edad y a los discapacitados. Competencia que se juzga inevitable en una economía de mercado. Pero se considera, por parte de no pocos directivos sociales, que el valor añadido del sector voluntario –su capacidad de dedicación a un colectivo– debe tomarse en consideración como factor de discriminación positiva de las entidades sociales. Lo cual no impide afirmar que en ciertos sectores “**deberemos antes o después llegar a alianzas**” dada la capacidad del sector mercantil para competir vía precios o “aguantar pérdidas” con el fin de desplazar a entidades sociales y, también, la creciente capacidad de aquel para competir en el terreno de los “intangibles” que se consideraban patrimonio casi exclusivo del sector voluntario como puedan ser la dedicación al usuario, la búsqueda de su satisfacción y de la calidad de la prestación de los servicios.

Se trataría de, en vez de competir, llegar a acuerdos de colaboración entre ambos sectores allí donde puedan sumarse las diferentes ventajas comparativas de cada uno. Aunque en la prestación de determinados servicios sociales la competencia es inevitable e incluso creciente es obvio también que las tendencias del mecenazgo social, aunque su gasto sea actualmente testimonial, es de crecimiento en el marco de la acción social de la empresa. Tal como hemos afirmado *“estas nuevas tendencias de colaboración con las ONGs van a exigir a estas últimas un esfuerzo en su política de imagen y captación de recursos. La necesidad de captar fondos para unos mismos fines por organizaciones diferentes les va a exigir una lucha constante por la legitimidad y por los recursos que acompañan a la aceptación social”*.

Con un carácter más general y pragmático, se habla de la necesidad de tener en cuenta el papel de la empresa privada desde lo que se denomina como **“apertura al cambio”**; es decir, aceptar el hecho de que las entidades sociales pueden ser desplazadas por la empresa privada en ciertos campos de la acción social y pasar de la queja defensiva (**“¡nosotros abrimos este campo y ahora se ha convertido en rentable!”**) a la apertura a la realidad y abrir nuevos campos de actividad social (**“abrirse al cambio ya que los problemas del desarrollo social de un país son muchos”**). En este sentido se sostiene que, aunque la entrada de la empresa privada crea distorsiones en el sector, sobre todo de carácter ideológico, lo importante, **“el reto principal, y que también es la base de legitimación del movimiento asociativo, es si es capaz de generar las fuerzas necesarias para responder a las necesidades cambiantes que va teniendo la sociedad”**.

Además del campo de la prestación de servicios, campo de inevitable y selectiva competencia, los directivos sociales enfatizan en que existe un espacio creciente de colaboración entre empresa privada y entidades sociales en determinados programas sociales, la actividad de mecenazgo, marketing con causa, etc. Esta colaboración supone romper en gran medida **“el modelo antagónico entre empresas y entidades sociales y la necesidad de que tal modelo se rompa”** y favorecer formas de colaboración concretas que sean guiadas por un Código Ético o Código de Buenas Prácticas que eviten la confusión y garanticen la autonomía del sector social.

En este sentido hay que mencionar el **“Código Ético de las Organizaciones de Voluntariado”** de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. En dicho Código, en su Apartado III.5: *“Relaciones con los organismos privados”* aparecen una serie critérios mínimos a tener en cuenta en la colaboración entre entidades sociales y empresas privadas entre los que cabe destacar los siguientes: que las organizaciones solidarias no terminen *“convirtiéndose en entidades con ánimo de lucro encubierto o en empresas de servicios perdiendo así todo horizonte de transformación social”*, que los criterios de actuación y referentes éticos no se vean modificados en *“función de la ayuda que nos venga del exterior”* y, finalmente, que la colaboración no reduzca a las entidades sociales en *“meros agentes publicitarios y escaparates de las empresas”*.

Finalmente, la colaboración con la empresa privada no agota el campo de las posibles relaciones del sector voluntario con el sector privado. Se habla aquí de la necesidad de fortalecer el ámbito de la “**economía social**” de las entidades sociales, es decir, la creación de empresas u organizaciones no lucrativas que desarrollan actividades lucrativas. Se mencionan como ejemplos de economía social los Centros Especiales de Empleo, las cooperativas sociales y, más recientemente y de manera particular, las empresas de inserción social.

En definitiva, buena parte del debate actual sobre los problemas básicos del sector voluntario se centra en la redefinición de sus relaciones con la Administración y en la creación de un marco de colaboración con la empresa mercantil que, en ambos casos, permitan mantener la autonomía económica y política del sector, así como el sistema de valores que le caracteriza.

16.8. CONSTRUYENDO EL FUTURO AL SERVICIO DEL DESARROLLO SOCIAL. LOS GRANDES EJES DE CAMBIO EN LAS ENTIDADES SOCIALES.

El desarrollo del Tercer Sector de Acción Social, como antes hemos visto, se ha traducido en una mayor complejidad organizativa y funcional. Las entidades sociales han tenido que ir combinando el crecimiento económico que supone la prestación de servicios con el desarrollo social que exige la promoción de valores y la lucha contra la exclusión.

Este doble vector de desarrollo supone, de manera más concreta, dar respuesta a tres problemas que afrontan las entidades sociales y que se relacionan con la coherencia funcional, la colaboración social y la solvencia social. Los tres problemas ya han sido analizados antes, pero su importancia exige volver de nuevo sobre ellos en esta parte conclusiva con el fin de poder sintetizar los factores más importantes que afectan al futuro del sector sociovoluntario.

1. El desarrollo de las funciones de las entidades sociales.

Las entidades sociales, por su propia naturaleza social y por su carácter de organizaciones crecientemente complejas, desarrollan funciones en un continuo que va desde funciones materiales (como la prestación de servicios) hasta funciones estrictamente inmateriales o simbólicas (como el desarrollo de valores sociales como pueden ser la solidaridad y la participación cívica). Esas funciones son desarrolladas de muy diversos modos ya que la variedad de culturas organizativas en este sector es una realidad fruto de una larga historia y de los desarrollos recientes.

Existe un acuerdo amplio en que las funciones de las organizaciones sociales pueden resumirse en.

- la reivindicación de derechos,
- la gestión de servicios,
- la representación de intereses de los colectivos más vulnerables,

- el desarrollo de la democracia participativa y
- el fomento de valores solidarios.

Estas cinco grandes funciones, que aparecen en mayor o menor medida en nuestros estudios de casos y en el discurso motivacional de los directivos sociales, afrontan restricciones para su desarrollo.

Unas son restricciones **“internas”** o determinantes como son las tendencias a la sustitución del desarrollo por el crecimiento; es decir, la sustitución de las funciones cívicas por las de tipo prestacional, así como también los posibles bloqueos que se derivan de la gestión de la democracia interna y la incorporación del voluntariado. Entiéndase bien que la prestación de servicios no es el problema, lo que planteamos son las consecuencias que se derivan de la conversión de las entidades en empresas de servicios en detrimento de las funciones cívicas.

Otras restricciones son **“externas”** o condicionantes como son la excesiva dependencia económica del Estado en no pocos casos que hace de las entidades una simple extensión del Sector Público, así como también la fragmentación del Tercer Sector Social que bloquea la coordinación interasociativa a la hora de materializar programas de acción conjunta: A esto último nos referiremos en el próximo epígrafe.

Baste ahora señalar que la complejidad asociativa es inevitable y así la contemplan los directivos. El problema es la estructura y orden de importancia de los fines organizativos. Existe acuerdo en el sector social en que en la base de toda entidad debe estar la promoción de valores de ciudadanía como fundamento y justificación de la actividad reivindicativa y el desarrollo de la participación; objetivos todos ellos que dan sentido a la gestión de servicios que necesita la sociedad, en particular los grupos vulnerables, o que el sector gestiona en complementariedad con el Estado.

La complejidad de funciones, hemos afirmado antes, es una oportunidad para orientar la cultura de las entidades hacia el cambio y la potenciación de su fortalezas. Los discursos motivacionales explicitan una preocupación sobre la conciliación de funciones instrumentales y las cívicas; existe una cierta resignación ante la dificultad de desarrollar los fines sustantivos y también la aceptación de una cierta inevitabilidad de tener que adaptarse a los fines instrumentales. De todo lo cual existe una amplia conciencia crítica entre los directivos y responsables organizativos.

En este sentido en el sector voluntario existe conciencia de que tales restricciones y oportunidades seguirán teniendo importancia en los años venideros. Sin embargo, todos señalan que los planes estratégicos de las entidades tendrían que integrar con más claridad y compromiso la complejidad de funciones. En cada etapa histórica suele destacar alguna de las funciones de las entidades. Así:

- durante la década de los setenta y primeros ochenta del pasado siglo fueron las funciones reivindicativas las preeminentes;

- desde la segunda mitad de los años ochenta hasta mitad de la década de los noventa las funciones de tipo prestacional pasaron a primer plano;
- desde este último momento hasta hoy son las funciones de tipo representativo las que han adquirido protagonismo;
- estaríamos ahora en un momento de posible conciliación estratégica de funciones, aún a sabiendas de que su concreción práctica depende en muchos sentidos de los avatares del conjunto de la sociedad civil y de la naturaleza de las políticas públicas.

2. Redes de acción sociovoluntaria: hacia objetivos estratégicos conjuntos.

El trabajo en red se ha convertido en una nueva retórica en el discurso de las entidades, bien es verdad que acompañado de un importante desarrollo de buenas prácticas en esta dirección. Pero el camino recorrido se considera insuficiente y existe amplio acuerdo en que el sector voluntario de acción social es proclive a la existencia de reinos de taifas que frenan el desarrollo de sinergias organizativas y frenan la coordinación. La marca de imagen de las entidades es a veces más una rémora que un valor añadido a la actividad organizativa.

Constatamos que en este sector se han dado paso importantes en esa dirección que deben destacarse como es la proliferación positiva de coordinadoras, plataformas y confederaciones que permiten aglutinar a las entidades por colectivos (las más numerosas) y también por objetivos estratégicos conjuntos (las menos):

1 las primeras son de orden, sobre todo, cuantitativo, pertenecen al campo del crecimiento organizativo del sector, y se puede decir que este proceso está ya relativamente consolidado. Son útiles para la negociación con la Administración y para la reivindicación grupal y sectorial. Pero adolecen en ocasiones de cierto corporativismo y tienden a trabajar en el corto plazo, que es en el que trabaja el enfoque del crecimiento;

2 las segundas, las articulaciones estratégicas, son las realmente decisivas para la efectividad de la acción voluntaria ya que multiplican el esfuerzo conjunto del sector o de una parte importante; en este sentido las redes de lucha contra la pobreza, las plataformas de voluntariado, por mencionar algunas redes estratégicas, son un ejemplo de actividad en el medio largo plazo, orientadas al desarrollo social.

La autocrítica de los directivos sobre la escasez y baja efectividad de las acciones de tipo estratégico aparece en los grupos de discusión y en las entrevistas en profundidad en las que se ha basado este análisis, así como la necesidad de su desarrollo, entendiendo que sólo la acción estratégica, multiobjetivo, de medio plazo, es la que permite una mejor integración de las funciones de las entidades y construye positivamente la autonomía del sector voluntario, la que permite el desarrollo de buenas prácticas e impulsa la transparencia en la actividad y en la gestión.

Sin duda, insistimos en ello, el desarrollo de redes es aún un proyecto en curso más que una realidad, pero los directivos parecen estar apostando por un tipo de acción que puede facilitar al mismo tiempo la mejora de la coordinación entre las entidades, la creación de un espacio mayor de autonomía y una mayor efectividad en la defensa de los derechos sociales.

3. Organizaciones sociales solventes al servicio de un proyecto colectivo: desarrollo de los derechos sociales y creación de un espacio cívico.

Hemos tratado de poner de manifiesto en este trabajo que el Tercer Sector en general, y el Tercer Sector de Acción Social en concreto, no es un simple intersticio existente entre el mercado y el Estado. Su desarrollo, en el caso español, ha dependido y depende en muchos sentidos del crecimiento e influencia de los otros dos espacios. Sin embargo, tiene historia propia y dinámica también propia, con sus servidumbres y limitaciones. En la actualidad las entidades sociales son un campo de energía con desarrollo propio y también un área de crecimiento económico y organizativo debido a los procesos de descentralización y reestructuración del Estado de Bienestar. Entre ambos polos se mueve la actividad voluntaria, con mutuos condicionamientos y desplazamientos en su seno hacia un polo (crecimiento) o hacia el otro (desarrollo).

La década de los años noventa ha sido para el sector voluntario una década importante en cambios, sobre todo en crecimiento organizativo-económico y visibilidad social. Existe un amplio acuerdo en que la década actual –la primera década del siglo XXI– tiene que ser la de su “**consolidación como espacio social autónomo**” que incremente su capacidad para participar activamente en la definición de las políticas sociales. Esta consolidación requiere del desarrollo de una serie de factores específicos y de políticas socio-organizativas que a continuación pasamos a describir.

Esquemáticamente tales ejes definitorios del rumbo futuro de las entidades sociales son: **complejidad, transparencia, profesionalización, calidad, liderazgo y democracia participativa**. Categorías definitorias que las entidades voluntarias tratan de situar en el centro del debate de futuro del sector y que pretenden ser algo más que simple retórica.

3.1. Complejidad.

El debate tradicional sobre el posible conflicto entre las diferentes funciones que desarrollan las organizaciones voluntarias –reivindicación de derechos, prestación de servicios y desarrollo democrático– se considera actualmente como un falso debate aunque en la realidad existan tensiones inevitables en el desarrollo de tales objetivos, que se entiende son, en general, resolubles ya que no son funciones antagónicas. En concreto el discurso de que la prestación de servicios está minando la capacidad reivindicativa de las entidades sociales o, más exactamente, alterando su identidad fundante u originaria es calificado como un “**discurso**

falso", regresivo, que evoca una supuesta edad dorada en la que las entidades sociales eran supuestos movimientos sociales reivindicativos. Si bien una cierta ambigüedad parece subyacer en la explicación de que se trata de un falso discurso. Es un falso discurso pero también es una realidad relativa en parte del sector voluntario, tal como hemos puesto de manifiesto en este trabajo.

Los cambios sociales acaecidos en el desarrollo de las organizaciones solidarias en los años noventa no pueden ser interpretados únicamente como empresarialización del sector, subordinación a las Administraciones Públicas y pérdida de identidad, aunque se reconozca que parcialmente es cierto en algunas entidades sociales. Tales cambios, sin negar la realidad anterior, también pueden ser interpretados como consecuencia de la propia **"complejidad del desarrollo social"** y de las funciones necesarias para dar respuesta a las nuevas necesidades sociales. Se señala, en este sentido, que las entidades sociales han tenido que prestar servicios no sólo porque las nuevas políticas públicas lo favorezcan –en el proceso de construcción de un sistema mixto de producción de bienestar y de descompromiso parcial de la acción estatal- sino también porque en muchas ocasiones el Estado no llega y la respuesta a las necesidades sociales no puede esperar.

La capacidad reivindicativa de las entidades sociales no ha desaparecido, se nos dice, sino que **"son de otra manera"**. Ahora bien, la interpretación de qué sea esa otra manera no es unánime, como también hemos visto en el análisis de los grupos de discusión:

- para unos se trata de reivindicaciones **"integradas"** en las distintas plataformas asociativas que son los nuevos canales de expresión si bien supeditadas al control de las grandes entidades y a la posición a menudo dominante de la Administración en la recepción y debate de tales reivindicaciones;
- para otros se ha producido una relativa ruptura interna en el espacio reivindicativo entre un movimiento que **"todavía tiene capacidad de movilizar a los ciudadanos y de crear redes sociales"** y organizaciones voluntarias que canalizan sus demandas, más que reivindicaciones, a través de canales en gran medida **"articulados desde arriba"**;
- finalmente, existe una última posición para la cual la complejidad de las funciones asociativas es lo que caracteriza de manera creciente la realidad del desarrollo organizativo y esa complejidad, necesaria e inevitable, se reforzará en el futuro mediato. Para esta opción **"la prestación de servicios no es un fin en sí mismo ... sino que la gestión sirve a la vez para satisfacer necesidades, para sensibilizar y denunciar"**. Se sostiene aquí una idea articuladora de funciones en el sentido de que efectivamente los programas asistenciales no son un fin en sí mismos sino un medio para el cambio, para la transformación social y para hacer propuestas en política social (**"movilización para hacer propuestas, crear sinergias que sirvan para hacer propuestas de cambio"**).

En este punto una mayoría del sector insiste en que el sobredesarrollo de la función prestadora a costa de la reivindicativa supone un **"riesgo de acomodación"** muy fuerte cuya superación viene justamente por la vía de armonizar la complejidad de las funciones buscando **"un equilibrio entre lo reivindicativo y lo presta-**

cional ... introduciendo como vínculo o nexo de unión el elemento democrático de crear sociedad", entendida como desarrollo de la participación social y de la solidaridad social.

3.2. Transparencia.

Se considera de manera unánime que la transparencia es uno de los vectores necesarios del desarrollo organizativo. En concreto, existe un amplísimo consenso en dos hechos: primero, que el sector sociovoluntario adolece de un déficit de transparencia de sus fuentes de recursos y cuentas de resultados, sin que haya que sobredimensionar el hecho; segundo, que la transparencia es la llave o condición de la necesaria "**credibilidad social**" de las entidades sociales.

Es decir, se nos dice que las entidades sociales son un valor social en alza, su imagen social empieza a cristalizar y a estabilizarse como un espacio institucional de referencia en política social si bien y en buena medida es por defecto o demérito de otras organizaciones sociales, como antes dijimos. El logro de la transparencia no sólo supone ofrecer información veraz sobre la gestión de los recursos económicos y humanos, sino también y sobre todo ofrecer información sobre la procedencia de los recursos de todo tipo ("**transparencia en la captación de recursos**").

Se recuerda que la transparencia puede lograrse mediante las auditorías y las evaluaciones externas, si bien no habría que magnificar la capacidad informativa de las auditorías si no están guiadas por un sistema de buenas prácticas o código ético interno. Dicho lo cual se constata la existencia de una importante "resistencia a la auditoría" a pesar de que su uso empieza lentamente a extenderse en el sector (ya que las entidades auditadas tiene un valor añadido ante la Administración que concede una subvención o firma un contrato), sobre todo en las entidades grandes y medianas, y su financiación corre a cargo en muchos casos del erario público. Esta resistencia ante la auditoría tiene muchas causas como pueden ser la tradicional opacidad del sector asociativo (el de tipo fundacional es distinto), el recelo ante el control estatal en el caso de las financiadas por la Administración y al propio interés en algunos casos de no informar con claridad sobre las distintas fuentes de financiación. Otros argumentan que las auditorías son necesarias en cualquier caso y, sobre todo, cuando se trata de organizaciones sociales que gestionan dinero público, pero también sostienen que ello no garantiza una verdadera evaluación o "**control de los resultados, el control social de los servicios**" o, en palabras de un directivo social, el conocimiento de la "**solvencia social**", entendida como eficiencia económica y calidad de los servicios y que puede ser medida mediante técnicas de "**balance social**" de forma que "**no sólo hubiera un control financiero sino una evaluación social**". Sistemas de información que deberían conducir, tal es nuestra opinión, a la existencia de registros públicos estatales y autonómicos en el que se depositaran tanto las cuentas como una serie de indicadores sociales de resultados que pudieran recogerse sin un coste elevado.

En todo caso, hay que recordar aquí de nuevo algunas de las conclusiones precedentes en el sentido de que existe escasa publicidad de la información económica de las entidades tanto por la ausencia de registros públicos organizados como por la resistencia latente a la información de su balance social a pesar de que, efectivamente, falta uniformidad en el contenido de las cuentas y en la presentación de las Memorias. Tal como hemos dicho el mito de la poca cultura económica de las entidades sociovoluntarias es falso independientemente de que el tamaño se traduzca en distintos niveles de cultura económica.

3. 3. Gestión eficaz.

La tercera variable a desarrollar y consolidar los años venideros, según los expertos y directivos, es la profesionalización de las entidades sociales. Se puede definir ésta como la capacidad de combinar e integrar la **“cultura de la gestión”** y la **“cultura de la participación”** o, si se prefiere, el desarrollo de la **gestión participativa en las organizaciones sociales**.

La cultura de la gestión viene exigida en gran medida por la prestación de servicios, la diversificación de las fuentes de financiación y de los propios recursos humanos y cuyo objetivo es lograr la autonomía de las entidades sociales en **“esa línea de profesionalización y de generación de recursos públicos y privados”**. En este último sentido se afirma que la mayoría de las entidades sociales no tienen capacidad de generar beneficios ya que tienen unos márgenes de explotación de los proyectos muy pequeños y ciclos de tesorería muy largos; además, éstas no tienen socios capitalistas que aporten capital privado para inversiones. El resultado es que no tienen capacidad inversora lo cual supone una desventaja comparativa importante respecto de las empresas lucrativas. Sólo las grandes entidades, una minoría que supone más de la mitad de la dimensión económica del sector voluntario, tienen la suficiente capacidad financiera como para abordar el desarrollo de los proyectos con autonomía y competir con la empresa privada en su caso.

Además, la mala imagen que ofrecen algunas entidades provoca un efecto **“transmisión”** que suele propiciar que la Administración busque recambios en la empresa privada o que ella misma cree Fundaciones para la gestión de sus propios servicios.

Pero, además, la gestión de las entidades sociales es un tipo de gestión específica ya que sin participación interna la gestión degenera en simple **“gerencialismo”**. Con la creciente consolidación de las entidades como organizaciones prestadoras de servicios se ha producido, se nos dice, una **“menor participación de los socios y de los afectados en la toma de decisiones”**, de suerte que si bien muchas organizaciones **“hemos ido ganando en profesionalización, en mayor autonomía económica, también hemos perdido fuste participativo”**.

Recuperar este fuste participativo interno se considera un objetivo clave como vía que evite **“el riesgo de corporativismo”** o modelo de gestión en el que las jun-

tas directivas, promotores, socios y voluntarios queden subordinados a la **“corporatización”** de modelos directivos mercantiles. El argumento clave de la cultura de gestión participativa estriba, como señala un experto, en que la **“legitimidad del sector viene por tres vías: que haya ciudadanía detrás, capacidad de gestión y democracia interna”**.

Al primer factor nos referiremos en el último punto de este epígrafe con mayor detalle. Baste ahora señalar que la capacidad de gestión en las entidades sociales exige profesionales de un determinado tipo ya que no sólo se trata de personas que dominen unas técnicas de gestión sino que su estilo debe estar basada en valores que orienten la acción social hacia objetivos de cambio y de **“transformación de la realidad”**. Por otra parte, el fortalecimiento de la democracia interna es otro vector clave de la gestión participativa, es su esencia. La razón de ser de las entidades sociales de tipo asociativo, la gran mayoría del sector, es su participación interna y externa. Existe una coincidencia generalizada en que la **participación es un valor añadido** que se extiende desde la participación o democracia interna a la participación externa organizativa (redes, plataformas, etc) y social en general (la promoción general del valor participación aunque no esté canalizada). El déficit de la participación interna afecta a la **“identidad de las organizaciones voluntarias y a su capacidad de movilización y representación”**. Se llega a afirmar que la participación es el VALOR añadido por excelencia de las entidades sociales y que no sólo favorece la eficacia de la organización sino que refuerza su imagen social. A ello volveremos en el último epígrafe cuando nos refiramos de manera conclusiva al valor añadido de las entidades sociales.

3.4. Calidad.

El discurso de la calidad total tiene ya una larga trayectoria en la sociología de las organizaciones y en la práctica empresarial. Es en gran medida un discurso ideológico y en menor medida una práctica organizativa real ya que no es simplemente una técnica sino un modo de hacer que afecta a las relaciones de poder en el seno de las organizaciones que tratan de aplicarla en la gestión de los recursos humanos.

El discurso sobre la calidad parece extendido y aceptado si bien su significado varía entre las entidades sociales. Así, para unas se trata de implantar una **“norma de calidad”** con capacidad suficiente como para valorar el cumplimiento de sus fines sociales; para otras está ya todo inventado y se trata de recuperar técnicas como la del **“balance social o técnicas de evaluación”** que pueden medir adecuadamente la calidad de las entidades sociales. En todo caso sí parece existir un acuerdo generalizado en la idea de que **“la calidad es el caldo de cultivo de la organización”**.

Sin embargo, también existe común acuerdo en que el concepto de calidad total es aún mas discurso que práctica pues, como dice un directivo, **“aunque el**

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales está trabajando proyectos de calidad eso está absolutamente en mantillas ya que no tiene mecanismos para evaluar con carácter general y, si lo hace, es por vía de una valoración piloto en una actividad o programa concreto". Por ello parece existir acuerdo general en que las organizaciones voluntarias deben superar la actual etapa del discurso retórico sobre la calidad para pasar a su práctica generalizada.

3.5. Liderazgo.

El necesario desarrollo del liderazgo cívico es otro de los discursos compartidos por las entidades sociales y su directivos. Ahora bien cuando se habla de liderazgo aparecen dos interpretaciones complementarias pero que enfatizan en uno u otro aspecto del problema:

1- A nivel general de la sociedad se habla de liderazgo como la capacidad para **"ganar espacio y credibilidad social"**. Para ganar espacio social no sólo es necesario lograr presencia activa en los medios de comunicación (lo que por otro lado es complejo ya que ni los medios suelen destacar otras noticias que los escándalos, ni las entidades logran transmitir adecuadamente su actividad; es decir, no existe una cultura de comunicación entre medios y entidades sociales) sino la presencia activa en la opinión pública mediante la sensibilización y denuncia ante los problemas sociales. El tercer sector, sobre todo el social, empieza a ser identificado por los ciudadanos que están familiarizados con lo que es una ONG o el voluntariado. Esto es un logro pero **"si el tercer sector no aprovecha este momento de cambio en la percepción social, en un cambio de compromiso social, va a perder todas sus posibilidades de hacer algo"**. Aquí se apela a la naturaleza fundante de las entidades sociales como entidades de sensibilización en el ámbito de los derechos sociales, su gran intangible, que debe guiar la necesaria actividad prestacional. Además, y en segundo lugar, es preciso que este liderazgo comprometido tenga capacidad de representación reforzando plataformas de segundo nivel como son federaciones que tengan fuerza representativa ante la Administración, que hablen un mismo lenguaje, que proponga ideas innovadoras, cómo definir una "etiqueta de calidad", que les exija un **"código ético"**, que haga propuestas en materia de política social. Es decir, un liderazgo que debe tener hoy **"capacidad de representación en red"**.

2- A nivel interno de las organizaciones se habla de la necesidad de renovar los grupos dirigentes que hicieron el cambio o transformación de los movimientos sociales en asociaciones y organizaciones. La larga continuidad de las directivas a lo largo del tiempo se juzga como pérdida de visión de futuro y de renovación de energías a favor de tecnoestructuras instaladas y personalismos que llevan a identificar las entidades con sus líderes históricos. En este sentido se habla de la necesidad, en muchos casos, de **renovar "estructuras directivas y juntas"** facilitando el acceso a los nuevos grupos promotores de las entidades cuya función no debe estar subordinada en ningún caso a la estructura profesional.

3.6. Democracia participativa.

La esencia de las entidades, tal como hemos reiterado en estas páginas, es su capacidad para promover la democracia participativa. No insistiremos mucho más en este punto, solamente una breve consideración.

El conjunto del sector de acción social voluntaria tiene como fundamento este objetivo general de contribuir al desarrollo de la democracia participativa si bien una parte importante de dicho sector representa lo que podemos denominar un asociacionismo cívico. Este es un asociacionismo de fines que pretende desarrollar un espacio autónomo, abierto a la colaboración pactada con el Estado y el sector privado, y cuyo valor añadido es “**crear sociedad**”, es decir, promover la participación ciudadana en un sentido amplio. Por tanto, ésta no se reduce al voluntariado, que es sólo una parte de la participación, sino que se amplía a todo tipo de participación formal e informal que contribuya a la ampliación de la democracia participativa.

Es más, se dice que el sector voluntario “**sólo puede gestionar proyectos promoviendo la participación social**” y su legitimidad, como antes decíamos, reside en su capacidad de movilización social y de promoción de la participación social. Esta capacidad de crear sociedad se considera hoy crucial dados los cambios que están sufriendo las instituciones tradicionales de socialización cívica. Las entidades sociales no las sustituyen pero sí las complementan y renuevan a través de sus reivindicaciones y proyectos de acción. Este valor o reto se considera por la gran inmensa mayoría de las entidades sociales como crucial ya que es el valor añadido por excelencia de las entidades, lo que les da sentido histórico y proyección futura.

16.9 EL VALOR AÑADIDO DE LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS. UNA VISIÓN GLOBAL.

El valor añadido de las entidades voluntarias ha sido objeto de atención en distintas partes de este trabajo. Se trata ahora de sintetizar su contenido e importancia. El valor añadido de este tipo de organizaciones puede ser definido como aquel conjunto de bienes e intangibles organizativos que diferencian este tipo de organizaciones de la empresa privada y de las organizaciones públicas. Aquí pretendemos definir y analizar de manera sintética tal valor o valores enfatizando en la idea de que su logro es la garantía de la credibilidad social y eficacia cívica del Tercer Sector de Acción Social.

1. Los bienes que favorecen el desarrollo social.

Como una conclusión general de nuestra investigación previa recordemos que el valor añadido de las organizaciones voluntarias es el conjunto de bienes e intangibles que favorecen el desarrollo social en general y que constituyen sus señas de

identidad. Entendemos por desarrollo social la contribución de este tipo de organizaciones, junto a otros agentes sociales y públicos, a la creación de una sociedad accesible, la defensa y extensión de los derechos sociales, sobre todo de los grupos vulnerables y excluidos, y la profundización de la participación social.

Tales objetivos, en sociedades complejas como las nuestras, requieren de medios económicos, alianzas organizativas y conciertos, programas de acción y gestión de servicios, en su caso. Si a ello unimos los fallos y lagunas en la protección social y los cambios en el Estado de Bienestar que amplían la responsabilidad de la sociedad civil (no siempre justificada), la resultante es que las organizaciones voluntarias han asumido un crecimiento organizativo que era inevitable y, con ello, la necesidad de la profesionalización y la gestión eficaz de los recursos.

Sin embargo, el crecimiento organizativo es un medio al servicio del desarrollo social que es el objetivo estratégico de las entidades sociales, de suerte que el “gobierno” de estas reside en la prioridad del desarrollo social sobre el crecimiento organizativo.

Orientar a las entidades sociales de manera preferente hacia el crecimiento organizativo es apostar por una visión instrumental de sus fines, es decir, concebirlas como extensión de la acción estatal en la prestación de servicios, hacer del voluntariado un simple recurso económico en la producción de servicios, trazar estrategias de competencia con otras entidades sociales y la empresa privada o convertir la rentabilidad social de las entidades en resultados financieros. En puridad pocas parecen ser las organizaciones voluntarias que han apostado por un modelo como el descrito; pero las presiones del mercado y, en parte, de los propios modelos de políticas de servicios sociales tienden a favorecerlo.

Por el contrario, el objetivo estratégico de las organizaciones voluntarias, tal como se desprende de los debates y entrevistas y que comparte la mayoría de los líderes y directivos sociales, es el logro del desarrollo social. Manifestaciones de este objetivo son las actividades y programas de lucha contra la exclusión social que realizan la gran mayoría de las entidades sociales, la defensa de los derechos sociales de colectivos vulnerables y, en general, todas las acciones contra la xenofobia, la exclusión y estigmatización que favorecen la idea compartida de “crear sociedad” o, si se prefiere, la creación de capital relacional como valor en sí mismo que no solo refuerza la cohesión social sino que también, y sobre todo, favorece la participación cívica y potencia el desarrollo de la reforma social. *De este modo el desarrollo social sería el núcleo normativo de la acción voluntaria.*

2. Satisfacción de las necesidades, desarrollo de los derechos.

En un plano teórico general, las organizaciones voluntarias, en su contribución al desarrollo social, a la satisfacción de las necesidades humanas, forman parte del conjunto de instituciones sociales que intervienen en la configuración de lo que Ian Gough (2000) denomina como matriz de las necesidades humanas. Es decir, en

primer lugar, como una de las precondiciones sociales de la satisfacción de necesidades sociales optimizando la participación social y el desarrollo de los derechos sociales; y, en segundo lugar, como medio de satisfacción de necesidades intermedias e incluso básicas (en el caso de los grupos más excluidos de la sociedad).

El Tercer Sector de Acción Social, modesto en dimensión económica, es un ámbito institucional que satisface necesidades de producción, distribución e integración social guiadas por los valores de la solidaridad y la participación. Este sería una institución o conjunto institucional que, a diferencia del Estado y el mercado, estaría orientado de manera particular al desarrollo social o a la satisfacción de las necesidades sociales de todos los ciudadanos pero, de manera especial, las de los grupos con menor capacidad de voz.

Las necesidades que se satisfacen desde las organizaciones voluntarias, en complementariedad con el Estado de Bienestar en muchas ocasiones, en menor medida con el mercado, son de tres tipos, como antes hemos señalado: económicas (prestación de servicios para satisfacer necesidades intermedias e incluso básicas), políticas (defensa de los derechos sociales y promoción de la participación social) e ideológicas (defensa de una sociedad solidaria). Su logro son su valor añadido si bien su importancia y jerarquía es muy diferente.

Es decir, en su despliegue, las organizaciones voluntarias tienen que gestionar actividades que son medios, al servicio del crecimiento organizativo, y otras actividades que son fines, al servicio del desarrollo social. Las primeras demandan solvencia o eficacia social en la satisfacción de necesidades; las segundas exigen lo que en el sector se denomina como “crear sociedad” o capacidad para crear capital relacional.

Los valores añadidos de los fines estratégicos, los ligados a la creación de capital relacional y desarrollo de los derechos sociales, son los que, según los directivos y líderes del sector voluntario, deben ser nuevamente debatidos y situados en el primer lugar de la acción voluntaria. Una vez que se ha producido en los últimos veinte años un crecimiento notable del sector, su modernización y presencia social, si bien este proceso no ha finalizado, y sin renuncia de estos logros, sería el momento de que el desarrollo social y lo que esto implica pase a ser el objetivo estratégico de las entidades en los años venideros.

APUESTAS E INCERTIDUMBRES DE LAS ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS

Como conclusión podemos señalar que las entidades sociales están sumidas actualmente en un intenso proceso de cambio no exento de incertidumbres. En muy pocos años han tenido que hacer frente a múltiples retos al mismo tiempo:

- conciliar la reivindicación de derechos con la prestación de servicios,
- pasar de ser un interlocutor privilegiado del Estado a compartir esa interlocución con el sector mercantil en determinadas áreas de acción social,
- intentar favorecer la coordinación interasociativa en un espacio muy fragmentado y vertebrado alrededor de unas pocas grandes organizaciones,
- reforzar la autonomía financiera y política respecto del Estado abriendo nuevas vías de financiación y de colaboración con la sociedad civil,
- mejorar la gestión profesional de las entidades en pro de la calidad de los proyectos sin merma de la participación interna en las organizaciones por parte de socios y voluntarios,
- favorecer el cambio en el liderazgo de las entidades conservando el acervo cultural e histórico que da sentido a la mismas,
- desarrollar el asociacionismo cívico conciliándolo con las nuevas exigencias de actividad prestacional.

Y todo ello en una sociedad sometida actualmente a profundos procesos de cambio social que se traducen en una mayor fragmentación social y complejos

procesos de exclusión que hacen del trabajo de las entidades sociales una actividad socialmente necesaria y organizativamente compleja.

Tal como hemos señalado al principio el desarrollo del sector voluntario del futuro será un entrecruce de inercias pasadas y de los actuales cambios. En todo caso, y a tenor de lo que hemos analizado aquí, cabe concluir que el desarrollo futuro del sector voluntario, su reto fundamental, estriba en su capacidad para:

- 1- lograr una mayor autonomía económico-política,
- 2- mejorar su credibilidad social,
- 3- reforzar su incidencia en la participación cívica,
- 4- y contribuir a un desarrollo social favorecedor de los derechos sociales para todos y particularmente para los grupos sociales excluidos.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Abrahamson, P.(1997): "Buen gobierno y política social en Escandinavia: la tutela de la pobreza", en Giner y Sarasa (eds) "Buen gobierno y política social", Barcelona: Ariel, pp. 61-80
- Abrahamson, P. (1995) "Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?". En S. Sarasa y L. Moreno (comp.) "El Estado de Bienestar en la Europa del Sur". Madrid: CSIC/MTAS.
- Adelantado, J. (Coor.) (2000) "Cambios en el Estado de Bienestar", Barcelona: Icaria. Ver capítulo I "El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales" de L. Adelantado, J.A. Noguera y X. Rambla.
- Aguilar, F. y Pérez Yruela, M. (1995): "Aproximación al sector voluntario andaluz en el ámbito de los servicios sociales" en Sarasa, S y Moreno, L. (1995).
- Aguilar, M., Gaviria, M., Laparra, M.; "Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión" (1995). En Sebastià Sarasa y Luís Moreno. El Estado de Bienestar en la Europa del Sur . Madrid: CSIC/IESA.
- Aguilar, M., Laparra, M. (1996) "Peculiaridades de la exclusión en España"; En VVAA. *Pobreza, necesidad y discriminación*. Madrid: Argenteria-Visor.
- Ahrne,G. (1994) "The Organizational Prerequisites of Civil Society", artículo presentado al ISA World Congress, Bielefeld, Alemania, Julio 1994; citado en Alexander, J. (1997): *Paradoxes of Civil Society*.
- Alayón, N. (1989): "Asistencia y Asistencialismo: ¿Pobres Controlados o Erradicación de la Pobreza?", Buenos Aires: Editorial Humanitas.

- Albarracín, D., Ibáñez, R., Ortí, M. (1999): "La participación social de los jóvenes en un nuevo contexto laboral: en torno a la génesis en España del Tercer Sector", en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 45, Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 61-75.
- Alberich, T. (1994): "Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España", *Documentación social*, nº 94, pp 53-74.
- Alegre, S. y Arranz, L. (1965) "Recursos para un plan de promoción, asistencia social y beneficencia", en *Cáritas Española: Plan C.C.B.*, Madrid: Euroamérica.
- Alemán Bracho, C. y García Serrano, M. (1999) "La contribución del tercer sector al bienestar social: una aproximación a las entidades no lucrativas en España", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos Sociales*, nº 15.
- Alemán, C. y Trinidad, A. (2001) "Las actitudes solidarias en España", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Nº Extraordinario.
- Alexander, J. C. (1997): "The Paradoxes of Civil Society", *International Sociology*, June 1997, vol 12, nº2, pp. 115-133.
- Allahyari, R.A. (2000): "Visions of Charity: Volunteer Workers and Moral Community", Berkeley: University of California Press.
- Álvarez, J. J. et al (1989): "Organizaciones voluntarias e intervención social", Madrid: Acebo.
- Álvarez de Mon, A. (1996): "El tercer sector, consideraciones económicas y sociales", Madrid, multicopiado.
- Alvárez Vara, C.: Nota *ad hoc*, 2002 (ver Capítulo 13).
- Álvarez, S, Martín, J. y Martínez, J. L. (1998) "El tercer sector: retos y propuestas para el próximo milenio". Madrid: MTAS,
- Alonso Benito, L.E. (1996): "Nuevos movimientos sociales y asociacionismo", en Rodríguez Cabrero, G., Montserrat Codorniú, J., (dir.) *Las Entidades Voluntarias en España: Institucionalización, Estructura Económica y Desarrollo Asociativo*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 101-120.
- Alonso Benito, L.E. (1998): *La mirada cualitativa en sociología. Una aproximación interpretativa*, Madrid: Fundamentos.
- Alonso Benito, L.E. (1999): "La juventud en el tercer sector: redefinición del bienestar, redefinición de la ciudadanía", en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 45, Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 9-20.

- Alonso Seco, J. M. y Gonzalo González, B. (1997) "La asistencia social y los servicios sociales en España", Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Amenomori, T. (1993): *Defining the Non-Profit Sector: Japan, Baltimore*, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad John Hopkins, citado en Rifkin, J. (1997).
- Analistas Socio-Políticos (2000) "El tercer sector en Acción Social en España. Proyecto de investigación", Abril de 2000 (fotocopiado). Madrid.
- Andersen, G.E. (2000) "International Journal of Health Services", nº 1, vol.30.
- Anheier, H. K. (1991): "Las Fundaciones en Alemania: Este y Oeste". *Economistas*, nº 51, pp. 28-41.
- Anheier, H. K. y Seibel, W. (1990a): "The Third Sector: Comparative Studies of Non-Profit Organizations" Berlin: Walter de Gruyter.
- Anheier, H. K. y Seibel, W. (1990b): "Public Authorities and the Non-Profit Sector in France", en Anheier, H. y Seibel, W. (1990a), pp.298-299, citado en Rifkin (1997).
- Anheier, H. y Kendall, J. (Eds.) (2001) "The Third Sector Policy at the crossroads: an international nonprofit analysis". London: Routledge.
- Anisi, D. (1995) "Creadores de escasez". Madrid: Alianza Editorial.
- Anuario Estadístico de Extranjería (varios años). Ministerio del Interior, Madrid.
- Aranguren, L.A. y Villalón, J.J. (2002): "Identidades en movimiento: Los marcos de sentido en las organizaciones de voluntariado", *Colección pensamiento en acción* nº 5, Madrid: Cáritas.
- Aranguren Gonzalo, L.A. (2000): *Cartografía del Voluntariado: Cambio Social y Procesos Educativos*, Madrid: PPC.
- Ariño, A, Aliena, R., Cucó, J y Perelló, F. (1998) "La rosa de las solidaridades". Valencia: Fundación Bancaixa.
- Ariño, A. et al., (1999): "La rosa de las solidaridades. Necesidades sociales y voluntariado en la Comunidad Valenciana". Valencia: Bancaixa.
- Ariño, A. y Cucó, J. (2001): "Las Organizaciones solidarias. Un análisis de su naturaleza y significado a la luz del caso valenciano", *Revista Internacional de Sociología*, nº 29, pp. 7-34.

- Ariño, A (Dir.) (2001) "La ciudadanía solidaria". Valencia: Fundación Bancaja.
- Ascoli, U. (1987) "Estado de bienestar y acción voluntaria", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 38. Madrid: CIS.
- Ascoli, U., Pavolini, E. y Ranci, C.(1998): "The new partnership: The changing relationship between state and the third sector in the scenario of new social policies in Italy". Ponencia presentada en el seminario europeo de participación ciudadana en Barcelona, 28,29 y 30 de enero de 1999.
- Ascoli, U. y Pavolini, E. (2000) "Las organizaciones del Tercer sector en las políticas socio-asistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades". En *Las estructuras del bienestar en Europa*. S.Muñoz, J.L. Garcia Delgado, L. González Seara. Dir. Fundación ONCE. Escuela Libre Edit.
- Asociación IUVE (1998): "Código Ético del Voluntario", Madrid: Asociación Iuve.
- Atkinson, A. B. (1999) "The economic consequences of rolling back the Welfare State", London: The MIT Press.
- Ayala, L. (2000) " Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar", Madrid: CES.
- Aznar López, M., Azua, P. y Niño Ráez, E. (1982) " Integración social de los minusválidos", Madrid: Instituto Nacional de servicios Sociales.
- Aznar López, M. y Benito Ruíz, L. (1991): "La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: protección y promoción por el Estado", en De Lorenzo García *et al.*: "Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario", Madrid: La Ley.
- Aznar López, M. (1993) "Las asociaciones", en Rodríguez Piñero, M. et al.: El sector no lucrativo en España, Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Aznar López, M. (1994) "La legislación autonómica de acción social. Análisis jurídico", en VV AA, V Informe sociológico sobre la situación social de España, Madrid: Fundación Foessa.
- Aznar López, M. (2000) "Internamientos civiles y derechos fundamentales de los usuarios de centros sanitarios, sociales y sociosanitarios", Granada: Editorial Comares.
- Aznar López, M. (2000) "Libertad de empresa y otros fundamentos constitucionales de la acción voluntaria". Cuadernos de Derecho Público, nº 9.

- Aznar López, M. (2001): "Aspectos jurídicos de los servicios sociales: de la referencia constitucional a la legislación ordinaria", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Asuntos Sociales*, 30.
- Azúa, P. (1989) "Opciones de política interna por parte de las ONGs", en Álvarez, J. J. et al.: *Organizaciones voluntarias e intervención social*, Madrid: Acebo.
- Azúa, P. (1995): "Informe sobre asociaciones de objeto social en España", en Casado, D. (1995), pp. 113-171.
- Azúa, P. (1997): "Relaciones institucionales de las organizaciones voluntarias en Bélgica", en Casado (1997), pp. 129-166.
- Azúa, P. (1989) "Opciones de política interna por parte de las ONGs", en Álvarez, J.J., Azúa, P., Beltrán, J.L., Casado, D., Estivill, J., [et al.] *Organizaciones Voluntarias e Intervención Social. Estudio Aplicado en el Campo de las Toxicomanías*. Fuenlabrada (Madrid): Acebo.
- Barea, J y Monzón, J. L. (1992) "Libro Blanco de la economía social en España". Madrid: MTSS.
- Barea, J. y Monzón, J. L. (2002) "Informe de síntesis sobre la economía social en España". Valencia: Ciriéc.
- Barea, J. y Monzón, J.L. (1994): "Las cifras clave de la Economía Social en España", *Revista CIRIEC-España*, nº 16, pp. 9-48.
- Barea Tejeiro, J. (dir.) (1997) "El gasto público en servicios sociales en España". Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Basaglia, F. (1972) "La institución negada", Barcelona: Barral Editores.
- Bebaer, C. (1987) "LE MECENAT D'ENTREPRISE" EN MECENAT SOCIAL & HUMANITAIRE. L'ARGENT ET LA PHILANTROPIE VERS LA TRANSPARENCE. PARIS.
- Beck, U. (2000) "Un Nuevo Mundo Feliz: La Precariedad del Trabajo en la Era de la Globalización", Barcelona, Paidós. (e.o. 1999)
- Béjar, H. (2001a) "La organización de la espontaneidad", en *2001 Repensar el voluntariado*, monográfico de *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, núm. 122, Madrid: Cáritas Española
- Béjar, H. (2001b) "El mal samaritano: El altruismo en tiempos del escepticismo". Barcelona: Anagrama.

- Bellah, R., Madsen, R., Sullivan, W.M., Swidler, A., Tipton, S.M. (1989): "Hábitos del Corazón", Madrid: Alianza Universidad. (e.o. 1985)
- Beltrán Aguirre, J. L. (1992) "El régimen jurídico de la acción social pública", Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Benito Ruiz, L. (1995) "Informe sobre las fundaciones en España", en Demetrio Casado (comp.): Organizaciones voluntarias en España, Barcelona: Hacer.
- Ben-Ner, A. y Van Hoomissen, T. (1991): "Nonprofit organizations in the mixed economy: a demand and supply analysis", *Annals of public and cooperative economics*, Vol. 62, nº 4, pp 519-550.
- Ben-Ner y Van Hoomissen, T. (1992): "An empirical investigation of the joint determination of the size of the for profit, nonprofit and government sectors", *Annales de l'économie publique, sociale et cooperative*, Vol. 65, nº 3, pp. 391-415.
- Ben- Ner, A. y Gui, B. (1993 a): "The Non-Profit Sector in the Mixed Economy", Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ben-Ner y Gui, B. (1993b): "The Italian Non-Profit Sector: An Overview of an Undervalued Reality", en Ben- Ner, A. y Gui, B. (1993a), pp. 206-221.
- Benito Ruiz, L. (1990) "Las subvenciones: análisis crítico", VV. AA.: Iniciativa social y Estado, Barcelona: INTRESS.
- Berger, P., Luckmann, Th. (1984) "La Construcción Social de la Realidad", Buenos Aires, Amorrortu-Murguía.
- Beveridge, W. (1948) "Voluntary Action", London: Allen and Unwin.
- Blanco Egido, E. (2001) "Informe sobre FEAFES".
- Blanco, M. (ed.) (2002): "Las ONG y la Política. Detalles de una Relación", Madrid: Istmo.
- Bourdieu, P. (1998): « La Distinción. Criterios y Bases Sociales del Gusto», Madrid: Taurus. (e.o. 1979)
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., Passeron, J.-C. (1987): "El Oficio de Sociólogo: Presupuestos Epistemológicos", Madrid: Siglo XXI. (e.o. 1973).
- Breña, R. (1997) "El Principio de Subsidiariedad y la Construcción de una Europa Social", (Trabajo multicopiado presentado en la Conferencia/debate del mismo nombre celebrada en Madrid el 22 de marzo de 1997, organizada por Cáritas)

- Boyer, R. (2000) "Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism", *Economy and Society*, vol.29 (1).
- Burt, E. y Taylor, J. (2000): "Information and Communication Technologies. Reshaping Voluntary Organizations?", *Nonprofit Management & Leadership*, vol 11, nº 2, pp 131-143.
- Burt, E. Y Taylor, J. (2001): "Advanced Networked Technologies in the U.K. Voluntary Sector", *Voluntas*, vol 12, nº 4, 313-326.
- Cabra de Luna, M. A. y De Lorenzo, R. (1993) "La constelación de las entidades no lucrativas: el tercer sector", en Rodríguez Piñero, M. *et al*: El sector no lucrativo en España, Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Cabra de Luna, M. A. (1998) "El tercer sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio". Madrid: Escuela Libre Editorial
- Cabra de Luna, M. A. (2000): "La dimensión económica de las fundaciones españolas de competencia estatal: una aproximación", *Economistas*, nº 83, pp.80-102.
- Cachón, L. (1999) "Voluntariado y empleo: desafíos de la (doble) profesionalización" en Revista Estudios de Juventud, nº 45.
- Callejo, J. (1999): "Voluntariado estratégico en un contexto no elegido: una hipótesis sobre el creciente acercamiento de los jóvenes a las ONGs", en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 45, Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 51-60.
- Callejo, J., Izquieta Etulain, J.L. (1996): "Los nuevos voluntarios: entre el individualismo y la solidaridad: Estudio sociológico del voluntariado de Cruz Roja de Valladolid", Valladolid: Diputación de Valladolid, Editora Provincial.
- Canales, M., Peinado, A. (1994): "Grupos de discusión" en Delgado, J.M., Gutiérrez, J. (ed.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid: Síntesis.
- CÁRITAS (2002) "Reflexiones en torno al II Plan del Voluntariado". (multicopiado)
- Carrón, J., Porras, J. (1996): "Voluntariado juvenil y fin de semana", en *Estudios de Juventud*, núm. 37, pp. 55-69.
- Carpio, M. (coord.) (1999) "El sector no lucrativo en España. Especial atención al ámbito social". Madrid: Pirámide.
- Casado, D. (1979) "Cambio de las instituciones de bienestar social en España", Madrid: Marova.

- Casado, D. (1989): "Las organizaciones sociovoluntarias", en ÁLVAREZ, J.J., AZÚA, P., BELTRÁN, J.L., CASADO, D., ESTIVILL, J., [et al.] *Organizaciones Voluntarias e Intervención Social. Estudio Aplicado en el Campo de las Toxicomanías*, Fuenlabrada (Madrid): Acebo.
- Casado, D. (dir.) (1991) " Organizaciones voluntarias en Europa", Madrid: Acebo, 1991.
- Casado, D. (dir.) (1992) "Organizaciones voluntarias en España", Barcelona: Hacer.
- Casado, D. (1994) "Acción social y servicios sociales", en VV. AA.: V Informe sociológico sobre la situación social de España, Madrid: Fundación Foessa.
- Casado, D. y Guillén, E. (1995) "Introducción a los servicios sociales", Madrid: Editorial Popular.
- Casado, D. (comp.) (1995) "Organizaciones voluntarias en España", Barcelona: Hacer.
- Casado, D. (1996) "Visión panorámica de las organizaciones voluntarias en el ámbito social", *Documentación Social*, nº 103.
- Casado, D. (1997) "Antecedentes históricos de la política social", en Alemán Bracho, C. y Garcés Ferrer, J.: *Política social*, Madrid: McGraw-Hill.
- Casado, D. (comp.) (1997 b) "Entidades sociovoluntarias en Europa", Barcelona: Hacer.
- Casado, D. (1999) "Imagen y realidad de la acción voluntaria", Barcelona: Hacer.
- Casado, D. (2000) "Organizaciones voluntarias de objeto social en España", *Economistas*, 83.
- Casado de Otaola, L. (1997): "Organizaciones sociales voluntarias en Alemania", en Casado (1997), pp. 71-127
- Casares Villanueva, M.L. (1994) "Voluntariado y derecho. Análisis de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 5.
- Castells, M (1997) "La era de la información. Economía, sociedad y cultura", Vol.1, Madrid: Alianza editorial.
- Castells, M. (1997) "El futuro del Estado de Bienestar en la sociedad informacional" en S. Giner y S. Sarasa (1997) "Buen gobierno y Política Social", Barcelona: Ariel

- Castells, M (2001): *La era de la información. Vol III: Fin de milenio*. Madrid. Alianza.
- Castiñeira, A. (Coor.) "Libre Blanc del Tercer Sector Cívicosocial". Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- CEC (1997) Comunicación de la Comisión: "Modernización y mejora de la Protección Social en la UE", COM (97) 102, 12-3-97.
- CEC (2000) Comunicación de la Comisión: "Construyendo una Europa inclusiva", COM (2000) 79, 1-3-00.
- CES (1997): "La inmigración en la Región de Murcia". Colección estudios, nº 6, Murcia.
- Centro de Fundaciones (1986) "Directorio de las fundaciones", Madrid.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1993): Apoyo informal a las personas mayores, estudio nº 2072.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1994): Valores y dinámica intergeneracional (jóvenes 15-24 años), estudio 2105
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1994): Valores y dinámica intergeneracional (población adulta: > 25 años), estudio 2107.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1996): Expectativas y preocupaciones sociales de los jóvenes, estudio nº 2221
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1998): Juventud y calidad de vida, estudio nº 2302.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1998): La soledad en las personas mayores, estudio nº 2279.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (1998): Religión, estudio 2301.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2000): Informe sobre la juventud española 2000, estudio nº 2370.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2001): Estudio 2411, (marzo), Madrid. Estudio 2415, (abril), Madrid.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2001): Actitudes y posición de la población española hacia las prácticas solidarias, estudio nº 2419

- Chaves, R. y Monzón, J.L. (2000): "Las cooperativas en las modernas economías de mercado: perspectiva española", *Economistas*, nº 83, pp.113-124.
- Cohen, J. y Arato, A. (1992) "Civil Society and Political Theory". Cambridge, MIT Press.
- Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica: Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica, Ministerio de Sanidad y Consumo, 1985.
- Colectivo Ioé (1989) "Participación ciudadana y voluntariado social", EFOSS/ Ayuntamiento de Madrid, (Investigación no publicada)
- Colectivo Ioé (1990) "Participación ciudadana y voluntariado social", en *Política Social y Participación*, Monográfico de *Documentación Social: Revista de Estudios Sociales y Sociología Aplicada*, núm. 80, Madrid: Cáritas Española, pp. 159-170.
- Colectivo Ioé (1996) "«Proyecto +60»: Una experiencia de acción voluntaria en el barrio de Prosperidad", en *Voluntariado*, monográfico de la revista, *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología aplicada*, núm. 104, Madrid: Cáritas Española, pp. 285-302.
- Colectivo Ioé, Rodríguez, P. (1997) "Voluntariado y Personas Mayores: Una experiencia de Investigación Acción Participativa" (IAP), Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Colozzi, I. (1994) "El papel del voluntariado en los servicios socio-sanitarios", en Donati, P. (ed.), *Manual de Sociología de la Salud*, Madrid: Díaz de Santos. (e.o. 1987)
- Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica (1985), "Informe de la Comisión Ministerial para la Reforma Psiquiátrica". Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Comisión Europea (2001) "Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas". Bruselas: Comisión Europea.
- Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) (2000) "Memoria de la Obra Social 2000".
- Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (2002), "Encuesta a Hogares Perceptores del IMI. Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Madrid".
- Corera, C., Pérez, B. (1998) "Servicios Sociales y Exclusión Social en Navarra. Proceso de Reordenación de la atención primaria en Navarra" Navarra.

- Constenla, T.: "El cura se queda sin caja", El País, 3 de diciembre de 1999.
- Cortés, L., Hernán, M^a J. y López, O. (1997) "Las organizaciones de voluntariado en España". Madrid: Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España.
- Cortés, L., Hernán, M. J. y López, O. (1999) "Las Organizaciones de Voluntariado en España". Madrid: PPVE. *Documentos de trabajo* nº 10.
- Cortina, A.: "La real gana: ética del voluntariado", El País, 27 de febrero de 2001.
- Cuenca Doncel, A. M. (2000) "El trabajo social en FEAFES: su función gestora". Tésina inédita. León: Escuela Universitaria "Virgen del Camino".
- Chacón, C. (2001) "Resumen del Libro Verde de la Acción Social de la Empresa". Barcelona: Cies.
- De Benavides Castro, M. T. (1992) "La política de cooperación social desde la perspectiva del sector público y el sector privado", en Montserrat, J.: Contratación Externa de los Servicios Sociales, Barcelona: Asociación de Economía de la Salud.
- De la Fuente, C.; Montraveta, I. y Valls, R. (1999): *Quien es quien. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- De Lorenzo, R., Cabra de Luna, M. A. y Jiménez-Reina, (1991) "Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario". Madrid: Escuela Libre Editorial.
- De la Porte, C., Pochet, P., Room, G. (2001) "Social benchmarking, policy making and new governance in the EU". *Journal of European Social Policy*, nº 4.
- De Marcos, R. (1997) "Organizaciones voluntarias: El caso de Irlanda del Norte", en Casado (1997), pp. 211-250
- De Miguel, J. M. (1994) "Salud y sanidad", V Informe sociológico sobre la situación social de España, Madrid: Fundación Foessa.
- Del Valle, A. y Echarren, R. (1965) "Los centros sociales", Madrid: Euramérica.
- Deakin, N. y Taylor, m. (2001) "Citizenship, civil society and governance". No publicado. Presentado en la conferencia sobre "El Tercer Sector desde una perspectiva europea". Trento: Italia, 2001.
- Defensor del Pueblo (1992) "Estudio y recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre la situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España", Madrid: Oficina del Defensor del Pueblo.

- Defourny, J. y Monzón, J.L. (1992) "Economía social. Entre economía capitalista y economía pública". Valencia: CIRIEC- España.
- Dekker, P. y Van Der Broek, A. (1998) "Civil Society in comparative perspective: Involvement in Voluntary Associations in North America and Western Europe", *Voluntas*, vol 9, nº 1, pp.11-38.
- Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración (2002) "Balance 2001".
Oficina de Relaciones Informativas y Sociales. Madrid: Ministerio del Interior.
- Delgado, M. (1998) "La Globalización. Actores y Atrezzo", en Jerez, A.(coord.) (1998) pp 46-77.
- Delpérée, F. (ed.) (2001) "Le principe de subsidiarité". Bruxelles: Bruylant.
- Departamento de Bienestar Social Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra (2002) "Documento base para un Plan de *Atención Comunitaria de servicios Sociales*". Pamplona. .
- Departamento de Bienestar Social. Gobierno de Navarra (1998) "Plan de Lucha contra la Exclusión social en Navarra, 1998-2005". Pamplona.
- Desviat, M.(1994) "La reforma psiquiátrica", Madrid: Ediciones Dor.
- Desviat, M. (1999) "¿Qué fue de la reforma psiquiátrica?", Goze.
- Díaz de Rada, V. (2000) "Utilización de nuevas tecnologías para el proceso de recogida de datos en la investigación social mediante encuesta", *Reis*, nº 91, pp 137-166.
- Díez Rodríguez, Á. (1999) "Voluntarios, ONGs y sociedad civil en la reordenación globalizadora", en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 45, Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 93-102.
- Documentación Social Nº 103, 1996 "Tercer Sector".
- Domínguez, T. (2001) "Organizaciones 'no' gubernamentales?" (2001) "La Clave", 25-31 de mayo de 2001.
- Domínguez, I., Cerrato, J. García, I. (2001) "La realidad de las Fundaciones en España". Madrid: Fundación Marcelino Botín.
- Donati, P.P. (1998) "La crisis del Estado social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 5.

- Durán Heras, M^a A. (1999) "Los costes invisibles de la enfermedad". Madrid: Fundación BBVA.
- EDIS, "El voluntariado en el campo de la marginación social", multicopiado, s. f..
- Ellison, N. (1999) "Beyond universalism and particularism: rethinking contemporary welfare theory", *Critical Social Policy*, nº 58.
- Escobar, J. I., (1998) "Apoyo social y redes sociales", *Avances en salud mental*, nº 1.
- Esping-Andersen, G. (1990) "The three worlds of Welfare State", Princeton: Princeton University Press (Ed. Castellano (1993 "Los tres mundos del Estado de Bienestar". Burjasot: Alfons el Magnanim).
- Esteban de la Vega, M. (1997) "Pobreza y beneficencia en la reciente historiografía española", en Esteban de la Vega, M. (ed.) (1997): *Pobreza, Beneficencia y Política Social*, Madrid: Marcial Pons - Asociación de Historia Contemporánea.
- Estivill, J. y De la Hoz, J.M. (1997) "El sector privado social: Mosaico italiano", en Casado (1997), pp. 251-318.
- Estivill J., Bernier, A., Valadou, C. (1997) "Las empresas sociales en Europa". Comisión Europea. Dirección General V. Barcelona: Hacer.
- European Commission (1997) "Promoting the role of voluntary organizations and foundations in Europe". Luxembourg.
- Evers, A. Bode, i., Gronbach, s., Graf, A. (1999) "The Enterprises and Organizations of the Third System: a Strategic Challenge for Employment". National Report Germany. Liege: Ciriéc.
- Falcón, E. (1997): "Dimensiones políticas del voluntariado: de la promoción al cambio de estructuras", en *Cuadernos Cristianisme i Justícia* núm. 79, Barcelona: Cij.
- Fazzi, L (1996): "Social Policies and the Non-Profit Sector in Italy: A Critique of the Ideologies of Contracting-Out", *Economic and Industrial Democracy*, vol 17, nº 1, pp 75-97.
- FEAFES (2000) "Memoria de actividades 2000", inédita.
- Federación Catalana de Voluntariado Social (1995) "Circular Amigos 17, Barcelona, 15 de mayo de 1995".

- Fenton, , N., Passey, A. y Hems, L. (1999) "Trust, the voluntary sector and civil society", *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol 19 (7-8), pp. 21-42).
- Ferrera, M. (1993) "EC, Citizens and Social Protection", CEC, Brussels.VE2.
- Ferrera, M. y Rhodes, M. (2000) "Recasting European Welfare States" en *West European Politics*, 23 (2).
- Ferrera, M, Hemerijck, A. y Rodees, M. (2000) "The future of Social Europe. Recasting work and welfare in the new economy". Oeiras: Celta Editora.
- Ferrera, M., Matsaganis, M., Sacchi, S. (2002) "Open coordination against poverty: the new EU Social inclusion process". *International Seminar on Fighting poverty and social exclusion in Southern Europe*". Publicado en *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, nº 3, 2002.
- Fisher, J. (1986) "In the Search of Development: Some Direction for Further Investigation". *The Journal of Modern African Studies*, vol 24 (2), citado en Rifkin, J. (1997).
- Fisher, J. (1993) "The Road from Rio: Sustainable Development and the Non-Governmental Movements in the Third World". Westport, CT: Praeger.
- Fisher, J. (1994). "The Sustainability of Third World NGOs", Yale University, en *International Society for Third-Sector Research (ISTR,1994)*, p.38.
- Florez, M. (1997): "Non-governmental organizations and philanthropy: The Colombian case", *Voluntas* vol. 8, nº 4, pp 386-400.
- FOESSA (1994) "V informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000". Madrid: Fundación FOESSA.
- Foucault, M. (1988) "Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión", Madrid: Siglo XXI. (e.o. 1975)
- Fuentes, P. (1995) "¿Una ley para el voluntariado?", en *Cáritas*, nº 354, septiembre.
- Fuentes, P.: Entrevista, en *Voluntarios*, nº 17, marzo de 1996.
- FUNDACIÓN ESPLAI (2002a) "El Tercer Sector visto desde dentro. La renovación de las ONGs y los retos de la exclusión social". Barcelona.
- FUNDACIÓN ESPLAI (2002b) "Diario de la Fundación Esplai", abril 2002, nº 0.

FUNDACIÓN ESPLAI (2002) "Visto desde dentro. La renovación de las ONGs y los retos de la exclusión social".

FUNDACIÓN MECALUX (2001) "Guía práctica del mecenazgo". Barcelona: Fundación Mecalux.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2002) "Las fundaciones de empresa en España". Madrid: Fundación Telefónica.

FUNDESCO: Serie documental innominada, nn.º 5, 7, 10 y 12.

Funes Rivas, M.ªJ. (1995) "La Ilusión Solidaria: Las organizaciones altruistas como actores sociales en los regímenes democráticos", Madrid: UNED.

García Brocara, J.L.(1976) "La Sociedad Económica Matritense de Amigos del País",. Madrid: Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País.

García Campá, S. (2001) "¿Participación voluntaria o trabajo voluntario? Algunas respuestas a la luz de la legislación estatal, autonómica y europea", en García Inda, A., Martínez de Pisón, J. (coords.) *Ciudadanía, Voluntariado y Participación*, Madrid: Dickinson.

García Inda, A. (1995) "La regulación del voluntariado en el contexto de las transformaciones jurídicas del estado social". *Revista de Fomento Social*, 50.

García Inda, A. y Casares Villanueva, M.L. (1994) "La construcción jurídica del voluntariado social. Reflexiones sobre voluntariado y derecho a propósito de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre", *Revista de Fomento Social*, 49.

García Inda, A. (2001) "Sobre participación, voluntariado y Servicio Civil", en *2001 Repensar el Voluntariado*, monográfico de *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, núm. 122, pp. 161-186, Madrid: Cáritas Española

García Roca, J. (2001) "En Tránsito hacia los Últimos: Crítica Política del Voluntariado". Santander: Sal Terrae.

García Roca, J (2001) "El voluntariado en la sociedad de bienestar", *Documentación Social*, 122, pp 15-40

Garrido Falla, F. (1967) "Beneficencia general y particular", en *Problemas fundamentales de la Beneficencia y la asistencia social*, Madrid: Ministerio de Gobernación.

Gelissen, J. (2000) "Popular support for institutionalised solidarity: a comparison between European Welfare States" *International Journal of Social Welfare*, 9.

- Germanes Hospitalaries del Sagrat Cor de Jesús (1997) "Memoria Anual".
- Geyer, R. (2000) "Exploring European Social Policy: an exploration". Oxford: Polity Press.
- Gidron, B., Kramer, R. y Salamon, L. (1992) "Government and the Third Sector". San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Giner, S. y Pérez Yruela, M. (1980) "La sociedad corporativa", Madrid: CIS.
- Giner, S. (1997) "Historia del Pensamiento Social" (e.o. 1967). Barcelona: Ariel.
- Giner, S. y Sarasa, S (1995) "Altruismo cívico y político social", Documento de trabajo Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Universidad Pompeu Fabra, CSIC, septiembre 1995, nº 95/113.
- Giner, S. y Sarasa, S. (1997) "Altruismo cívico y política social" en Giner y Sarasa "Buen gobierno y política social". Barcelona: Ariel.
- Giner, S. (1987) "Ensayos Civiles". Barcelona: Península.
- Giner, S. y Sarasa, S. (eds) (1997) "Buen gobierno y política social". Barcelona: Ariel.
- Gladstone, F.J. (1979) "Voluntary Action in a Changing World", London: Bedford Square Press of the NCSS.
- Gomá, R. (1996) "La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa". Revista Internacional de Sociología, nº 15.
- González Blasco, P. y Gutiérrez Resa, A. (1997) "La opinión pública ante el voluntariado", Madrid: Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid.
- González Duro, E. (2001) Entrevista, en Entorno social, mayo/junio 2001.
- Gough, I (1996) "Social welfare and competitiveness", New Political Economy, nº 1.
- Gough, I (2000) "Global capital, human needs and social policies", New York: Palgrave
- Granda! Nores, M. I. (1994) "Consolidación del voluntariado social", Revista de servicios sociales y política social, nº 36.
- Grupos de Trabajo relativos a las ONGs de ámbito social: Propuestas para la mejora del tercer sector de ámbito social en España, Madrid, 12 de enero de 1999 (fotocopiado).

- Gummett, P. (ed.) (1996) "Globalization and public policy", Cheltenham, Edward Elgar.
- Gutiérrez Resa, A. (1996) "Iniciativa Social y Servicios Sociales", en Alemán Bracho, M.ªC., Garcés Ferrer, J. (dirs.), *Administración Social: Servicios de Bienestar Social*, Madrid: Siglo XXI Editores, pp. 301-324.
- Gutiérrez Resa, A. (1997) "Acción Social no Gubernamental", Valencia: Tirant lo Blanc.
- Habermas, J. (1986) "La Reconstrucción del Materialismo Histórico", Madrid: Taurus. (e.o. 1976)
- Hansmann, H. B. (1986) "The role of nonprofit enterprise". En S. Rose-Ackerman: "The economics of nonprofit institutions: studies in structure and policy". New York: Oxford University Press.
- Hansmann, H. B. (1996) "The ownership of enterprise". Cambridge: Harvard University Press.
- Hantrais, L. (1995) "Social Policy in the European union". London: MacMillan.
- Kendall, J. Y Anheier, H. (1999) "The Third Sector and the European Policy process: an initial evaluation". *Journal of European Public Policy*, 6 (2).
- Hargreaves, J. (1993) "Promesa y problemas en el ocio y los deportes femeninos", en BARBERO, J.I. (comp.), *Materiales de Sociología del Deporte*, Madrid: Ediciones Endymión - La Piqueta.
- Herrera Gómez, M. (1998a) "El Tercer Sector en los Sistemas de bienestar", Valencia: Tirant lo Blanch.
- Herrera Gómez, M. (1998b) "La especificidad organizativa del tercer sector: tipos y dinámicas", en *Papers, Revista de Sociología*, núm. 56, pp. 163-196.
- Hirst, P. (1994) "Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance", London: Polity Press.
- Hirst, P. y Thompson, G. (1995) "Globalization and the future of the nation State", *Economy and Society*, 24 (3).
- Hirst, P. y Thompson, G. (1996) "Globalization in question", Cambridge: Polity Press..
- Hodkinson, V. y Weitzman, M. (1992) "Giving and Volunteering in the United States: Findings from a National Survey". Washington ,DC: Independent Sector Hodgkinson, y Weitzman.

- Hodgkinson, V. et al (1992), "Non-profit Almanac, 1992-1993", San Francisco: Jossey-Bass, citado en Pryor (1994).
- Holton, R (1998) "Globalization and the Nation State", London: Macmillan.
- Horkheimer, M. (1990) "Acerca del problema del pronóstico en las ciencias sociales", en *Teoría Crítica*, Buenos Aires: Amorrortu editores. (e.o. 1933)
- Hout, W. (1996) "Globalization, regionalization and regionalism; a survey of contemporary literature". *Acta Política* nº 31.
- Iglesias de Ussel, J. (1994) "V Informe Foessa: capítulo 3, La familia", Madrid: Fundación Foessa.
- Iglesias de Ussel, J. (1989) "Socialización y control social", en CAMPO, S. DEL (ed.), *Tratado de Sociología* (vol.1), Madrid: Tecnos. (e.o. 1985).
- Inglehart, R. (1998) "Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades", Monografía 161, Madrid: CIS
- Inglehart, R et al (2000) *World Values Surveys and European Values Surveys, 1990-1993, 1995-1997*, Institute for Social Research: University of Michigan
- Institucional (1988) "Discurso sobre el fomento de la industria popular", [1774], Madrid: Aguilar.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) Estadísticas de establecimientos sanitarios con régimen de internado. Madrid, varios años.
- Intrass-MTAS (2002) "Contenido de la norma. ONGs con calidad". Madrid: Intrass-MTAS.
- Jakobson, L. et al.(1994) "Privatization and Emergence of the Third Sector in Russia", State University, Moscow, en *International Society for Third-Sector Research (ISTR,1994)*, p. 55.
- James, E (1987) "The Nonprofit Sector in Comparative Perspective", en Powell, W. W. (1987), pp. 397-415.
- Jerez Novara, A. (1999) "Imágenes para pensar los retos de la participación juvenil", en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 45, Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 113-123.
- Jerez, A. (1997) "¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector". Madrid: Tecnos.

- Jessop, B. (2000) "The future of the Welfare State", Cambridge: Polity Press.
- Keil, R. (1998) "Globalization makes States: Perspectives of Local Governance in the Age of the World City". *Review of International Political Economy* 5(4).
- Kendall, J. y Knapp, M. (2000) "Voluntary sector providers of care for older people in comparative perspective". En M. Harris y C. Rochester (eds) "Voluntary organizations and social policy: perspective on change and choice". London: Macmillan.
- Kendall, J. (2001) "The Third Sector and the development of European public policy: framework for analysis?". Civil Society Working Paper nº 19. CSS, LSE. London.
- Kimmerling, B. (1993) "Patterns of Militarism in Israel". *European Journal of Sociology* nº34, pp.196-223, citado en Alexander, J. (1997).
- Knapp, M. y Kendall, J. (1991) "Problemas de política pública en el Sector Voluntario del Reino Unido en los 90", *Economistas*, nº 51, pp.12-28.
- Kuhnle, S y Selle, P. (eds) (1992a) "Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective". Aldershot: Avebury.
- Kuhnle, S y Selle, P. (1992b) "Government and voluntary organizations; A relational perspective", en Kuhnle y Selle (eds) (1992a), pp.1-34.
- Kuti, E. (1999) "Different Eastern European Countries at Different Crossroads", *Voluntas*, Vol. 10, nº 1, pp.51-60.
- Lacaci Prieto, R. (1993) "Asociaciones voluntarias", en Salustiano del Campo (dir). *Tendencias sociales en España (1960-90)*, vol. 1, Bilbao: Fundación BBV.
- Landim, L. (1997) "NGOs and philanthropy in Latin América: The Brazilian case", *Voluntas* Vol. 8, nº 4, pp.351-371.
- Laparra Navarro, M. (2001) "Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión". *Pobreza y Exclusión: La malla de seguridad en España*. Luis Moreno. Ed. CSIC. Madrid: Colección Politeya.
- Laparra Navarro, M. (2000) "Descentralización de los servicios sociales". Congreso Políticas sociales contra la pobreza. Fundación Argenteria/ Gobierno Vasco. Bilbao. Junio de 2000.
- Laparra, M., Pérez, B. (1999) "Guía de Entidades de la Red Navarra de Lucha contra la Pobreza en Navarra". Pamplona.

- Laparra Navarro, M., (1989) "Privatización y Servicios Sociales. El caso de Navarra". *Revista de Treball Social*, nº 115.
- Laplanche, J., Pontalis, J.-B. (1987) *Diccionario de Psicoanálisis*, Barcelona: Labor. (e.o. 1968 -2ª ed.-)
- Laville, J. L. (1994) "L'économie solidaire". Paris: Desclée de Brouwer.
- Laville, J.L., Borgaza, C., Defourny, J., Evers, A., Lewis, J., Nyssens, M., Pestoff, V. (2001) "Third Sytem: a Europepan definition" No publicado. Presentado en la conferencia sobre "El Tercer Sector desde una perspectiva europea". Trento: Italia, 2001.
- Leibfried, S. y Pierson, P. (ed.) (1995) "European Social Policy: between fragmentation and integration". Washinton: Brookings.
- Lipovetsky, G. (1994) "El Crepúsculo del Deber. La Ética Indolora de los Nuevos Tiempos Democráticos", Barcelona: Editorial Anagrama. (e.o. 1992)
- López Sánchez, E. (2001) "Sector Voluntario y Mercado de Trabajo", en Aranguren Gonzálo, L.A. [et al.] *Voluntariado y Trabajo Social: III Foro de Trabajo Social*, Madrid: Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas.
- López Pintor, R. y Wert Ortega, I. (1982) "La otra España. Insolidaridad e intolerancia en la tradición político cultural española", *Revista de Investigaciones Sociológicas*, nº 19, Madrid: CIS.
- Lysack, C., Krefling, L. (1993) "Comunity-based rehabilitation cadres: their motivation for volunteerism", en *International Journal of Rehabilitation Research*, Volumen 16, núm. 2, London: Chapman & Hall y Rehabilitation International, pp. 133-141.
- MacDonald, R. (1996) "Labours of Love: Voluntary Working in a Depressed Local Economy", en *Journal of Social Policy*, vol. 25, parte 1, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 19-38.
- Madrid, A. (1999) "Participación, voluntariado y desobediencia", en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 45, Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 77-85
- Madrid, A. (2001) "La institución del voluntariado", Madrid: Trotta.
- Marhall, T.H. (1950) "Citizenship and social class and other essays", Cambridge: Cambridge University Press.
- Marbán Gallego, V. (2000a) "Sociedad civil, tercer sector y entidades de servicios sociales en España" (memoria de tesis), Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica, Universidad de Alcalá.

- Marbán Gallego, V. (2000b) "Estructura económica y organizativa de las entidades voluntarias en España", *Economistas*, 83.
- Marbán Gallego, V., Rodríguez Cabrero, G. (2001): "El voluntariado: prácticas sociales e impactos económicos", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Asuntos Sociales)*, núm. extraordinario (monográfico sobre voluntariado), pp. 49-69.
- Martí Bosch, Ll. (2000) "Por qué el voluntariado", Madrid: Ccs.
- Martín Criado, E. (1999): "El paro juvenil no es el problema, la formación no es la solución", en CACHÓN, L. (ed.), *Juventudes, Mercados de Trabajo y Políticas de Empleo*, Valencia: 7 i Mig editorial, pp. 15-47.
- Martínez, M^a I., González, E., González, A. y otros (2000) "Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social". Madrid: MTAS y Fundación Tomillo.
- Martínez González-Tablas, A. (2000) "Economía política de la globalización", Barcelona: Ariel.
- Martínez, M (2000) "Los precios públicos en los centros de atención a personas con discapacidad de la Comunidad de Madrid", (informe a petición).
- Martínez, , M^a I y González, E. (2001) "El papel del Tercer Sector en la política de empleo", *Cuadernos Aragoneses de Economía*, vol 2, nº 2, pp 245-263
- Merton, R.K. (1995) "Teoría y estructura sociales", México: Fondo de Cultura Económica. (e.o. 1968)
- Merton, R.K., Barber, E. (1980) "Ambivalencia sociológica", en MERTON, R.K., *Ambivalencia Sociológica y otros Ensayos*, Madrid: Espasa Calpe.
- Mindak, W. A. y Bybee H. M.(1971) "Marketing's Application to Fund Raising". *Journal of Marketing*, Julio, 1971, nº 35, citado en Barnes, .y Fitzgibbons, D (1992) "Strategic marketing for charitable organizations", *Health Marketing Quarterly*, vol 9, nº 3, 4, pp. 103-114.
- MINISTERIO DE HACIENDA, (2000) "Ejecución del presupuesto de gastos del Estado. Clasificación funcional desagregada por programas", Madrid: IGAE.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1999, 2002) "Quien es quien. Las entidades de acción social beneficiarias de la asignación tributaria del 0,52% del IRPF". Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (1997) "Plan Estatal del Voluntariado 1997-2000".

- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (2001) "Plan del Voluntariado 2001-2004".
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS) (2002) "Plan Estatal del Voluntariado 1997-2000: Balance de ejecución".
- Mishra, R. (1999) "Globalization and the Welfare State", Cheltenham: Edward Elgar.
- Mitchell, K. (2001) "Transnationalism, neoliberalism and the rise of the Shadow State". *Economy and Society*, vol.30, nº 2.
- Montañés, M. (1996) "Una obligada reflexión sobre el voluntariado", en *Cuadernos de la Red*, núm. 4, pp. 11-16.
- Montañés, M., R. Villasante, T., Alberich, T. (1996) "Asociaciones de voluntarios? Lo que se dice y lo que se quiere decir cuando hablamos de voluntariado", en *Voluntariado*, monográfico de *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, núm. 104, Madrid, Cáritas Española, pp. 13-25.
- Montserrat, J. (1996) "Hacia un enfoque multidisciplinar del sector no lucrativo", *Documentación Social*, nº 103.
- Montserrat, J. e Illa, J. (1998) "La despesa i el seu finançament en serveis socials a la ciutat de Barcelona. Anàlisi comparativa: anys 1993/1996". Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Montserrat, J. (2000) "Las ONL ante el reto de la economía mixta del bienestar", *Economistas*, 83.
- Montserrat Codorniu, J. y Rodríguez Cabrero, G (Coord.) (2000) "Economía del Tercer sector", *Revista Economistas*, Madrid.
- Moreno, L. (2000) "Ciudadanos precarios", Barcelona: Ariel.
- Moreno Ruiz, R. (1999) "Las empresas de participación que realizan la actividad aseguradora, con especial referencia a la de previsión social", Tesis Doctoral, Madrid, Departamento de Ciencias Empresariales de la Universidad de Alcalá.
- Moreno Ruiz, R. (2000): "Las mutualidades: empresas de participación en la actividad aseguradora y de previsión social", *Economistas*, nº 83, pp.137-147.
- Morán, M.^aL., Benedicto, J. (2000) "Jóvenes y Ciudadanos", Madrid: INJUVE.
- Morón Bécquer, P. (1999) "Generación de empleo por el tercer sector", en Carpio, M. (coord.), "El sector no lucrativo en España. Especial atención al ámbito social", Madrid: Pirámide, pp. 197-222.

- Mouzelis, N. (1999) "Differentiation and marginalization in late modernity" en I.Gough y G.Olofsson (Ed.) "Capitalism and social cohesion: Essays on exclusion and integration", London: MacMillan.
- Muñoz del Bustillo, R (ed) (2000) "El Estado de Bienestar en el cambio de siglo", Madrid: Alianza, Ver capítulo 1.
- Muñiz, R. (1996) "A ley de Voluntariado ou manía de lexislalo toudo", en Boletín de la Rede Galega contra a Pobreza e Exclusión Social, nº 2, marzo de 1996.
- Nasarre, E. (1993) "El principio de subsidiariedad: su vigencia", en Laboa, J.M. (ed.): *Solidaridad y Subsidiariedad en la Sociedad Española*, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas, Fundación Konrad Adenauer.
- Navarro, V. (2000) "Globalización económica, poder político y Estado de Bienestar", Barcelona: Ariel.
- Navarro, J. (1979) "Requisitos institucionales y financieros para una potenciación de la participación privada con fin no lucrativo en los servicios sociales", en *Descentralización de los servicios sociales*, Madrid: Marsiega.
- Nerfin, M. (1988) "El tercer sistema, redes del futuro", *Tendencias*, noviembre, 1988.
- Noguera, J.A. (2000) "Conclusiones. La reestructuración de la política en España" en J.Adelantado, o. c.
- Ochando Claramunt, C. (1999) "El Estado de Bienestar", Barcelona: Ariel.
- ONCE (2001) "Informe Anual 2000". Madrid: ONCE.
- O'Neill, M.(1989) "The Third America: The Emergence of the Nonprofit Sector in the United States". San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Orízo, F. A. (1991) "Los nuevos valores de los españoles". Madrid: SM.
- Ortí Benlloch, A. (1994): "La confrontación de modelo y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social", en Delgado, J.M., Gutiérrez, J. (ed.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.
- Ortí Benlloch, A. (2002) "Fundación, límites de clase y crisis de hegemonía del Estado de la Restauración: agonía del orden canovista y conflicto social". En VV.AA Ateneo del Madrid: "Centenario de la Información sobre Oligarquía y Caciquismo". Madrid: Fundamentos.

- Paramés Montenegro, C.: "Los recursos de las entidades sin ánimo de lucro", AFS, Documentación Técnica, nº 49, tercera época.
- Pateman, C. (1988) "The Fraternal Social Contract", en Keane (ed)(1988) *Civil Society and the State. New European Perspectives*, pp. 101-128. London:Verso, citado en Alexander, J. (1997)
- Pestoff, V. A. (1998) "Beyond the market and the State. Social enterprises and civil society in a welfare society". Ashgate: Aldershot.
- Pérez Díaz, V. (1987) "El retorno de la sociedad civil". Madrid: IEE.
- Pérez Yruela, M. (1997) "Corporatismo y Estado de Bienestar", en Giner y Sarasa (1997), pp. 133-150.
- Petras, J. (2000) "La izquierda contratada: Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo", Madrid: Akal.
- Petrella, R. (1996) "Globalization and internationalization: the dynamics of the emerging world order", en R. Boyer y D. Drache (eds) "States against markets: the limits of globalization". London: Routledge.
- Pierson, P. (2001) "Coping with permanent austerity: Welfare State Restructuring in affluent democracies" en P.Pierson (ed) "The new politics of the welfare state" Oxford: Oxford University Press.
- Piñar Mañas, J.L. , Sánchez Rivera, R. (2001) "Ej Tercer Sector Iberoamericano". Valencia: Centro de Fundaciones y Fundación Benito Alcántara.
- Polanyi, K. (1997) "La Gran Transformación, crítica del liberalismo económico", Madrid: La Piqueta/Endymion.
- Powell W. W. (ed) (1987) "The Nonprofit Sector. A research handbook", New Haven: Yale University Press.
- Pryor, F. (1994) "Reflections on the non-profit sector: review essay". *Comparative economic studies*, Vol. 36, nº 1, pp 69-81.
- Presidencia del Gobierno (1963) "Plan de Desarrollo Económico y Social", Madrid.
- Prieto, C. (1999) "Globalización económica, relación de empleo y cohesión social" *Papers*, Revista de Sociología, nº 58.
- Programa Greco, (2001) "Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España". Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Ministerio del Interior.

- Projecció (2000) "Directorio 2000 del patrocinio y mecenazgo en España".
Barcelona: Projecció-Mecenatge social.
- Real Diputación San Andrés de los Flamencos (1992) "Renacimiento de la
Fundación Carlos de Amberes: Una opción Europea", Madrid.
- Regulska, J. (1999) "NGOs and Their Vulnerabilities During the Time of Transition:
The Case of Poland", *Voluntas*, Vol. 10, nº 1, pp.61-72.
- Renes, V., Lorenzo, J. y Ramos, C. (1997) "Las organizaciones voluntarias en
Francia", en Casado (1997), pp. 167-210.
- Renes, V., Alfaro, E., Ricciardelli, O. (1994) "El Voluntariado Social", Madrid: CCS.
- Revilla Blanco, M. (ed.) (2002) "Las ONG y la Política. Detalles de una Relación",
Madrid, Istmo.
- Rifkin, J. (1997) "El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo:
el nacimiento de una nueva era" (1994). Barcelona: Paidós.
- Rhodes, M. (1996) "Globalization and West European Welfare States", *Journal of
European Social Policy*, 4(2).
- Rhodes, M. (1997) "El futuro de la dimensión social europea", en L. Moreno
(comp.) " Unión Europea y Estado de Bienestar". Madrid: CSIC-MTAS.
- Rhodes, M. (1998) "Globalization, Labour Markets and Welfare States: a future
competitive corporatism ", EN m.Rhodes and I. Mény: "The future of European
Welfare: a new social contract ?", London: Macmillan.
- Rhodes, M. (2001) "The political economy of social pacts: competitive
corporatism and European Welfare Reform" en P. Pierson (Ed.), "The new
politics of the Welfare State", Oxford: Oxford University Press.
- Ritzer, G. (1999) "La McDonalización de la Sociedad: Un Análisis de la
Racionalización en la Vida Cotidiana", Barcelona: Ariel. (e.o. 1993).
- Rodríguez Cabrero, G. (1990) "El gasto público de los servicios sociales en
España, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, G. (1994) "La política social en España: 1980-1992" en V Informe
Sociológico sobre la Situación Social en España, Madrid: Fundación Foessa
- Rodríguez Cabrero, G., Monserrat Codorniu, J. (dir.) (1996) "Las Entidades
Voluntarias en España: Institucionalización, estructura económica y desarrollo
asociativo", Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.

- Rodríguez Cabrero, G., Ortí, A. (1996) "Institucionalización del sector asociativo en España: Estratificación motivacional e ideológica y diferenciación y complementariedad entre sector público y entidades sociales", en Rodríguez Cabrero, G., Monserrat Codorniú, J. (dir.), *Las Entidades Voluntarias en España: Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 123-165.
- Rodríguez Cabrero, G. (1997) "Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea". En L. Moreno oct.
- Rodríguez Cabrero, G. (1998) "Política Social y pobreza" en VVAA: "Las condiciones de vida de la población pobre en España", Madrid: Fundación FOESSA.
- Rodríguez Cabrero, G. (1999): "Políticas de empleo y tercer sector", en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 45, Madrid: Instituto de la Juventud, pp. 21-42.
- Rodríguez Cabrero, G. (2000) "La economía política de las organizaciones no lucrativas", *Economistas*, 83, 2000.
- Rodríguez Cabrero, G. (2002) "Economía Política de la sociedad de consumo y el Estado de Bienestar". *Política y Sociedad*, vol.39, nº 1/ 2002.
- Rodríguez Piñero, M. et al. (1993) "El sector no lucrativo en España". Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Rodríguez Victoriano, J.M. (1999) "Cómo nos venden el voluntariado: de los derechos sociales a la ayuda voluntaria", en *Gaceta Sindical*, núm. 172, pp. 72-80.
- Rodrik, D. (1997) "Has globalization gone too far?" Washington: IIE.
- Romero, A.J. (2001) "De los planes a los itinerarios educativos: cómo situar la formación en el nuevo contexto de la acción voluntaria", en *2001 Repensar el Voluntariado*, monográfico de *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, núm. 122, Madrid: Cáritas Española
- Ross, J.; Stutts, M. y Patterson, L. (1991) "Tactical considerations for the effective use of cause-related marketing", *Journal of Applied Business Research*, vol 7, nº 2, pp 58-65.
- Rudney, G. (1987) "The Scope and Dimensions of Non-Profit Activity", en Powell, W.W. (1987), pp 55-63.
- Ruiz, L. (1995) "Informe sobre las fundaciones en España", en Demetrio Casado (comp.): *Organizaciones voluntarias en España*, Barcelona: Hacer.

- Ruiz Olabuénaga, J. I.(dir.) (1998) "La juventud liberta. Género y estilos de vida de la juventud urbana española", Bilbao: Fundación BBV.
- Ruiz Olabuénaga, J. I (2000) "El sector no lucrativo en España", *Economistas*, nº 83, pp.63-80.
- Ruiz Olabuénaga, I. (2000) "El sector no lucrativo en España". Madrid: Fundación BBVA.
- Sajardo Moreno, A. (1998) "El sector no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Valenciana". Valencia: Ciriec.
- Salamon, L. M. (1987) "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State", *Journal of voluntary action research*, vol 16, nº 2, pp 29-49.
- Salamon, L. M. (1991): "El sector no lucrativo en los Estados Unidos de América: una introducción", *Economistas*, nº 51, pp. 6-10.
- Salamon, L.M. y Anheier , H. (1994) "The Emerging Sector. An Overview". Baltimore, Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Salamon, L. M. Y Anheier, H. K. (1997) "Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis". Manchester: Manchester University Press.
- Salamon y otros (1998): "The Emerging Sector revisited. A summary". Baltimore, The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II.
- Salamon, L. M. Y Anheier, H.K. (2001) "La sociedad global. Las dimensiones del sector no lucrativo". Madrid: Fundación BBVA.
- Salinas, F. (Coor.), Rubio Martín, Mª José y Cerezo Gilarranz, I. (2001) "La evolución del tercer sector hacia la empresa social". Madrid: Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España.
- San Joan de Déu Serveis de Salut Mental: Memoria 1997.
- Sarasa, S. (1997) "El Tercer Sector en transición" en L. Moreno (ed.) "*Unión Europea y Estado del Bienestar*", Madrid: CSIC.
- Sarasa, S. (1995) "La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas". En Sarasa y Moreno (comp.) "El Estado de Bienestar en la Europa del Sur". Madrid: CSIC-MAS.
- Sarasa, S y Moreno, L. (1995) "El Estado del Bienestar en la Europa del Sur". Madrid: CSIC.

- Schiff, J. y Weisbrod, B (1991) "Competition between for-profit and nonprofit organizations in commercial markets", *Annals of public and cooperative economics*, Vol. 62, nº4, pp 619-639.
- Schmidt, J. (1995) "Civil Society and Social Things: Setting the Boundaries of the Social Sciences", *Social Research*, Vol. 62, nº 4, pp.899-932.
- Schmidtz, D. (2000) "Asumir la responsabilidad", en SCHMIDTZ, D., GOODIN, R.E., *El Bienestar Social y la Responsabilidad Individual*, Madrid: Cambridge University Press. (e.o. 1998)
- Sebastià Sarasa y Guida Obrador (1999) "*Sociedad Civil y Servicios Sociales*."Jornadas sobre itinerarios de incorporación social en un contexto de transformaciones del Estado de Bienestar. Universidad Pública de Navarra. Pamplona. Junio 1999.
- Seibel, W. y Anheier, H. (1990) "Sociological and Political Science Approaches to the Third Sector" en Anheier y Seibel (eds) (1990a), pp.7-20.
- Seligman, A. (1993) "The idea of Civil Society". New York: Free Press.
- Sen, A. (1992) "Inequality re-examined", Oxford: Clarendon Press.
- Serrano Gómez, E. (1994) "Legitimación y Racionalización. Weber y Habermas: la Dimensión Normativa de un Orden Secularizado", Barcelona, Anthropos - Universidad Autónoma Metropolitana.
- Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (2002) "Encuesta a hogares perceptores del IMI. Plan de Lucha contra la Exclusión Social en Madrid". Febrero 2002.
- Shils, E. (1991) "The virtue of Civil Society", *Government and Opposition*, nº 26, pp.3-20.
- Shin, D-M (2000) "Economic Policy and social policy: policy-linkages in an era of globalisation", *International Journal of Social Welfare*, n.9.
- Social Protection Committee (2001) "National Actino Plans against poverty and social exclusion". 2001/ 03. Ref. SPC, 01.01.02.
- Stears, M. (1999) "Needs, welfare and the limits of associationalism", *Economy and Society*, nº 4, vol.28.
- Steinberg, R. (1991) "Does Government Spending crowd-out donations?. Interpreting the evidence", *Annals of Public and Cooperative Economy*, vol 62, nº 4, pp. 591-617.

- Strange, S. (1996) "The retreat of the State: the diffusion of power in the world economy". Cambridge: Cambridge University Press.
- Stubings, P. (1986) "Desempleo y voluntariado en Europa: Resumen", en Bernardo Corral, F. (coord.), *Conferencia Nacional Sobre Voluntariado*, Madrid, Cruz Roja Española, Departamento de Información, Relaciones Públicas y Publicaciones, pp. 53-61.
- Subirats, J. (1999) "¿Existe sociedad civil en España?". Madrid: Fundación Encuentro.
- Subirats, J (2001): "Sociedad civil y voluntariado: Responsabilidades colectivas y valores públicos en España", en *Documentación social* 122, pp.41-66.
- Susín Beltrán, R. (2001) "Algunas cuestiones para comprender la institucionalización jurídica del voluntariado", en *2001 Repensar el Voluntariado*, monográfico de *Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, núm. 122, Madrid: Cáritas Española, pp. 251-269.
- Sykes, R y Alcock, P. (ed) (1998) "Developments in European Social Policy: convergence and diversity". Bristol: The Polity Press.
- Svallfords, S. Y Taylor-Gooby, P. (Eds) (1999) "The end of the Welfare State?", London: Routledge.
- Tavazza, L. (1995) "El Nuevo Rol del Voluntariado Social", Buenos Aires: Editorial Lumen.
- Taylor, M. y Bassi, A.(1998) "Unpacking the State: The Implications for the Third Sector of Changing Relationships Between National and Local Government", *Voluntas*, Vol. 9, nº 2, pp.113-136.
- Taylor-Gooby, P. (2001) "Sustaining State Welfare in hard times", *Journal of European Social Policy*, 11 (2).
- Thompson, P y Hogget, P. (1996) "Universalism, selectivism, particularism: towards a postmodern social policy", *Critical Social Policy*, nº 46.
- Tomás-Carpi, J.A. y Monzón, J. L. (dirs.) (1998) "Libro Blanco de la Economía Social en la Comunidad Valenciana". Valencia: Ed. Ciriéc – España.
- Tönnies, F. (1979) "Comunidad y Asociación. El Comunismo y el Socialismo como formas de Vida " Barcelona: Ediciones Península. (e.o. 1887)
- Turner, B. (2001) "The erosion of citizenship", *British Journal of Sociology*, nº 2, vol.52.

- Urrutia Pérez, C. (2001) "Sector voluntario y mercado de trabajo", en Aranguren González, L.A. [et al.] *Voluntariado y Trabajo Social: III Foro de Trabajo Social*, Madrid: Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, pp. 89-96.
- Varela, J., Álvarez-Uría, F. (1989) "Sujetos frágiles: Ensayos de sociología de la Desviación", Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Van Til, J.(1988) "Mapping the Third Sector: Voluntarism in a Changing Social Economy". Washington,DC: Foundation Center.
- Vega, F.J. y Ventosa, V.J. (1993) "Programas, acompañar, evaluar. Plan de formación de animadores. Educación social. Madrid: Editorial CCS.
- Velloso de Santisteban, A. (1999) "Guía crítica del voluntariado en España", Madrid: Espasa Calpe.
- Verdugo González de la Peña, M. (1993) "La Obra Social de las Cajas de Ahorro", en *El sector no lucrativo en España*, Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Vidal, I. (1996) "La inserción social por la economía: una realidad empresarial", *El autoempleo como respuesta al paro*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Vidal, I. (1992) "Las entitats sense anim de lucre en el àmbit de la vellesa a Catalunya", *XIX Congreso Internacional del CIRIEC, Las empresas públicas Sociales y Cooperativas*, Valencia: CIRIEC-España
- Vilà, A.(1996) "Panoràmica sobre l'acció voluntària a Espanya", en *I Jornades d'intercanvi sobre formació i acció social: Langedoc-Rousillon-Catalunya*, Girona, 1996.
- Vilà, A. "El derecho de los servicios sociales: ¿mito o realidad?", en *Quaderns de Serveis Socials*, nº 14, 1999.
- Vilà, A. (1999) "Legislació específica a l'Estat Espanyol", en Torralba, F. y Vilà, A.: *Perspectives de l'acció voluntària*, Barcelona: Edicions Pleniluni.
- Villarroel, V. G. (2001) "Del manicomio a la inseguridad", en *Entorno social*, mayo/junio, 2001.
- Vinyes, R. (1996): "Aproximación histórica a las asociaciones de carácter no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales", en RODRIGUEZ CABRERO, G., MONTSERRAT
- Codorniu, J. (dir.) *Las Entidades Voluntarias en España: Institucionalización, Estructura Económica y Desarrollo Ssociativo*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, pp. 35-100.

- VVAA (1998) "Las condiciones de vida de la población pobre en España", Madrid: FOESSA.
- Wagner, A. (1996) Documento presentado en The Silver Anniversary conference. Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action, 7-8 Nov, 1996, Nueva York.
- Walzer, M.(1992) "The Civil Society Argument", en. Mouffe, C. (ed)(1992): *Dimensions of radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*. London: Verso pp 90-107, citado en Alexander (1997).
- Weber, M. (1984) "*Economía y Sociedad*", México, Fondo de Cultura Económica.
- Weinblatt, J. (1992) "Do Government Transfers Crowd out Private Transfers to Non-profit Organizations? The Israeli Experience", *International Journal of Social Economics*, Vol. 19, nº 2, pp 60-66.
- Weisbrod, B. A. (1988) "The nonprofit economy". London: Harvard University Press.
- Wolfe, A. (1989) "Whose Keeper?". Berkeley: University of California Press.
- Wuthnow, R. (1996) "Actos de Compasión. Cuidar de los demás y ayudarnos a nosotros mismos", Madrid: Alianza Editorial. (e.o. 1991)
- Yates, N. (2001) "Globalization and social policy". London: Sage.
- Yates, N. (2002) "Globalization and social policy". *Global Social Policy*, vº 2/ nº 1.
- Zavala, J. M.: Reportaje, en *El Mundo*, 18 de diciembre de 2001.
- Zimmer, A. (1999): "Corporatism Revisited- The Legacy of History and the German Nonprofit Sector", *Voluntas*, Vol. 10, nº 1, pp.37-50.
- Zurdo Alaguero, Á. (2001): "El trabajo voluntario: una aproximación sociológica", en Zurdo, Á., Cachón, L., Alonso, L.E. [et al.], "Voluntariado, Tercer Sector y Movimiento Sindical", Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras, pp. 7-69.
- Zurdo Alaguero, Á. (2002): "Las estrategias mediadoras de las organizaciones voluntarias: luces y sombras", en SANAGUSTÍN FONTS, M^a.V., GÓMEZ BAHILLO, C., LUCAS MARÍN, A. (comps.), *La Participación en las Organizaciones: un Desafío para el Nuevo Milenio*, Zaragoza: Egido Editorial, pp. 263-273.



FUNDACIÓN FOESSA
FOMENTO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA



Caritas
Española
Editores

ISBN 84-8440-298-3



9 788484 402985