

JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO
(director)

LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

VOLUMEN III

Criterios y propuestas



Fundación ONCE
para la cooperación e integración social
de personas con discapacidad

JOSÉ LUIS GARCÍA DELGADO
(director)

LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

VOLUMEN III

Criterios y propuestas



Fundación ONCE
para la cooperación e integración social
de personas con discapacidad

Estas páginas forman parte del estudio realizado entre 2001 y 2004 sobre la Economía Social en España, promovido por la Fundación ONCE y publicado en dos obras complementarias, la segunda de las cuales consta de siete títulos diferenciados:

- *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España.*
- *La Economía Social en España.*

Volumen I: *Un enfoque económico del Tercer Sector.*

Volumen II: *Derecho y tributación del Tercer Sector.*

Volumen III: *Criterios y propuestas.*

Documento de Trabajo n.º 1: *Las raíces históricas del Tercer Sector.*

Documento de Trabajo n.º 2: *Gobierno y gestión de las entidades del Tercer Sector.*

Documento de Trabajo n.º 3: *Las Mutualidades de Previsión Social y los sistemas de protección complementarios.*

Documento de Trabajo n.º 4: *Dos análisis sociológicos.*

Con independencia de la autoría que revela en cada caso la respectiva firma, el equipo permanente de investigación ha estado formado por:

José Luis García Delgado
(director)

Juan Carlos Jiménez Jiménez
(subdirector)

Santiago Muñoz Machado
F. Javier Sáez Fernández
Isabel de la Torre Prados
Enrique Viaña Remis
(directores de área)

Manuel Martín Rodríguez
José Luis Monzón Campos
(consultores)

Miguel Ángel Alarcón Conde *Dionisio Ramírez Carrera*
Beatriz Calderón Milán *M.ª Jesús Ruiz Fuensanta*
Francisco González Gómez *M.ª Teresa Sánchez Martínez*
M.ª Ángeles Ortega *Ángela Triguero Cano*
(investigadores)

Carlos M. Fernández-Otheo *Raquel Marín Sánchez*
(coordinadores de edición)

Edita: Fundación ONCE para la Cooperación e Integración Social de personas con discapacidad

ISBN Obra completa: 84-88934-07-6

ISBN Volumen III: 84-88934-10-6

Depósito legal: M. 15506-2005

Imprime: EGRAF, S. A.

ÍNDICE

Introducción: para una valoración de la Economía Social en España. Logros, problemas y oportunidades, por <i>José Luis García Delgado</i>	11
--	----

**PARTE I
PARA UNA TEORÍA DEL TERCER SECTOR**

Sociedad Civil y Tercer Sector, por <i>Víctor Pérez-Díaz</i>	33
Cosa pública, cosa privada: hacia una teoría del Tercer Sector, por <i>Salvador Giner y Teresa Montagut</i>	43
¿Qué clase de Tercer Sector? ¿Qué tipo de sociedad? Sobre los efectos de las actuales políticas gubernamentales en las organizaciones sin fines de lucro, por <i>Helmut K. Anheier</i>	55
Sociedad Civil y Estado de Bienestar, por <i>Julio Iglesias de Ussel</i>	71
El Tercer Sector como necesaria argamasa para la cohesión social, por <i>Marcos de Castro Sanz</i>	87
Ética y Tercer Sector, por <i>Adela Cortina</i>	99
El Tercer Sector y la nueva Economía Social, por <i>José Luis Monzón</i> ...	109

**PARTE II
PROBLEMAS DE MEDICIÓN**

La dimensión del Tercer Sector en España, por <i>José Barea</i>	129
Las estadísticas españolas de registro y el estudio del Tercer Sector, por <i>Enrique Viaña Remis</i>	135
El desafío contable del Tercer Sector, por <i>María Ángeles Durán</i>	147
Posibilidades y dificultades de medición en el Tercer Sector, por <i>Antonio Pulido</i>	159
El Sector No Lucrativo en el entorno de la globalización, por <i>José Ignacio Ruiz Olabuénaga</i>	167

**PARTE III
PLANTEAMIENTOS SECTORIALES**

El desarrollo asociativo en España, por <i>Gregorio Rodríguez Cabrero</i> ..	187
Fundaciones, por <i>José Luis Yuste</i>	199

Las entidades singulares en el fortalecimiento del Tercer Sector: el caso de la ONCE (con unas notas sobre Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción), por <i>Rafael de Lorenzo García</i>	205
El movimiento asociativo de personas con discapacidad como parte del Tercer Sector, por <i>Alberto Arbide Mendizábal</i> y <i>Luis Cayo Pérez Bueno</i> .	241
Cajas de Ahorros: una necesaria redefinición, por <i>Antoni Garrido</i>	257
El gobierno corporativo de las Cajas de Ahorros, por <i>Manuel Martín Rodríguez</i>	263
La cooperativa: un modelo eficaz de empresa colectiva, por <i>Ignasi Faura Ventosa</i>	271
Cooperativismo y asociacionismo en el mundo rural, por <i>Juan Francisco Juliá Igual</i>	277
La Seguridad Social y el mutualismo de previsión: sentido y funciones de las mutualidades, por <i>Bernardo Gonzalo González</i>	289

PARTE IV MARCO INSTITUCIONAL Y GOBIERNO

Reforma social y Tercer Sector, por <i>Juan Ignacio Palacio Morena</i>	303
La Constitución Española y la Economía Social: algunas reflexiones, por <i>Rafael Calvo Ortega</i>	309
Sobre el sector amercantil en España, por <i>Juan Velarde Fuertes</i>	327
El Tercer Sector desde el ámbito de las Comunidades Autónomas: los Servicios sociales de atención a los mayores, por <i>Eduardo Bandrés Moliné</i>	339
Política económica y Tercer Sector, por <i>Miguel González Moreno</i>	345
Fiscalidad del Tercer Sector, por <i>Maximino Carpio García</i>	353
Tensiones y retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas, por <i>Alfred Vernis</i>	361
El gobierno de las organizaciones sin ánimo de lucro, por <i>Vicente Salas Fumás</i>	377

INTRODUCCIÓN

Introducción: para una valoración de la Economía Social en España. Logros, problemas y oportunidades

José Luis García Delgado

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. NOTA PREVIA. 2. UNA IDENTIDAD COMPARTIDA. 3. RASGOS DIFERENCIADOS. 4. IMPRESCINDIBILIDAD SOCIAL. 5. IMPORTANCIA CUANTITATIVA. 6. EL EJE AÑADIDO DE LA DIMENSIÓN SOCIAL. 7. DIFUNDIR PRESENCIA TERRITORIAL. 8. EVALUACIÓN Y CÓMPUTO. LAS CUENTAS NACIONALES. 9. EL DEBER DE TRANSPARENCIA. 10. FINANCIACIÓN: EL PUNTO CRÍTICO. 11. GESTIÓN EFICAZ Y GIRO EMPRESARIAL. 12. RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL Y REPRESENTATIVIDAD. 13. EL TURNO DEL TERCER SECTOR.

1. Nota previa

Las páginas de este volumen, tercero de una amplia obra dedicada al estudio de la Economía Social en España, tienen preferentemente un propósito ensayístico. A diferencia de los volúmenes I y II, en éste no se recogen resultados de un trabajo concreto de investigación, sino reflexiones para mejor enmarcar y ponderar los hallazgos que allí se presentan. Es el producto deliberado —dicho de otro modo— de un planteamiento que ha querido enriquecer los aportes propios de una labor investigadora original, realizada en equipo, con la opinión, singularizada en cada caso, de reconocidos expertos; una opinión que aporta matiz y sirve de cotejo a lo que ha sido objeto de análisis en los volúmenes precedentes.

Se reúnen así hasta veintinueve colaboraciones firmadas: un plural y atractivo cuadro de criterios y propuestas sobre la conceptualización misma de la realidad estudiada, sobre los problemas que presenta su medición, sobre las peculiaridades que presentan cada uno de sus componentes y sobre lo relacionado con el gobierno y los aspectos institucionales de las entidades que forman el Tercer Sector o Economía Social. Cuatro partes diferenciadas ordenan todo ello, con una sistemática que, al relacionarlos, aspira a realzar el interés de unos y otros textos.

Lo que ahora sigue, en estas líneas introductorias, quiere, en parte, ser anticipación de los temas más adelante abordados y, en parte, dar cuenta de consideraciones que encuentran apoyo en el amplio estudio que está en base del conjunto de la obra¹.

2. Una identidad compartida

Tercer Sector o Economía Social rotulan, en nuestros días, una realidad sustancialmente renovada: un *sector emergente* –por emplear una expresión ya acuñada–, con afianzada presencia y con variadísimas modalidades constitutivas, cuya gradual robustez es fruto no tanto de la adaptación de formas y contenidos pretéritos, cuanto de las nuevas y mayores oportunidades de actividad productiva y distributiva, por un lado, y de iniciativa social, por otro, que han abierto, conjuntamente y en su interacción positiva, el crecimiento económico, la afirmación de la democracia y un profundo cambio social. Prosperidad, libertad y modernización social sustentan, pues, esta realidad renovada –y diferenciada– en países desarrollados y, entre ellos, en España, que responde hoy al nombre de Economía Social o de Tercer Sector.

Su fuerza creciente, por una parte, da testimonio de un alto grado de desarrollo y, por otra, prueba la riqueza de la sociedad civil en las democracias avanzadas. Al igual que de la formidable viveza del movimiento asociativo, en particular, del Tercer Sector actual puede decirse, en general, que es tanto un producto como una exigencia de economías y sociedades adelantadas, cada vez más abiertas y plurales. Y así como la presente eclosión asociativa debe verse como una consecuencia positiva de la creciente riqueza y complejidad de nuestras sociedades, el empuje del Tercer Sector en nuestro tiempo tiene tanto o más de respuesta social creativa a las nuevas posibilidades y necesidades que afloran en las economías desarrolladas de las sociedades libres, que de réplica a disfunciones del Estado de Bienestar o a efectos indeseables, por perversos, de la concurrencial mercantil.

Por supuesto que una gran parte de las actuaciones englobadas en el Tercer Sector o Economía Social –de límites, por lo demás, tan difuminados, tan difícilmente precisables– tiene como destino atenciones que la crisis presupuestaria y de eficacia de los servicios públicos ha dejado de asegurar, y naturalmente que aquéllos tienen también hoy, en buena medida, un ingrediente compensador de situaciones socialmente nocivas que deja a su paso la expansión de los mercados. Pero no es en puridad el Tercer Sector, con la fuerza con que está emergiendo,

¹ De hecho, se reproducen ahora, con retoques menores, las páginas del capítulo 9, “Un decálogo conclusivo”, del libro *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España* (José Luis García Delgado, director), Madrid, 2004, libro que es adelanto y síntesis, a un tiempo, de una parte sustancial de la investigación sobre la Economía Social repetidamente antes aludida.

una “tercera opción” entre el sector público y el privado capitalista, con lo que ello seguiría connotando de residual o, si se prefiere, de intersticial. Es, más bien, el resultado de la capacidad creativa de la sociedad para satisfacer nuevas necesidades y atender las acrecidas expectativas que despierta el desarrollo económico y el cambio social en las sociedades libres; no viene, consecuentemente, el Tercer Sector tanto a sustituir como a agregar, tanto a compensar como a añadir.

El carácter original –y positivo, en tanto que significa suma– del Tercer Sector así entendido permite, a su vez, una mejor comprensión de su especificidad. Pues debe verse ésta no como adición de negaciones: lo que no pertenece al ámbito de la Hacienda pública ni lo que es propio de la actividad mercantil lucrativa, sino como afirmación de una doble correlación. Por una parte, la que en el plano de los objetivos o fines perseguidos se establece entre *interés colectivo o general y solidaridad*; por otra, la que en el plano de lo organizativo enlaza *participación con responsabilidad*. Estos son los cuatro términos que hay que conjugar al hablar del Tercer Sector, de la Economía Social; los identificativos.

Su entrelazamiento no es ningún misterio. La elección de objetivos que trascienden lo estrictamente privado y la apropiación particular del lucro que pueda generar la actividad económica, sitúa de inmediato a los actores del Tercer Sector en el ámbito de la ciudadanía que aporta trabajo –remunerado o voluntario– para la consecución de metas que nutren el bien general o el interés común, esto es, en el ámbito de los impulsos solidarios. A su vez, el compromiso participativo que caracteriza a muchas organizaciones de la Economía Social no hace sino alentar el sentido de responsabilidad individual y corporativa. La solidaridad que demuestra otorgar preferencia al interés público deviene así elemento aglutinante, denominador común de las heterogéneas iniciativas asociativas y realidades empresariales encuadrables en el Tercer Sector o Economía Social. Y la naturaleza participativa –en la propiedad, en la dirección, en la ejecución– de las entidades acogibles a ese título hacen de la responsabilidad social parte de su mismísimo mapa genético, como se ha sabido decir expresivamente.

Solidaridad de individuos libres; compromiso responsable en proyectos libremente gestados: ahí radica lo más específico de las actividades del Tercer Sector; por eso su campo propio es el de lo privado solidario y socialmente responsable. Su especificidad, pues –retomando lo dicho más arriba–, no debe buscarse en términos negativos, ya sea por situarse al margen del mercado o por no integrarse en la esfera gubernamental; el Tercer Sector ni renuncia a la actividad mercantil, cuando procede –y lo mercantil es eficiencia, competitividad y resultados de la gestión–, ni puede sentirse ajeno a los dictados de las políticas públicas y a los recursos del Estado. La especificidad hay que formularla afirmativamente: en la conjugación de esos valores que son el altruismo, la solidaridad, la participación y la responsabilidad en sociedades sustentadas en la libertad, tanto política como económica.

3. Rasgos diferenciados

Cuatro términos, pues, que han de conjugarse al hablar de Tercer Sector o Economía Social: interés colectivo o general y solidaridad, por un lado; participación y responsabilidad, por otro. Son los que dotan de un sustrato común identificativo a la muy diversa realidad de sus componentes. Pero eso no obsta para que sean destacables ciertos rasgos diferenciados de cada uno de los principales tipos de entidad que ahí se encuadran.

Asociaciones: emergencia y voluntariado

Las Asociaciones son las entidades del Tercer Sector que más le imprimen a éste el carácter de *emergente*. En su forma actual, son inseparables de la noción de Derechos Humanos, que tiene poco más de medio siglo de existencia. La legislación española, por ejemplo, concibe a las Asociaciones como manifestación del ejercicio de un derecho fundamental de libertad, largamente negado en la España contemporánea y sólo consolidado tras la Constitución de 1978. Pero, con toda su juventud, está revolucionando a la Economía Social.

Lo que el asociacionismo ha aportado –y es una aportación suya, que nadie puede reclamar con mejor razón– es el voluntariado. Su importancia no es escasa, desde luego, contribuyendo a superar el atomismo individual y familiar a que parecía haber condenado el consumismo a las sociedades occidentales. Hace tres décadas, en efecto, se temía que las comodidades del hogar y el aumento del tiempo libre fragmentaran la sociedad en pequeñas células absolutamente insolidarias entre sí; hace dos décadas, la aplicación de las nuevas tecnologías de la información a la vida doméstica hacía presagiar el encierro de los individuos en sus respectivos hogares, dotados de las mayores comodidades, con acceso a todos los entretenimientos y perfectamente adaptados para mantenerse simultáneamente aislados y conectados al mundo exterior gracias a la venta telemática. Hoy se descubre, en cambio, que los individuos son capaces de salir de sus hogares y de sí mismos, de emplear el tiempo libre en actividades de servicio colectivo y de encontrar vías de socialización al servicio de los más altos ideales. Las Asociaciones, ciertamente, tienen mucho que ver con ello; unas Asociaciones que en España son capaces de movilizar a cuatro millones de voluntarios.

Fundaciones: democracia y sociedad civil

Las Fundaciones libres constituyen un logro no menor de la democracia. En España, también sólo desde 1978 se pone rumbo –aunque no sin prevenciones– hacia esa dirección de libertad para fundar y gestionar el legado fundacional, contribuyendo las Fundaciones a romper el tradicional monopolio del Estado en la definición de los intereses generales. Ahora cualquier particular,

en el pleno ejercicio de su libertad, puede afectar un patrimonio de forma permanente al logro de un interés general de su elección, creando una organización perfectamente legitimada para administrar el patrimonio fundacional con arreglo a su leal saber y entender, al servicio de lo querido por el fundador. Y la Administración Pública habrá de limitarse, a través del correspondiente Protectorado, a comprobar que los recursos se están empleando como la Fundación dice estar empleándolos, algo que supone una auténtica subversión de principios administrativos aceptados como dogma de fe desde la Revolución Francesa: los particulares pueden *competir* con la Administración Pública en el diseño y ejecución de políticas públicas. Existen escasamente 2.500 Fundaciones con actividad, que emplean a unos 90.000 trabajadores —entre remunerados y voluntarios reducidos a equivalentes remunerados—, lo que, sin duda, todavía representa una dimensión relativamente reducida; pero las posibilidades de crecimiento de este sector son inmensas.

Entidades Singulares: pautas de referencia

El papel de la Organización Nacional de Ciegos Españoles, Cruz Roja Española y Cáritas Española contiene una exigencia de ejemplaridad.

Nacida en plena Guerra Civil como una pieza menor del Estado corporativista, el deseo de emancipación de los invidentes españoles, tradicionalmente condenados —salvo honrosas excepciones— a arrastrar una vida de dependencia económica cuando no de mendicidad, es lo que ha dado a la ONCE su peculiar fisonomía. Tras una etapa inicial en la que el franquismo la instrumentalizó como una de las realizaciones del régimen, ya en los primeros compases de la transición a la democracia una renovada generación de dirigentes de la ONCE impulsó un cambio en profundidad hacia la plena autonomía. Desde entonces, esto es, desde hace prácticamente un cuarto de siglo, su quehacer diario ha consistido en guardar un delicado equilibrio entre su firme voluntad de no ser manipulada por ningún interés político o económico, de un lado, y la difícil labor de persuadir a la sociedad de que la ONCE sustituye al Estado de Bienestar en un ámbito de servicios que éste le ha delegado, y que esa delegación no puede hacerse a coste cero. De ahí su naturaleza jurídica de Corporación de Derecho Público y el privilegio de la emisión y venta del *cupón*; y de ahí, también, su tenaz lucha —que ha llevado al Tribunal Constitucional, hasta sentar jurisprudencia— para que no se la confunda con una Administración del Estado. Hoy, a lo que más se parece es a una Fundación-Empresa, que cumple con eficiencia las funciones que tiene encomendadas, sin dejar de ampliarlas, demostrando gran creatividad para dotarse de nuevos medios e instrumentos organizativos.

Cruz Roja Española, la más antigua de las tres, presenta una estructura que tanto podría ser la de una enorme Fundación-Asociación, es decir, una Funda-

ción que emplea un importantísimo número de voluntarios —más que ninguna otra entidad en España—, o la de una gran Asociación que comercializa parte de sus servicios, con creciente profesionalidad en todo caso.

Por su parte, Cáritas Española se asemeja a una Asociación basada en el entusiasmo y la entrega de sus voluntarios —es la segunda entidad española, a estos efectos—, que han dado a la entidad una impronta característica: el deseo de prestar cada vez más servicios, sin rígida limitación de recursos económicos; impronta que en este estudio se ha denominado “finanzas voluntaristas”.

Las Entidades Singulares, sin ser propiamente Asociaciones ni Fundaciones, han desempeñado un importante papel de referencia dentro de esos respectivos universos y, en general, dentro del mundo de las ONG. No en vano se trata de las entidades que más consistencia pueden dar a esa realidad multiforme en términos de arraigo y por el voluntariado que movilizan; también, por la definición de sus objetivos y la credibilidad que han ganado en la sociedad española.

Cajas de Ahorros: renovada vocación social

Hay sobrados motivos para considerar a las Cajas de Ahorros dentro de la Economía Social: ahí está su demostrada capacidad en la lucha contra la exclusión financiera, su mantenido compromiso con el entorno social a través de la Obra Social, su constatable aportación al desarrollo regional y también su indiscutible contribución a vigorizar la competencia bancaria, a modo de contrapeso de las tendencias oligopolistas de la banca. Su no poco asombroso dinamismo económico durante los últimos decenios ha contribuido, en definitiva, a ampliar los límites de su tradicional labor social.

Sin embargo, son todavía amplios los sectores de la opinión pública que no tienen una percepción clara de que las Cajas de Ahorros pertenezcan al Tercer Sector o Economía Social; muchos las ven como entidades de depósito y crédito no muy distintas de los bancos. Por una parte, los niveles de renta han mejorado, y el acceso al crédito se ha facilitado para casi todos; por otra, la contribución al desarrollo regional podría verse, hasta cierto punto, como resultado de cierta división del trabajo con la banca privada, según la cual ésta se especializa en estrategias de internacionalización; además, la reciente regulación de las cuotas participativas complica aún más las cosas, puesto que puede afectar a la Obra Social, núcleo indiscutido de la vocación solidaria de las Cajas.

Las Cajas, por todo ello, deberán dar renovadas pruebas de su vocación social; ocasiones no van a faltar. Baste un solo ejemplo: la prestación de servicios financieros a una inmigración que cada vez adquiere mayor protagonismo en la economía y la sociedad españolas.

Cooperativas y Sociedades Laborales: empleo estable, cohesión social y territorial

Las Cooperativas y Sociedades Laborales –particularmente, estas últimas– son formas empresariales en expansión en España. El hecho puede parecer sorprendente, sobre todo a la vista de la baja productividad relativa, la menor capacidad de generación de Excedente bruto de explotación y, en definitiva, sus mayores costes laborales unitarios, comparativamente a las formas convencionales de empresa capitalista. Pero cuando la cuestión se examina más detenidamente, deja de sorprender. Dos tercios de estas entidades son las llamadas Empresas de Trabajo Asociado –denominación que engloba, ya se ha dicho, a las Cooperativas de Trabajo Asociado y las Sociedades Laborales–, cuya finalidad fundamental consiste en garantizar un empleo más estable que el que pueden ofrecer las empresas capitalistas. Y bien, en una sociedad donde las tasas de temporalidad son excepcionalmente elevadas, como la española, las Empresas de Trabajo aseguran un puesto de trabajo más estable que la media a unos 240.000 trabajadores. He aquí un factor decisivo a la hora de enjuiciar el papel que desempeñan estas entidades en el conjunto de la economía.

Debe, por tanto, superarse cualquier planteamiento simplista que destaque sólo del sector cooperativo la pequeña dimensión de sus instalaciones, la escasa diversificación, o su escasa utilización de tecnologías avanzadas. No parece casualidad que las Comunidades Autónomas donde el sector cooperativo aporta más empleo sobre el total respectivo sean el País Vasco y Navarra, que no ofrecen ciertamente la imagen de regiones económicamente atrasadas, sino todo lo contrario. Cuando se habla de Mondragón Corporación Cooperativa, grupo que da empleo a más de 53.000 trabajadores, que tiene diversificadas sus actividades en los campos financiero, industrial y de distribución comercial, que desarrolla y aplica nuevas tecnologías y que, en suma, se aleja de la preconcebida idea de ineficiencia, algunos se atreven a decir que *eso*, en realidad, no es una cooperativa. ¿Por qué no? De hecho, Mondragón Corporación Cooperativa comparte con entidades de dimensiones mucho más reducidas el rasgo básico de contribuir a la estabilidad en el empleo y, como consecuencia de ello, el ser un elemento de vertebración social del territorio donde ha surgido y se ha asentado.

Más aún, habría que preguntarse si el Excedente y el Valor añadido por el sector cooperativo están correctamente calculados cuando se aplican, sin cautela alguna, los criterios del Sistema Europeo de Cuentas en vigor. Cada vez son más cuestionados los habituales criterios de Contabilidad Nacional para las Asociaciones y Fundaciones, así como para las Entidades Singulares, en la medida en que todas esas entidades emplean trabajo voluntario. Pues bien, en tanto se considere que el empleo estable es un bien escaso, habría que replantearse también esos criterios en el caso de las entidades que, por su propia naturaleza –las Empresas de Trabajo Asociado–, son capaces de garantizar un

empleo más estable que las empresas de corte más convencional. Si el empleo estable es un bien escaso, como todo bien escaso tendrá un valor; y ese valor, en rigor, debería contabilizarse como una Transferencia social en especie de la entidad al trabajador remunerado que disfruta de un grado de estabilidad superior al que ofrece el mercado.

Quede apuntado tan sólo aquí el tema que tiene indudable trascendencia. Piénsese que las Transferencias sociales en especie generadas, bien por el trabajo voluntario —en Asociaciones, Fundaciones y Entidades Singulares—, bien por la garantía de empleo estable —en las Empresas de Trabajo Asociado—, podrían ser el elemento económico capaz de dar unidad a una buena parte de la Economía Social.

Mutualidades: recuperar la tradición

Las Mutualidades de Previsión Social, de por sí una rama tradicional de la Economía Social, constituyen en la actualidad un sector muy heterogéneo y con grandes diferencias territoriales. En general, el mutualismo viene de un escenario en que ha tenido que someterse a importantes cambios de funcionamiento —el principal, el paso del criterio de reparto al criterio de capitalización—, como consecuencia de la convergencia europea hacia el mercado único, también en este ámbito, y de la competencia creciente por parte de las Compañías de Seguros y los Fondos de Pensiones. El resultado es una pérdida de terreno frente a unas y otros, excepto en aquellas Comunidades Autónomas que han apostado por el mutualismo como fórmula general de prestaciones complementarias a las de la Seguridad Social obligatoria: País Vasco y Cataluña.

Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción: contra la discriminación y la exclusión

La clave de la multiplicada presencia —y aceptación social— de estas novedosas fórmulas empresariales es convertir el empleo y el adiestramiento profesional en el medio para combatir la marginación, en uno u otro sentido del término, de personas discapacitadas o en riesgo o situación de exclusión social. Facilitar la plena incorporación de éstas al mercado laboral y su plena integración social a través de su contratación como trabajadores remunerados es el objetivo que ambos tipos de entidades se proponen, y lo que les ha permitido un no poco rápido desarrollo en el curso de los últimos lustros, anticipándose en ocasiones a la definición del correspondiente marco regulador. Un ejemplo, pues, de iniciativa anticipatoria por parte de las organizaciones sociales. Una realidad que conviene atender más cuidadosamente por parte de las Administraciones y ser mejor conocida, comenzando por el análisis de su significación económica a partir de una mejor cobertura estadística de la que hoy se dispone.

La principal fortaleza y la mayor debilidad de los Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción son, por lo demás, diáfanos. Aquella estriba en su doble condición de palanca y reflejo, a la vez, del cambio de valores en una sociedad, que, de ignorar —cuando no ocultar en el desván, como algo vergonzante— la existencia de personas con sus capacidades muy disminuidas para integrarse en la sociedad y en el mercado laboral ordinario, ha pasado a procurar que contribuyan activamente a la generación de riqueza y a su propio sostenimiento, con la consiguiente mejora de la autoestima. La principal debilidad radica en lo difícil que es hacer compatible esa extraordinaria función social con la rentabilidad económica. He aquí el duro reto que se plantea a estas entidades: demostrar que lo que realmente gana la sociedad con la integración laboral y social de las personas a las que atienden es superior al montante de las subvenciones necesarias para dar continuidad a su labor.

4. Imprescindibilidad social

Un sector que emerge y crece para dar respuesta a las necesidades de la sociedad: “esta es la clave”, se ha escrito con tanto acierto como concisión al referirse a las funciones del Tercer Sector. Por eso es indispensable.

Indispensable para generar empleo y también para fomentar la capacidad de iniciativa y emprendimiento, ofreciendo fórmulas no convencionales para la libre implicación personal en tareas colectivas; imprescindible para prestar con calidad —y eficiencia económica y social— determinados servicios y para atender necesidades sociales nuevas. Tanto en el plano de la producción y distribución de servicios —y también en el de bienes tangibles—, como en el plano de creación de valores y en el institucional, la contribución del Tercer Sector en las sociedades avanzadas resulta básica. Una contribución destinada, pues, al sostenimiento de la capacidad de crecimiento económico y a la profundización de la democracia. De tal forma que la prosperidad y la libertad, que están en el origen de su pujante emergencia, acabarán necesitando el apoyo del Tercer Sector para afianzarse, pues éste cumple una misión ineludible en términos redistributivos —cruciales para la cohesión social y para reforzar vínculos entre empresa y territorio— y en términos de producción de bienes y servicios, con acentuados ingredientes innovadores si se atiende a lo que se hace u ofrece y a cómo se elabora o se presta.

Un Tercer Sector que no por ser “semillero” de políticas sociales, al aflorar necesidades sociales, debe reducirse a ser instrumento de las políticas públicas de bienestar social; un Tercer Sector o Economía Social que no por tener especial proclividad a la creación de empleo y valores asociados a pautas participativas y democráticas de las organizaciones, queda eximido de acreditar capacidad para crear valores de mercado. No es otro el desafío central que tiene planteado. Principal desafío y excelente ocasión, pues es grande el margen que

las entidades del Tercer Sector tienen para el emprendimiento y para adaptarse a situaciones y exigencias sociales cambiantes. Promovidas desde el tejido social y pudiéndose acoger a modalidades jurídicas muy diversas y flexibles, las organizaciones del Tercer Sector poseen, en efecto, un amplio campo en el que desplegar creatividad y sentido anticipativo. La misma condiciones de adelantada que tuvo la naciente sociedad civil en la Inglaterra del siglo XVIII, hoy debe demostrarla la Economía Social, probando que sigue efectivamente “en manos de pioneros”.

5 Importancia cuantitativa

El Tercer Sector, indispensable por el carácter social y solidario de muchas de las funciones que desempeña en las economías desarrolladas de nuestro tiempo, alcanza hoy igualmente en éstas relevancia cuantitativa. España ofrece un buen ejemplo, en línea con la realidad observable en el resto de los países de la Unión Europea y, también, en la OCDE.

El cuadro siguiente ofrece unas cifras muy expresivas del peso cuantitativo alcanzado por el Tercer Sector en España al inicio del siglo XXI. Una importancia que se expresa en porcentajes que rebasan el 6 por 100 del número de entidades o del empleo —llegando hasta el 10 por 100 en alguna de sus más amplias acepciones—, y entre el 3 y el 5 por 100, *grosso modo*, de participación en el PIB a través del Valor añadido generado (un Valor añadido, anótese, que incorpora básicamente Salarios y Excedente social, en forma éste de trabajo voluntario convertido en prestaciones sociales, y sólo en pequeña proporción, a diferencia del resto de las actividades productivas, los beneficios pecuniarios de la actividad empresarial).

El peso del Tercer Sector en la economía española, 2001
(porcentajes de las respectivas magnitudes nacionales)

Magnitudes	Tercer Sector *	Tercer Sector (con Cajas de Ahorro)
Número de entidades	6,5	6,5
Asalariados	6,1	6,9
Empleo equivalente (con voluntarios)	9,0	9,7
Remuneración de los asalariados	3,9	5,5
Valor añadido bruto	3,3	4,7

Nota: (a) Se incluyen Asociaciones, Fundaciones, Entidades Singulares, Cooperativas, Sociedades Laborales y Mutualidades.

Fuente: Tomado de *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, ob.cit.

6. El eje añadido de la dimensión social

El Tercer Sector, por más que haya alcanzado relieve macroeconómico, no ha de medirse tan sólo con la vara de lo cuantitativo. Su *dimensión social* le aporta un eje añadido, cualitativo –en su misma etimología: *de calidad*–, que escapa al objeto de las empresas mercantiles tradicionales. La atención a finalidades de indudable contenido social, ya sea de un modo solidario en beneficio de sus asociados, o más específicamente altruista, está en la esencia misma del Tercer Sector. La constancia de cómo en éste lo cualitativo se añade a lo cuantitativo no presenta mayor dificultad:

- Primero, la dimensión social del Tercer Sector se multiplica con la aportación de los voluntarios y la que, de un modo específico, desarrollan los trabajadores, remunerados o no, del Tercer Sector de Acción Social. Un total de 110.000 puestos de trabajo equivalentes cubre el voluntariado del Tercer Sector en el ámbito asistencial y a favor de colectivos marginados; cifra que, sumada a la de empleos remunerados en las entidades del propio sector, se eleva a 320.000: el número de puestos de trabajo que sería preciso aumentar en las distintas Administraciones Públicas para suplir a ese importante núcleo de servicios sociales prestados hoy por las organizaciones de la Economía Social.
- Y, segundo, al observar el perfil del empleo, no puede dejar de concluirse que la Economía Social predica con el ejemplo, entre otros aspectos, en las posibilidades laborales ofrecidas a las mujeres y a los jóvenes, en general; y, de un modo muy particular, en la incorporación de ciertos colectivos desfavorecidos desde el punto de vista laboral, como son los discapacitados –el 9 por 100 de la población española en edad de trabajar–, con notable presencia en las entidades de mayor proyección social, y tanto desde la perspectiva del empleo remunerado como de su contribución al trabajo voluntario. De hecho, la labor de integración social de los discapacitados y de otros colectivos encuentra en las entidades del Tercer Sector uno de sus más destacados instrumentos.

7. Difundida presencia territorial

La visión de la entidad cuantitativa y cualitativa del Tercer Sector en la economía española se completa al adoptar una perspectiva territorial, especialmente indicada para un conjunto de actividades con arraigo local y marcada preferencia por los denominados servicios de proximidad. Lo sustancial puede resumirse en pocas líneas.

Desde cualquier ángulo de estudio que se adopte al establecer el mapa territorial de la presencia de la Economía Social en España, resulta notorio su

difundido asentamiento por el conjunto de las Comunidades Autónomas, dentro de unas proporciones absolutas que dependen en buena parte, como es lógico, del peso de cada una de ellas. No ha de extrañar, pues, que —dejando aparte las Cajas de Ahorros— en Cataluña, Andalucía, Madrid, País Vasco y Comunidad Valenciana se concentre el 70 por 100 de los afiliados a la Seguridad Social en las entidades del Tercer Sector. Una extendida presencia que no impide la existencia de sesgos por Comunidades Autónomas, esto es, de distintas “densidades” relativas —al poner en relación el número de entidades o de afiliados con sus respectivos totales regionales—, que deben ser advertidas.

Cabe subrayar, en este sentido, la clara importancia relativa del País Vasco, dentro de las Comunidades Autónomas de mayor tamaño económico y demográfico; una importancia asentada muy particularmente en Cooperativas —más que en el número, en el gran empleo en ellas— y Sociedades Laborales, y con notable presencia también en los otros tipos de entidades. No obstante, es Cataluña la Comunidad que mantiene la primacía en términos absolutos —tanto en número de empresas como de asalariados—, sostenida de un modo muy equilibrado en los diferentes tipos de entidades aquí consideradas, como sucede, en general, en Andalucía, la segunda Comunidad del *ranking* absoluto, si bien en este caso la debilidad del tejido de Fundaciones contrasta con la fortaleza del cooperativismo. Madrid, en posiciones globales muy intermedias, se beneficia, no obstante, de un considerable “efecto sede” entre las Fundaciones y ciertos tipos de Asociaciones, como las de Utilidad Pública. Del resto de regiones de menor tamaño absoluto, no puede dejar de consignarse el destacado lugar relativo de Murcia, muy por encima de la media en todos los tipos de entidades, salvo Fundaciones, y de Aragón, tanto desde el punto de vista del número relativo de entidades, aspecto en el que lidera el *ranking* nacional, como desde el de los asalariados, particularmente en Asociaciones.

Puede hablarse, en suma, de una difundida presencia del Tercer Sector en España tomando como baremo el número de entidades o el empleo; presencia que se multiplica allí donde priman las Fundaciones y, sobre todo, las Asociaciones, cuyo trabajo no remunerado, de una considerable magnitud, se añade al de los trabajadores asalariados.

8. Evaluación y cómputo. Las cuentas nacionales

La presencia del Tercer Sector en la economía y la sociedad no encuentra correspondencia ni en los procedimientos disponibles para la evaluación de las actividades que aquél comprende, ni en *visibilidad* estadística en la presentación agregada de la actividad económica, a una u otra escala. Un doble problema.

Los sistemas tradicionales de evaluación resultan claramente inapropiados para muchas entidades de la Economía Social, y ello, a su vez, se relaciona con

la naturaleza de muchos de los bienes y servicios que ofertan estas entidades y con las funciones añadidas que desempeñan: los efectos externos que generan las actividades del Tercer Sector en términos de desarrollo cultural y educativo, integración y bienestar social, equilibrio territorial y un largo etcétera. Mientras no se consigan establecer pautas bien definidas de cálculo de los mismos, las organizaciones de la Economía Social estarán en desventaja cuando se trate de hacer comparaciones; y mientras no se consiga incorporar algún tipo de valoración de esos efectos externos en los cómputos agregados de la actividad productiva, el Tercer Sector permanecerá oficial y socialmente en una zona de penumbra.

No es inconsecuente, por tanto, demandar —en línea con las recomendaciones de Naciones Unidas y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico— la adecuación de los sistemas de Contabilidad Nacional para recoger de forma separada —como un sector institucional nuevo y diferenciado— las macromagnitudes del Tercer Sector y cuantificar su contribución económica mediante unos criterios de valoración específicos. En España, y no es una excepción en el marco de la Unión Europea, hay que decir que, desafortunadamente, dista de ser así. El Sistema Europeo de Cuentas integradas, en su versión de 1995 (SEC 95), responde a las prioridades e inquietudes de hace una década, y ha quedado obsoleto, en este aspecto, casi antes de haber empezado a aplicarse. A lo más que llega el SEC 95 es a individualizar el sector Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares, que responde a una composición, considerablemente recortada —pues faltan todas las entidades con dos o menos trabajadores remunerados y hace caso omiso del trabajo voluntario— de lo que en esta obra se ha recogido bajo la rúbrica de Asociaciones y Fundaciones, más la adición de las Instituciones Religiosas —que no se han incluido en este estudio— y algunas Entidades Singulares, como Cáritas Española y Cruz Roja Española. Pero a las Sociedades Cooperativas —excepto las de Crédito— las integra, de forma indiferenciada, en el sector Sociedades no Financieras; a las Cajas de Ahorros y las Cooperativas de Crédito las hace formar parte de las Instituciones Financieras Monetarias, sin posibilidad de distinguirlas de los bancos, y a las Mutualidades las considera Instituciones Financieras no Monetarias.

No mucho más halagüeña es la perspectiva que ofrecen las estadísticas de fuentes tributarias o de la Seguridad Social. Con todo, es posible perfilar con bastante exactitud los contornos de un conjunto tan extraordinariamente diverso de actividades, como el colocado bajo las rúbricas Tercer Sector o Economía Social. Y esa labor se facilitaría sobremanera con una mejor coordinación de los esfuerzos de distintas Administraciones que producen datos sobre este ámbito de la actividad económica, aunque hoy sin compartirlos entre sí y, las más de las veces, sin ofrecerse la posibilidad de consulta por parte de los estudiosos. El deber de informar a la sociedad forma también parte de la función pública, salvando todas las garantías de confidencialidad para el administrado.

Probablemente, esa coordinación de las distintas Administraciones debería realizarse por una sola de ellas, a la que se asignara la función de elaborar estadísticas del Tercer Sector. Hasta ahora, el departamento ministerial con competencia en Asuntos Sociales se encarga de publicar una *Base de datos de la economía social*, muy aprovechable pero con una visión muy menoscabada de la Economía Social, al identificarla con el sector cooperativo, lo que entraña una escisión —a juicio de los autores de estas páginas, injustificada— entre esa realidad y la de Asociaciones y Fundaciones. No se trataría, pues, tanto de suprimir esa base estadística, que está demostrando sobrada utilidad, como de ampliarla con un concepto abarcador del Tercer Sector, según se contempla en esta obra.

9. El deber de transparencia

Si es exigible mayor transparencia, rigor y compromiso por parte de las Administraciones Públicas con el conocimiento del Tercer Sector, igualmente cabe requerir todo ello de las entidades que lo integran. Un sector que incorpora valores de solidaridad y participación social, no puede ampararse en la opacidad de sus actuaciones. Los comportamientos opacos restaban credibilidad a la hora de exigir transparencia en las Administraciones Públicas. Las entidades del Tercer Sector, que se mueven por motivaciones altruistas, o en todo caso por intereses colectivos o generales, deberían mostrar una disponibilidad mayor, y no menor, a informar a la sociedad de lo que hacen y de cómo lo hacen.

Es deseable, en suma, que se incremente la evaluación que la sociedad ejerce sobre las entidades del Tercer Sector. Parece evidente, sin embargo, que deben ser éstas quienes tomen la iniciativa, sometiéndose de *motu proprio* a dosis crecientes de control social, favoreciendo la creación de los instrumentos —comenzando por el suministro de información lo más exhaustiva posible— que han de facilitarlos. Si el Tercer Sector es capaz de imponerse el grado de autoexigencia que esta perspectiva comporta, sus reivindicaciones serán mucho más viables.

10. Financiación: el punto crítico

El Tercer Sector no puede convertirse en cautivo de una financiación que llegue por la vía del privilegio y de la subsiguiente discrecionalidad de los poderes públicos. El reforzamiento de las fuentes de financiación se convierte, por ello, en condición *sine qua non* para su expansión y viabilidad futura, al tiempo que requisito esencial para su autonomía. Fuentes de financiación que no deberían reposar tanto en las subvenciones públicas cuanto en los ingresos propios derivados de las actividades respectivas. Y allí donde la acción social es más intensa y los efectos externos positivos más perceptibles, se debería aprovechar para ligar fondos públicos y privados al cumplimiento de ciertos compromisos o a la consecución de un cierto grado de cofinanciación. Sin olvi-

dar, claro está, el impulso a las redes de apoyo financiero colectivo y mutuo —en forma de fondos de inversión en este tipo de empresas, sociedades y fondos de capital riesgo específicos, sociedades y fondos de garantía mutua...—, redes que, con la participación activa de las propias entidades financieras del sector, Cooperativas de Crédito y Cajas de Ahorros, podrían desempeñar, al modo en que las Cajas Rurales vienen haciendo desde hace tiempo con las Cooperativas Agrarias, un papel importante en el fortalecimiento de la capacidad financiera de las entidades de la Economía Social.

Complementariamente, el ejemplo de aquellos que invierten ya en fondos de inversión “verdes” destinados a proyectos de inversión respetuosos con el medio ambiente, aun a costa de obtener menores retribuciones, podría ampliarse a otras categorías de “inversores sociales” dispuestos a “recibir menos por hacer más”, sabedores de que sus ahorros se destinan a fines de interés social. En definitiva, un sector que es capaz de movilizar a millones de ciudadanos dispuestos a aportar su trabajo no retribuido en beneficio de terceros, debiera ser capaz también de movilizar crecientes recursos de factor capital en sus más diferentes formas.

11. Gestión eficaz y giro empresarial

Si la financiación es el punto crítico de las organizaciones que encuadra el Tercer Sector, la gestión es la clave de bóveda desde la perspectiva de la eficacia, de la estabilidad y, en definitiva, de la legitimación social. Gestión eficazmente responsable y responsablemente eficaz, y no es éste un mero juego de palabras. El sentido de responsabilidad, de responsabilidad compartida, ha de ser uno de los componentes más genuinos de la actividad de la Economía Social, y sin eficacia, sin eficacia comprobable y medible, será difícil la continuidad de los apoyos financieros y aun sociales, en general, que consigan unas u otras entidades. Incorporar y demostrar crecientes capacidades de gestión eficaz, manteniendo la definitoria autoexigencia de responsabilidad social: éste es el terreno en que hoy el Tercer Sector se juega su ser o no ser.

No es casual, desde luego, en un tiempo —nuestro tiempo histórico— que, al otorgar primacía al mercado, realza la cultura empresarial, el papel central de la empresa en el sistema productivo y, por ende, el valor social del empresario. Capacidad para hacer competitivamente empresa, empresa con alta sensibilidad social: para el Tercer Sector, para la Economía Social —ya quedó afirmado más atrás— es una necesidad inapelable pero también una posibilidad que, por fortuna, ya está materializándose paulatinamente en hechos. El ejemplo que al respecto ofrece la economía española —porque se está hablando, también en este punto, de un fenómeno de alcance muy amplio, que rebasa fronteras nacionales y continentales— es muy representativo, y en todos los frentes del tema.

Porque, en efecto, la economía española actual ilustra bien, por una parte, el muy generalizado auge de la función empresarial y el creciente aprecio social del papel medular de los emprendedores en economías abiertas y en sociedades avanzadas. Los datos que captan la multiplicación de iniciativas empresariales y la renovación de técnicas de gestión son concluyentes. La apertura de la economía española y el clima de estabilidad institucional —no sólo macroeconómica— están potenciando con fuerza, sin duda, el proceso: la competencia tensa las facultades creativas de los empresarios y la estabilidad segrega confianza; creatividad y confianza, dos términos esenciales en economía que suelen ir juntos. Por otra parte, también es muy visible en la economía española la afirmada capacidad gestora y empresarial propiamente dicha, de núcleos muy significativos de entidades del Tercer Sector, de la Economía Social. Algunos descollantes grupos empresariales auspiciados por entidades y núcleos bien representativos de este ámbito —ONCE y el movimiento cooperativo de Mondragón—, así como no pocas organizaciones de diverso tipo, ofrecen un imitable modelo a la hora de innovar, de obtener recursos y concitar voluntades, de ampliar y diversificar líneas de actividad, de mejorar posiciones en mercados competitivos, de alcanzar satisfactorios niveles de rentabilidad.

El “giro empresarial” preconizable para el Tercer Sector ya está, pues, avanzado, con realizaciones efectivas que en más de un caso han tenido el don de la anticipación. Ahora se trata de ampliar su alcance y de completarlo. Y hacerlo no sólo sin complejos —como oportunamente se ha escrito—, sino, todo lo contrario, desde la convicción de que muchas de las entidades del Tercer Sector están en óptimas condiciones —por su carácter flexible y adaptativo, por su condición de creaciones originales de la iniciativa social, por su naturaleza participativa y por el cultivo de la corresponsabilidad que las identifica— para realizar gestión empresarial, haciendo compatible eficiencia económica y compromiso con los intereses sociales que se trata de servir.

Es evidente, en ese sentido, que la Economía Social tiene mucho que decir en el actual debate sobre la Responsabilidad Social Corporativa, adelantada como ha sido aquélla en la consideración de objetivos que trascienden la apropiación particular del beneficio; pero también debe aspirar a poderlo hacer en términos estrictos de gestión. Será necesario para ello que la administración deje de ser una “vocación de segunda” en tantas y tantas Asociaciones, que la dirección competente se cuide tanto como el prestigio de la presidencia en las Fundaciones, que la gerencia de las Cooperativas actúe con exigentes criterios de profesionalidad, que todas y cada una de las entidades del Tercer Sector, en definitiva, se planteen el objetivo de una gestión eficaz. No se trata de mimetizar comportamientos, sino de participar dinámica y activamente en un medio económico —y social— que tiene en la empresa su eje y su motor.

¿Riesgo de mercantilización, de pérdida de identidad, de desnaturalización? Habrá que afrontarlo. Es la pervivencia de todo un vasto tejido producti-

vo y social lo que está en juego, y su garantía pasa por no sólo asumir sino también alentar lo mejor de la cultura del emprendimiento, ese preciado fruto del talento creador en economía que encuentra, a su vez, en el mercado su clima más favorecedor, más estimulante.

12. Reconocimiento institucional y representatividad

Ganar credibilidad en las tareas de gestión ayudará a conseguir mayor reconocimiento institucional, una de las asignaturas pendientes de la Economía Social, del Tercer Sector. Reconocimiento que es atención por parte de los gobiernos y que es garantía de presencia en el espacio público y en diferentes planos del andamiaje representativo de intereses colectivos en las sociedades democráticas. Atención y presencia que pueden incorporar al debate público "aire fresco" y un "discurso genuino", distinto del de Administraciones, partidos, sindicatos y patronales, dando cuenta de experiencias fundamentales de la condición humana en las circunstancias de hoy, como se ha escrito con brillantez.

El contraste con la realidad es ciertamente llamativo. Resulta más que notorio, por ejemplo, al contemplar la situación española, la indiferencia gubernamental ante los grupos empresariales de iniciativa social y ante las sociedades auxiliares de matriz cooperativa. Como también lo es el rechazo a atribuir representatividad y capacidad de interlocución a las organizaciones en que se asocian las entidades del Tercer Sector, que se ven excluidas, en general, de las negociaciones entre gobierno, empresarios y centrales sindicales, a pesar de que nadie niega su carácter emergente y su más que notable crecimiento. Y, sin embargo, una buena parte de los problemas de éste podría ser objeto de consideración, con eventuales soluciones, si se le reconociera capacidad de interlocución.

No cabe ignorar que el concepto mismo de representatividad encuentra un encaje incómodo en la realidad del Tercer Sector, justamente por constituir éste una expresión de la autonomía de la sociedad frente al poder establecido. Las organizaciones del Tercer Sector carecen de una estructura jerarquizada —que facilite el carácter vinculante para las bases de los acuerdos alcanzados—, como la que tienen, por ejemplo, las centrales sindicales. En parte, esa misma carencia es advertible en las organizaciones patronales, pero en este caso toda una estructura administrativa —en España, el Ministerio de Trabajo, con sus Direcciones provinciales— y la propia presencia sindical, empresa a empresa, la contrarrestan; en cambio, en el ámbito del Tercer Sector o Economía Social faltan esos contrapesos y garantías.

Hay que empezar a dar respuesta, cuanto antes mejor, a esta aspiración. Las sociedades desarrolladas avanzan a pasos agigantados hacia un concepto más participativo, menos autoritario y jerarquizado, más basado en la persuasión que en la compulsión —más libre, en definitiva— de la organización social.

El progreso va en esa dirección, que es la que orienta a las entidades del Tercer Sector. Cualquier resistencia —de gobiernos o de organizaciones sociales de uno u otro tipo— a contar con aquéllas en los cauces del “diálogo social”, sólo puede revelar cierta inconsecuencia en la voluntad modernizadora.

Tampoco se trata de dar carta blanca a toda entidad que proteste su militancia bien altruista, bien mutualista. Particularmente en el Tercer Sector altruista, es cada vez más necesario encontrar la forma de apartar el grano de la paja, para que la moneda falsa no expulse a la buena. Sucedáneos de actividad empresarial existen en todos los sectores, pero en el ámbito de las entidades no lucrativas el problema que plantean es mayor, por cuanto, en ausencia de instancias supervisoras, algunas entidades pueden abusar impunemente de la buena fe de los individuos más altruistas. Sería deseable, por eso mismo, que se establecieran *sistemas de certificación*, que, haciendo evaluar por observadores independientes la actuación de las entidades que se declaren altruistas, mejorara la información sobre la cantidad y la calidad de los servicios que prestan. Mientras no se diseñen, experimenten y pongan en práctica de manera regular estos sistemas de certificación, la falta de escrúpulos o la incompetencia declarada de algunos empañará la imagen de todos. Y se podrá seguir hablando del Tercer Sector como una realidad opaca y dudosamente eficiente, cuando es creciente en la opinión pública la exigencia de transparencia y control de los recursos y las actuaciones.

Debe añadirse, en todo caso, que la fragmentación actual de esa abigarrada constelación que forma la Economía Social no facilita las cosas, nadie debe engañarse. El análisis del que estas páginas dan cuenta ha revelado un elevado grado de atomización. El problema es especialmente acusado en las Cooperativas y las Sociedades Laborales y, en menor medida, en las Asociaciones voluntarias. Es cierto que muchas Asociaciones voluntarias, por la propia naturaleza de las funciones que desempeñan, no pueden alcanzar una dimensión elevada; pero también es cierto que muchos de los esfuerzos que se canalizan a través de entidades del Tercer Sector No Lucrativo en beneficio de determinados colectivos desfavorecidos podrían articularse de un modo más concentrado o, al menos, de manera más coordinada, con objeto de evitar duplicidades, reforzar la solidez de las organizaciones, mejorar sus indicadores de eficiencia y dotarlas de mayor flexibilidad en la prestación de servicios, al disponer de mayores medios materiales y humanos.

Concentración sectorial y cooperación entre entidades son dos instrumentos que, adecuadamente ponderados y dependiendo de los casos, deben contribuir a racionalizar la estructura del sector y, en consecuencia, a mejor legitimar sus demandas de reconocimiento institucional. La dispersión es debilidad, y la atomización dificulta cualquier esfuerzo de encontrar elementos vertebradores a efectos representativos y de defensa de los intereses que están en juego.

13. El turno del Tercer Sector

Son muchos los motivos, a tenor de lo expuesto hasta aquí, que sitúan al Tercer Sector en una posición relevante para encarar algunos de los problemas básicos de las economías desarrolladas y de las sociedades avanzadas. Relevante y comprometida, pues son también muchas las expectativas que suscitan sus posibilidades de acción y las ambiciosas fronteras que para las mismas se proyectan, tanto en el campo asistencial y en el de determinadas prestaciones sociales, como en el campo propio de la actividad empresarial; tanto en el ámbito asociativo y fundacional, como en el de la cooperación, el mutualismo y las iniciativas empresariales de inserción social o desarrollo local, entre otros. Una posición estratégica –se ha llegado a apuntar– para reconciliar economía y sociedad en nuestro tiempo; para no sólo salvaguardar el Estado de Bienestar –con recursos presupuestarios suficientes para perseguir con eficacia la igualdad de oportunidades–, sino también para hacer factible el tránsito a una Sociedad de Bienestar, donde la Economía Social ocupe un “espacio privilegiado” para la participación de los ciudadanos, –los propios beneficiarios–, en la satisfacción de sus necesidades.

Puede ser la hora del Tercer Sector. La hora de un sector solidario dedicado a la provisión de servicios a la comunidad, capaz de producir riqueza y de distribuir recursos, asumiendo al tiempo la “responsabilidad cívica” hacia los menos favorecidos o más desvalidos, convertido en factor de gobernabilidad de las sociedades avanzadas. Los primeros lustros del siglo XXI serán decisivos, con toda probabilidad, para delimitar el rango y los márgenes de maniobra que pública e institucionalmente se le reconozca.

También en España, cuando progreso económico y consolidación de la democracia caminan juntos. La democracia, en efecto, se ha revelado como un marco idóneo para el crecimiento económico, una buena aliada de la modernización económica; la libertad, diciéndolo con términos equivalentes, ha potenciado la creatividad de individuos y grupos, ha enriquecido el capital social, el conjunto de instituciones y reglas de comportamiento que sustentan el tejido productivo, alentando las iniciativas empresariales y la búsqueda de soluciones negociadas. A su vez, la economía española, con la materialización de potencialidades antes inexistentes o subutilizadas, ha coadyuvado a asentar la democracia, revelándose aquélla más capaz de lo que muchos creían, más consistente de lo que se presumía. En suma, ha arraigado la libertad y ha mejorado notablemente la solvencia de la economía, con ganancias importantes en la renta media por habitante.

Es un buen escenario, sin duda, para el despliegue de todas las capacidades de la Economía Social, del Tercer Sector de la economía española. Una excelente oportunidad.

PARTE I

PARA UNA TEORÍA DEL TERCER SECTOR

Sociedad civil y Tercer Sector

Victor Pérez-Díaz

Catedrático de Sociología
Universidad Complutense

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ALGUNAS VENTAJAS DEL USO DE LA EXPRESIÓN "SOCIEDAD CIVIL" EN UN SENTIDO AMPLIO. 3. EL TEMA DEL "TERCER SECTOR" Y EL DE SUS EFECTOS CIVILES E INCIVILES. 4. EL TERCER SECTOR, UN ORDEN DE LIBERTAD Y LA CONEXIÓN ENTRE LOS VALORES DE LIBERTAD Y DE SOLIDARIDAD. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

El "Tercer Sector" es un término nuevo para una realidad antigua que ha cobrado un vigor y un dinamismo extraordinarios en los últimos años. Conviene describir sus rasgos, sus tendencias, y quizá sobre todo su sentido. Para ello es preciso atender al contexto de esta realidad particular en la vida de las sociedades contemporáneas, y hacerlo desde una cierta perspectiva analítica y valorativa. Y es aquí donde aparece el concepto de "sociedad civil".

La perspectiva que propongo es la de una teoría analítica y normativa de la "sociedad civil". Una sociedad civil, en el sentido amplio de la expresión¹, viene a ser una versión de un orden de libertad, contextualizado (es decir, con referencia al momento histórico) e institucionalizado. Este orden está basado en unas reglas que permiten la mayor libertad posible de los individuos que componen la sociedad que sea compatible con la libertad de los demás y la supervivencia del conjunto (en tanto que orden de libertad). Su marco institucional implica un equilibrio difícil entre dos complejos institucionales que deben complementarse mutuamente: por un lado, el gobierno limitado por parte de una autoridad estatal que da cuenta y razón de sus actos y es responsable de ellos ante los individuos-ciudadanos, y, por otro, el autogobierno de la sociedad.

¹ E. GELLNER, *Conditions of liberty: civil society and its rivals*, Hamish Hamilton, Londres, 1994; V. PÉREZ-DÍAZ, *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997; y "De la guerra civil a la sociedad civil: el capital social en España entre los años treinta y los años noventa del siglo XX", en R. D. PUTNAM (ed.), *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona, 2003, págs. 427-489.

En tanto que “responsable”, el gobierno se tiene que implicar en un proceso de deliberación y de toma de decisiones con la ciudadanía, lo que tiene lugar en un espacio público. No basta con que el gobierno “responda” en el sentido de que “pague el precio por sus errores”, hasta el punto de que los incumbentes del momento sean reemplazados por sus rivales políticos en las próximas elecciones (el modelo de la democracia schumpeteriana). Es algo más. El desarrollo del espacio público supone una implicación continua e intensa de la ciudadanía, o de una masa crítica de la misma, en los asuntos de gobierno. Ello significa que la ciudadanía no abandona a la autoridad política, ni a la clase política, la deliberación, o la decisión, sobre los asuntos públicos.

Pero, por otra parte, en tanto que “limitado”, el gobierno tiene que respetar un área de autogobierno de la sociedad que debe tener la máxima extensión posible. Este autogobierno se debe realizar en las esferas de la economía, y en este caso su expresión institucional es una economía de mercado; en la esfera de la sociedad, y en tal caso su expresión institucional es un tejido asociativo plural; y en la esfera cultural, y en este caso nos encontramos con un “mercado de las ideas” o una cultura plural. En los tres sistemas de relaciones los agentes ejercen su libertad dentro de unas reglas que les obligan a respetar la libertad de los demás y a defender el conjunto del orden de libertad. El gobierno, por su parte, tiene que respetar lo que suceda en esas esferas. Esto se aplica, por supuesto, a un gobierno democrático, incluido uno que tenga un alto grado de participación activa de la ciudadanía en el espacio público. El tipo de democracia que se deduce de esta teoría normativa es el de una democracia liberal.

Un corolario de un orden de libertad así entendido es que la sociedad bajo la forma de tejido asociativo participa tanto en el espacio público como en la esfera de autogobierno de la sociedad. Por un lado, las asociaciones pueden actuar como “ciudadanos corporativos” (de modo paralelo, complementario o contradictorio con los individuos, los partidos políticos, las empresas o las instituciones culturales) en el espacio público. Expresan en él sus deliberaciones sobre asuntos públicos, sobre la base de sus intereses, sus pasiones y sus valores, y las relacionan con estrategias a favor o en contra de determinadas políticas públicas. Pero esto no agota su actividad. Tan importante, o más importante aún, que esas actuaciones en el espacio público son sus actuaciones en las esferas económica, cultural y social. También en ellas operan los agentes de manera autónoma, en el respeto a las reglas del orden de libertad y, por tanto, en el respeto recíproco de la autonomía de unos y otros.

Como se ve, utilizo el término “sociedad civil” en un sentido muy amplio, y diferente del uso habitual, más restringido, que la reduce al equivalente de asociaciones, organizaciones no gubernamentales, tejido asociativo, tercer sector, u otros términos semejantes. Para evitar malentendidos, me detendré un momento en esta cuestión.

Hay una manera de encarar las cuestiones semánticas que consiste, paradójicamente, en evitarlas. Ésa es la preconizada por un pensador como Karl Popper, quien nos incita a dirigirnos directamente al fondo de la cuestión. Sugiere que nos fijemos en los problemas teóricos o prácticos que nos interesan realmente, y tratemos de resolverlos utilizando unos términos u otros, pero siempre de la manera más clara y coherente posible. La estrategia comunicativa de Popper es relativamente factible si operamos en algunos campos del conocimiento, pero impracticable si operamos en otros, como son las humanidades y las llamadas ciencias humanas, y aún más si lo hacemos en el espacio público. En estos casos, los términos nos llegan a través de múltiples usos interesados y cargados de resonancias históricas. No cabe elegir uno u otro como si se tratara de una cuestión meramente convencional, ni zanjar la cuestión rápidamente cayendo en la trampa de quienes intentan imponer un uso determinado sobre la base de una prematura "*communis opinio*", y lo quieren proteger con una "definición canónica" contra la competencia de otros usos (quizá estigmatizados como propios de lenguajes privados). Pero en una discusión intelectual que se guía por la búsqueda de la verdad a través de la crítica mutua, y que es al tiempo parte de un debate público en el que la búsqueda de la solución correcta se ve envuelta en un entrecruzamiento de intereses y pasiones, hay que aceptar el hecho de que el forcejeo en torno a los términos forma parte del forcejeo con los problemas mismos. Tenemos que atender durante un tiempo prudencial al esclarecimiento de lo que se quiere decir con cada uno de esos términos, y ponderar su razón de ser.

2. Algunas ventajas del uso de la expresión "sociedad civil" en un sentido amplio

Hay una cierta indeterminación en el uso de los términos que puede facilitar, a veces, la comunicación entre las gentes. Podemos entendernos, probablemente, si, cuando discutimos manejando términos usados por filósofos políticos tales como "sociedad civil", o "sociedad abierta" (según la expresión de Popper), o "sociedad abstracta" o "gran sociedad" (por utilizar los términos de Friedrich Hayek), o términos usados por políticos, periodistas y el gran público tales como democracia liberal *cum* economía de mercado, o democracia capitalista, (o "sociedad burguesa"), creemos referimos con ellos a las sociedades modernas de tipo occidental. No hay inconveniente en el uso de todos aquellos términos, y su misma variedad puede aligerar la lectura de la literatura sobre estas materias. Pero en ciertos momentos de la discusión, conviene acotar el contenido que demos a cada uno de ellos, y justificarlo. De hecho, si insisto ahora en usar el término de sociedad civil en su sentido amplio, lo hago por las tres razones siguientes: una razón sistémica, otra histórica y otra pragmática.

La razón sistémica consiste en que ese concepto facilita la operación de centrar la atención en *el todo*: en la articulación o el ajuste entre los subsistemas económico, social, político y cultural de ese tipo de sociedad. No sugiere

una contradicción o una incoherencia entre esas esferas. Por el contrario, da a entender que las tensiones entre lo que ocurra en unas y otras están subtendidas por una afinidad y una complementariedad profundas.

Muchos entienden que en ese tipo de sociedad hay una contradicción profunda en los individuos en tanto que participan (como ciudadanos) en el espacio público, y en tanto que defienden intereses particulares. Esa contradicción se repetiría (supuestamente) en el caso de las asociaciones, en tanto que participes en el espacio público e implicadas en una deliberación (que debe estar) inspirada por el interés público, y en tanto que atentas a su interés particular. Pero esa contradicción desaparece, a mi juicio, y queda reducida a una tensión manejable (con más o menos dificultad según las circunstancias del tiempo y el lugar, y la prudencia de las gentes en cuestión) si atendemos a las dos consideraciones siguientes. Primero, ni los individuos ni las asociaciones pueden *operar* en tanto que agentes libres y autónomos en el espacio público si su libertad no está apoyada en su libre disposición de unos recursos propios. Segundo, tampoco los individuos ni las asociaciones pueden *entender* correctamente el interés público (en términos congruentes con el mantenimiento de un orden de libertad) si no hacen suya una filosofía de un orden de libertad que necesita la experiencia vivida de la libertad particular, tanto en el caso de los individuos como en el de las asociaciones.

La segunda razón para mantener el concepto (tradicional) de sociedad civil en su sentido amplio es histórica. El uso amplio de la expresión nos remite al arranque, o el principio, de la sociedad moderna de tipo occidental, y nos permite ver con nuevos ojos el período histórico que transcurre entre ese momento y el nuestro.

El momento de arranque es el de la Inglaterra del siglo XVIII, en la que aparecen entrelazados los rasgos de un gobierno limitado y representativo, con una autoridad sometida al imperio de la ley y responsable ante un parlamento (con una pluralidad de partidos) y una opinión pública vivaz, una economía de mercado en desarrollo, un mundo de asociaciones filantrópicas y culturales variadísimas, y un espacio cultural caracterizado por un mercado de las ideas y un alto grado de tolerancia. Todo esto emerge trabado entre sí, como un conjunto articulado al que los contemporáneos dan a veces el nombre de una sociedad *commercial and polite*². *Polite* puede ser entendida como civil, en el sentido de civilizado; pero no se trata aquí, como señala otro contemporáneo, Shaftesbury, de la civilidad de la sociedad de corte francesa construida en torno al monarca, y deferente hacia él; sino de una civilidad muy distinta, y la propia de un medio que se sitúa a distancia de la corte y se contrapone incluso a ella, como lo sugiere la expresión de *court and country*³. Este tipo de sociedad

² P. LANGFORD, *A polite and commercial people: England 1727-1783*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

³ L. KLEIN, *Shaftesbury and the culture of politeness: moral discourse and cultural politics in early eighteenth-century England*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

había sido preparada por experiencias en otros países, particularmente en Holanda, pero alcanza una presencia inconfundible, rotunda, y a gran escala en la Inglaterra de la primera mitad del XVIII. Como tal, servirá de referencia a los colonos de Nueva Inglaterra y a los espíritus alertas de Francia. Los escoceses ilustrados de la época se referirán a ella con la expresión de "sociedad civil". En Alemania, Hegel hará suyo este mismo término.

El desarrollo ulterior del uso del concepto es complejo. Hegel cree trascender el concepto de sociedad civil como referente del todo, por el del estado moderno. Marx imagina que trasciende el concepto de sociedad civil mostrando el conflicto radical entre las clases sociales que la componen. Tocqueville reduce el concepto al de las asociaciones voluntarias, pero no teoriza esta reducción. Hay un semiolvido del concepto durante casi un siglo, que responde a la crisis ideológica del liberalismo y a la deriva estatista del pensamiento occidental, especialmente marcada a partir de la Primera Guerra Mundial. Se da una confusa recuperación del concepto a finales del siglo pasado, que refleja, en parte, la confluencia de determinadas corrientes de pensamiento de inspiración marxista y de inspiración cristiana, tanto en las ciencias sociales y en los medios de comunicación como en los movimientos sociales de la época (y uno de cuyos episodios es el movimiento de Solidaridad en Polonia).

El balance, hasta ahora, es dudoso, y, por eso, el concepto es controvertido. Se usa con excesiva profusión y considerable confusión. El hecho es que, a lo largo de este proceso, una corriente de autores propone un desplazamiento del término por el que, de referirse al *todo* (un tipo de sociedad), pasa a referirse a una *parte* del todo (el tejido asociativo), e incluso a una *parte del todo en tanto que* actúa en un determinado territorio (el espacio público) y bajo una determinada modalidad de actuación (mediante un procedimiento de deliberación, de acuerdo con ciertos procedimientos de cooperación y acuerdo, y basando sus argumentos en consideraciones de carácter general). En definitiva, tales autores sustituyen la concepción amplia originaria por una concepción más restringida, que reduce el referente del término a "un tejido asociativo implicado en el espacio público". Esto es lo que he llamado una lectura minimalista de la sociedad civil.

En contraposición a esta corriente de pensamiento, el uso que yo hago del término es "generalista". Reconozco, y comparto, la atención concedida al tejido asociativo, a su actuación en el espacio público (aunque no sólo en él), y a la modalidad deliberativa de su actuación (aunque no es la única, ni la más importante). Pero me parece de importancia crucial no perder de vista la relación de esa parte con el todo, es decir, con el tipo de sociedad en que se articula ese tejido asociativo, con la economía de mercado, el espacio público y el gobierno limitado y sometido a la ley.

La tercera razón es pragmática, y tiene que ver con la conveniencia de facilitar la comunicación entre un discurso científico sobre la realidad y un dis-

curso normativo y pragmático sobre ellos. Esta comunicación, al tiempo fluida y clara, entre ambos discursos es crucial tanto para la deliberación pública como para la conversación social que debe tener lugar, a todos los niveles, concerniente al *sentido* que tienen las actuaciones de los agentes (en las diversas esferas de la vida) a los ojos de éstos. La expresión "sociedad civil" participa de ambas modalidades de discurso, y puede facilitar las transiciones entre ellas.

3. El tema del Tercer Sector y el de sus efectos civiles e inciviles

El tejido asociativo de una sociedad (sea ésta "civil" o "incivil") opera con ciertas reglas que se refieren, unas al funcionamiento interno de las asociaciones, y otras a la relación entre ellas y con el resto del sistema social. El término "tejido social" denota un mundo de asociaciones que puede ser identificado recurriendo a otros términos. En un ámbito interdisciplinar frecuentado por politólogos y economistas, por ejemplo, se ha difundido el término de "capital social". Con él, muchos estudiosos se refieren a una combinación de asociaciones, sentimientos de confianza y normas de cooperación (por ejemplo, Robert Putnam⁴ [2003]). En este caso, los investigadores operan en el contexto de una comparación con el capital físico, el capital financiero y el capital humano: conceptos tradicionales en el pensamiento económico.

El término "Tercer Sector" ha surgido en el terreno de confluencia de economistas, politólogos y sociólogos. Los economistas piensan en términos de un contraste entre sector público, sector privado y un "tercer sector" de *non profit organizations*, con una relevancia económica evidente. Los politólogos están interesados en el efecto que estas organizaciones pueden tener sobre el nivel y el modo de gobernabilidad de una sociedad. Algunos sociólogos suelen tener como punto de partida los problemas propios de la sociología de las organizaciones, y quieren comparar sistemáticamente las empresas y estas organizaciones. A ello cabe añadir otros sociólogos cuyo centro de interés se ha ido desplazando del fenómeno de los "movimientos sociales", los "grupos de interés" y las "asociaciones profesionales", hacia estas *non profit organizations*. Y, *last but not least*, anotemos la confluencia de filósofos morales (sociales y políticos) con sociólogos interesados, ambos, en el fenómeno del espacio público, en el que estas organizaciones pueden desempeñar un papel importante.

Todo esto supone una notable densidad y complejidad temática que subyace tras el uso del término de "Tercer Sector". Pero si anclamos la discusión del fenómeno al que se refiere, que en definitiva no es sino el del tejido asociativo al que me he referido antes, en la discusión general de la sociedad civil en sentido amplio, creo que podemos manejar mejor aquella complejidad.

⁴ R. D. PUTNAM, *El declive del capital social*, ob. cit.

En definitiva, lo que la perspectiva normativa y analítica de la sociedad civil hace es orientar nuestra atención hacia los efectos “cíviles” o “incíviles” de las asociaciones del Tercer Sector. Como se ha señalado en un trabajo reciente sobre el Tercer Sector español⁵, este sector ha dejado de ser un fenómeno embrionario e intersticial y se ha convertido en una fuerza societal que hay que reconocer y con la que hay contar. El sector ha experimentado un crecimiento espectacular en las dos últimas décadas, auspiciado por la consolidación de la democracia y el crecimiento económico.

El hecho de que el Tercer Sector social en España haya experimentado ya este desarrollo es una indicación positiva de que estamos ante una sociedad plural, en la que se dan cita multitud de iniciativas sociales para la solución de los problemas más diversos, y que responden a inspiraciones morales y culturales muy variadas. En otras palabras, un sector semejante es un testimonio de la emergencia y el desarrollo de un orden de libertad o de una sociedad cívil en el sentido más amplio del término. Sin embargo, una vez constatado que esto es así, y que esto es positivo, conviene, a continuación, plantearse más preguntas.

Sin duda, que el Tercer Sector sea una fuerza societal robusta e innovadora o una fuerza débil y errática, dependerá en buena medida de la calidad del liderazgo de las asociaciones. Pero el sentido de su acción no es asunto simplemente de la calidad del liderazgo sino del significado o el sentido de la acción de líderes, cuadros y miembros de las asociaciones. Desde la perspectiva de una teoría normativa de la sociedad civil, es esencial que en tales asociaciones haya un afianzamiento de una cultura de la libertad, de una cultura sectorial orientada por los valores de la profesionalidad, la transparencia y el aprendizaje constante de la experiencia propia y ajena en el marco de un debate continuo entre agentes libres, del desarrollo de mecanismos institucionales congruentes con esa cultura, de que las entidades del sector sean capaces de diversificar sus fuentes de financiación (reduciendo quizá la excesiva dependencia de la financiación pública), y de que sean fieles a su principal vocación institucional de dar respuesta a necesidades locales, idiosincráticas, en estrecho contacto con comunidades específicas, defendiendo su personalidad propia.

4. El Tercer Sector, un orden de libertad y la conexión entre los valores de libertad y de solidaridad

Se trata de que todos, unos y otros, ahonden en el sentido último de las actividades sociales del Tercer Sector, y se pregunten sobre los criterios últimos con los que juzgar su “eficacia” en la solución de los problemas sociales. Pero, ¿cuáles son los valores de referencia en un debate sobre semejante efica-

⁵ V. PÉREZ-DÍAZ y J. P. LÓPEZ NOVO, *El tercer sector social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

cia? No cabe que demos por supuesto que todos estamos de acuerdo sobre tales criterios. Sólo cabe que cada cual haga explícito, de la manera más clara posible, el sentido que para él y para ella (individualmente), y para cada entidad, tiene su implicación en semejantes tareas. Pues bien, si la razón de ser normativa de las actividades sociales es el refuerzo de un tipo de solidaridad humana que sea compatible con un orden de libertad, es decir, con la formación y la consolidación de una sociedad civil (en sentido amplio), pero no el fomento de un tipo distinto de solidaridad, perjudicial para este orden de libertad, y por tanto de un tipo distinto de sociedad, en este caso de ello se deducen una serie de consecuencias⁶.

Ante todo, se trataría de que el Tercer Sector tuviera un efecto sobre la estructura social de la sociedad en el doble sentido de aminorar los efectos de los procesos de exclusión social, que amenazan a las capas más bajas de la población, y, por otra parte, de contrarrestar los procesos de concentración de poder en la sociedad, favoreciendo, en cambio, un proceso de difusión de poder por todo el cuerpo social. Por una vía y por otra, parece subyacer a la experiencia histórica del Tercer Sector el proyecto normativo de contribuir a la realización de un tipo de igualdad básica de los miembros de la comunidad que sea compatible con un orden de libertad, y con las diferencias sustantivas que ese orden trae consigo (y debe traer consigo).

Esto implica la deseabilidad de cierto distanciamiento entre el Tercer Sector y las grandes concentraciones de poder, es decir, las esferas del gobierno y la Administración, los grandes medios de comunicación, los partidos políticos, las grandes empresas o las organizaciones empresariales, así como los sindicatos y las Iglesias establecidas.

A su vez, esto supone la difusión entre las entidades de una variedad de la "ética de los individuos libres", que quieren vivir en un orden de libertad, en el que las reglas de juego son tales que la libertad de cada uno es compatible con la de los demás, y en la que lo que les une puede consistir en varias cosas, pero una de ellas, y fundamental, es esta cultura común de la libertad. Esto implica entidades de Tercer Sector que pueden defender su libertad hacia afuera porque, al mismo tiempo, por dentro, están compuestas por individuos libres.

Tales entidades son organizaciones individualizadas, que cultivan su personalidad propia, y tienen un compromiso libre e individualizado con la comunidad en general. No estamos hablando de un medio homogéneo, sometido simplemente a procesos de imitación y de fusión, sino de un medio diverso, poblado por asociaciones con su propia singularidad, por fundaciones fieles a los mandatos específicos de sus fundadores, leales a su identidad propia.

⁶ V. PÉREZ-DÍAZ y J. P. LÓPEZ NOVO, *El tercer sector social en España*, ob. cit.

El entendimiento de la solidaridad como la propia de una comunidad de individuos libres y entidades diversas se refleja, asimismo, en la concepción que estas entidades deben tener de los colectivos a los que se dirige su acción. Lo deseable es, justamente, que el efecto de su acción social sea desarrollar la capacidad de los individuos que componen esos colectivos para ejercer su responsabilidad y su libertad, para no reducirse a objetos pasivos de una asistencia externa, para aprender a valerse por sí mismos en la medida de lo posible, o, en todo caso, para generar en sí mismos un principio de energía y de actividad que les impulse, a su vez, a dar y no sólo a recibir asistencia, a colaborar en las tareas, a implicarse en sus modalidades, a reflexionar sobre su sentido, a proponer alternativas y variantes.

Semejante apuesta por la libertad y por esta forma de solidaridad implica, asimismo, la apuesta por cierta forma de igualdad: la igualdad ante la ley, la igualdad de la sociedad civil ante el Estado y los poderes económicos y culturales, la igualdad del respeto debido entre asociaciones de diferente tamaño e influencia, pero nunca la igualdad de la uniformidad entre ellas. Y ello es congruente con la vocación propia de un sector cuya dedicación a la solución de problemas sociales, en particular los de la exclusión social, supone una apuesta por la lucha perseverante contra determinadas desigualdades que se producen y se reproducen continuamente en la sociedad.

Esta experiencia histórica del Tercer Sector comporta un proyecto de cambio del espacio público, en la medida en que permite la inclusión en él de voces distintas, y voces que se expresan con un lenguaje y en un estilo distintos. Existe el peligro de que las entidades del Tercer Sector, sus profesionales o sus voluntarios, hagan suyo el discurso de las Administraciones estatales, las empresas, los partidos, los sindicatos, los medios, los académicos, y, reunidas, traten de construir el discurso de un *lobby* o un sector corporativo, o, yendo al otro extremo, imiten y adopten los acentos exhortativos de quienes apelan, de manera genérica, a la conservación o la denuncia del *statu quo*. Pero en la medida en que esas entidades del Tercer Sector (o más bien, sus empresarios, profesionales, asalariados y voluntarios) sean fieles a sí mismas y fieles a su experiencia directa con los colectivos a los que tratan de ayudar, estas entidades pueden introducir en el debate público un aire fresco, y un discurso diferente y con un potencial transformador considerable: un discurso genuino y pegado a experiencias básicas y fundamentales de la condición humana en las circunstancias de hoy.

Bibliografía

- GELLNER, E., *Conditions of liberty: civil society and its rivals*, Hamish Hamilton, Londres, 1994.
- KLEIN, L., *Shaftesbury and the culture of politeness: moral discourse and cultural politics in early eighteenth-century England*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

LANGFORD, P., *A polite and commercial people: England 1727-1783*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

PÉREZ-DÍAZ, V., *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997.

PÉREZ-DÍAZ, V., "De la guerra civil a la sociedad civil: el capital social en España entre los años treinta y los años noventa del siglo XX", en R. D. Putnam (ed.), *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona, 2003, págs. 427-489.

PÉREZ-DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J. P., *El tercer sector social en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

PUTNAM, R. D. (ed.), *El declive del capital social*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona, 2003.

Cosa pública, cosa privada: hacia una teoría del Tercer Sector

Salvador Giner

Catedrático de Sociología

Teresa Montagut

Profesora Titular de Universidad
Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL CONCEPTO DE TERCER SECTOR. 3. LA FAMILIA CONCEPTUAL. 4. SOCIOGÉNESIS DEL TERCER SECTOR. 5. A MODO DE CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

El considerable desarrollo de las actividades que suelen englobarse bajo la noción de Tercer Sector en las sociedades avanzadas no ha ido acompañado de una maduración paralela y comparable de las interpretaciones científico-sociales que a él se refieran. Hay para ello causas comprensibles, como son, entre otras, la naturaleza misma de la teoría liberal, por un lado, y la de las concepciones más radicales o de izquierda, por otro. Ni la primera ni las segundas se hallaban suficientemente preparadas para entender la expansión y auge contemporáneos del llamado Tercer Sector. Ello ha sido así por muy buenas y distintas razones, que no vienen aquí al caso.

Sea como fuere, quienes se acercan al asunto con afán de rigor analítico se encuentran con que, a menudo, reina un notable desaliño conceptual en torno al Tercer Sector. Para empezar, llegan propuestas terminológicas dispares para identificar una misma realidad. Así, se ha venido utilizando la denominación Tercer Sector para señalar fenómenos diversos. La confusión en el uso del concepto se debe en buena medida a la polisemia del término. A su vez, éste trata de evocar una dinámica social emergente que las concepciones e hipótesis hasta ahora disponibles en ciencia social no tenían prevista.

Desearíamos coadyuvar aquí al esclarecimiento de la situación y a mitigar la confusión conceptual con que topamos al aproximarnos al estudio de ese espacio social problemático, que se halla vinculado, de un modo novedoso, tanto a lo público como a lo privado. El análisis de los diversos textos disponibles y de los que siguen apareciendo brinda una oportunidad para matizar y

puntualizar lo que constituye, como mínimo, un caso alarmante de imprecisión terminológica.

No es nuevo que la dinámica social se anteponga a su análisis. En nuestro caso, el surgimiento de nuevas relaciones entre la cosa pública y la privada, así como de redefiniciones de lo público y lo privado, ha exigido conceptos nuevos que no estaban disponibles, y que en algunos casos siguen sin estarlo. No siempre sirve el viejo aparato conceptual que hemos venido utilizando para describir estos dos campos claramente diferenciados: lo público, vinculado al Estado, y lo privado, vinculado al mercado y la sociedad civil.

Para empezar, no existe ni ha existido nunca una 'sociedad civil' arquetípica frente a otra "sociedad política" igualmente arquetípica, sino una variedad de sociedades civiles, cada cual con su especificidad. Ello no ha sido óbice en ningún caso para que fuera posible su teorización y análisis, frecuentemente fértil e interesante. Del mismo modo, la noción de Tercer Sector, tan vinculada a estos dos ámbitos cambiantes e interpenetrados, varía según los países e incluso según sus regiones.

No hace mucho que España pertenece a la Europa política y económica unida. Hoy es uno más de los Estados europeos, y con ellos comparte discusiones y medidas políticas. La participación en la Unión Europea ha venido forzando la utilización de los mismos conceptos, entre ellos el de Tercer Sector, para sus distintos países miembros, aunque, a veces, las realidades que denotan sean distintas. Si bien esa es una dificultad que afecta a todos en mayor o menor grado, en España, el acelerado proceso de modernización de las estructuras sociales dificulta aún más la consolidación de un *corpus* teórico que delimite con claridad los fenómenos a los que nos referimos.

Así, no es lo mismo hablar de la *Economía Social* que del *Tercer Sector*, aunque haya puntos de coincidencia. Al mismo tiempo, el *voluntariado*, la práctica del altruismo por el sector voluntario, evoca aspectos que es preciso matizar y diferenciar: no se identifican plenamente con el Tercer Sector, aunque se solapen en alguna medida. Todo concepto, además de claro y conciso, para que sea operativo debe ser neutro y empíricamente comprobado.

2. El Tercer Sector

El concepto de Tercer Sector aparece formulado por primera vez en la literatura, en 1973, en el artículo de Theodore Levitt, *The Third Sector. New tactics for a responsive society*. En él, el *Third Sector* o Tercer Sector indica el espacio de actuación pública que no cubre el gobierno. Este autor critica la clasificación bipolar con la que se viene describiendo las relaciones económicas y que niega la existencia de ese significativo *Tercer Sector*. Desde entonces su utilización se ha ido extendiendo en el área de influencia de la literatura anglosajona.

Frente al espacio público, compuesto por la actividad de las Administraciones en nombre del Estado, y al privado, o conglomerado de relaciones de la sociedad civil movida por sus intereses, y cuyo exponente más claro son las relaciones de mercado, aparece una tercera esfera: aquella que nosotros mismos hemos llamado la de *lo privado público*. Es la constituida por las actividades voluntarias altruistas que parten de la esfera privada de la ciudadanía para proyectarse altruísticamente sobre terceros, es decir, sobre la esfera pública. Se trata de otro sector —económico, social y político— interconectado con los dos sectores tradicionales. Es el *Tercer Sector*. Definirlo como espacio distinto a los otros dos, nos permite —y obliga— a buscar el aparato conceptual preciso para su análisis. No nos sirve el utillaje que venimos utilizando para estudiar el sector público, pero tampoco aquellos instrumentos que empleamos para estudiar las relaciones de mercado. Son precisas nuevas categorías y herramientas.

El Tercer Sector está constituido por las actividades de particulares dirigidas hacia el bien común. (Entendido también, en condiciones de modernidad, como interés común.) Para ello se organizan en asociaciones. Nos encontramos con un conglomerado de pequeñas organizaciones —y alguna grande— con distintas fórmulas jurídicas, que prestan servicios sin ánimo de lucro y que canalizan la acción voluntaria de muchos ciudadanos. Se trata de la gestión de determinados servicios públicos que llevan a cabo entidades de la sociedad civil. Es, pues, una actividad que es pública pero que no se realiza por el Estado a través de su Administración y sus funcionarios. Es también una actividad decidida libremente por componentes de la sociedad civil, pero, en este caso, sin estar vinculada al mundo mercantil, sin lucro. Entidades privadas, ya sea con profesionales, ya con voluntarios, prestan servicios a determinados colectivos o personas, o a la comunidad, de forma genérica. Es la gestión de lo público desde lo privado. Así pues, el Tercer Sector está configurado por el conjunto de entidades u organizaciones que dirigen, básicamente, su actividad: (a) a la satisfacción de las necesidades sociales, al tiempo que (b) no poseen afán de lucro, (c) se hallan vinculadas en mayor o menor grado con la acción voluntaria y (d) son financiadas, en gran parte, por el sector público.

Las entidades a tal sector vinculadas reciben distintos nombres y tienen distinta forma jurídica. Las primeras que fueron jurídicamente reconocidas, a comienzos de la segunda mitad del siglo XX, fueron las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), armadas para actuar en la cooperación y desarrollo que los gobiernos de los distintos países habían dejado en el olvido. (Con mayor rigor, las ONG deberían llamarse *asociaciones cívicas altruistas*, puesto que una mera definición por vía negativa presenta problemas conceptuales.) Los varios organismos oficiales internacionales reconocen la función de las ONG, definidas como instituciones de consulta imprescindible frente a temas de desarrollo de actividades sociales y cooperación. Hoy, el debilitamiento de los Estados asistenciales, de un lado, y el fortalecimiento de la organización de la sociedad civil, de otro, han ampliado su campo de actuación en el interior de esos Estados.

Los servicios de bienestar se vehiculan, también, a través de un conjunto de organizaciones que, aunque con los mismos objetivos y características, se vienen definiendo de muy diversas maneras. Junto a las asociaciones cívicas altruistas, u ONG, caracterizadas por su carácter no gubernamental, podemos encontrar las Entidades de Iniciativa Social, que, poniendo el acento en su actividad, se refieren a organizaciones privadas que basan su actuación en cubrir determinadas necesidades sociales. También hallamos las Entidades No Lucrativas, las Fundaciones o las Cooperativas, que se definen por su forma jurídica de renuncia al lucro o beneficio. Y, finalmente, también las Organizaciones Voluntarias, o Entidades Altruistas definidas por el carácter altruista del trabajo que realizan. El término Tercer Sector sirve, convencionalmente, para evocar todas estas entidades u organizaciones que llevan a cabo servicios públicos desde la sociedad civil. Ello permite tratar el fenómeno de forma global, obviando el análisis de la compleja heterogeneidad de las entidades que lo componen. Sirve también para definir las actividades de unos ciudadanos comprometidos con el bienestar. El Tercer Sector engloba tanto el sector voluntario, como las entidades que canalizan sus acciones.

La actividad de ese sector configura una parte de la *Economía Social*, entendida como aquella actividad económica que comparte los principios de organización democrática, compuesta por organizaciones en las que sus miembros tienen los mismos derechos y deberes, y cuyos excedentes deben ser reutilizados con criterios colectivos. Las Cooperativas, Mutualidades, Sociedades Laborales, Fundaciones, Asociaciones, Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo –ya sean con criterios mercantiles o no–, constituyen el conjunto de la Economía Social. Las entidades del Tercer Sector forman una parte de esa actividad económica con una característica, la que les confiere su especificidad: el prestar servicios a la comunidad y su contribución de una manera u otra a la promoción del voluntariado. Por tanto, las actividades de este sector son parte esencial de la Economía Social pero no toda la Economía Social configura el Tercer Sector. No son sinónimos.

3. La familia conceptual

La aparición de un nuevo espacio social obliga a dilucidar otros conceptos que se enteveran con las relaciones emergentes. Por ello hay toda una familia conceptual emparentada con las actividades propias del Tercer Sector.

Cuando hablamos del Tercer Sector de una forma u otra nos referimos también al voluntariado. Ahora bien, aunque vinculados, no se trata de espacios simétricos. Por regla general, la mayoría de entidades no lucrativas cuentan con un número importante de personas que ofrecen su participación en forma de voluntariado, aunque las más de las veces, se hallen trabajando junto a profesionales.

El *voluntariado* es el conjunto de actividades de interés general realizadas de manera libre y sin contraprestación económica a cambio. Se configura, por tanto, por el conjunto de formas diversas de realizarse con y para los demás. Allí encontramos la actividad voluntaria de los ciudadanos y también la de las entidades u organizaciones mediante las cuales, en la mayoría de los casos, tiene lugar esa actividad. Hay un cierto debate acerca de si es posible actividad voluntaria al margen de organizaciones. Ahora bien, sea cual sea la opción que se tome, estaremos de acuerdo en la necesidad de diferenciarlo, si lo que queremos es proceder al análisis de la lógica de la actividad voluntaria, de un lado, y de las actividades de las organizaciones voluntarias, de otro. El voluntariado, por tanto, debe tener en cuenta las dos dimensiones que lo configuran: la de los voluntarios y la de las asociaciones voluntarias o del Tercer Sector.

Los *voluntarios* son aquellas personas que prestan libremente esas actividades inscritas en el voluntariado. Es menester subrayar que no es necesaria la presunción de altruismo para que haya actividad voluntaria. De hecho nos parece algo vano el debate sobre las motivaciones, nobles o egoístas, de los voluntarios. En efecto, una persona puede decidir prestar servicios gratuitos a los demás porque le sobra tiempo o porque le falta trabajo, para ganar experiencia o, como se suele afirmar, para 'sentirse realizado'; o por otras buenas razones; o por una mezcla de motivos de diversa índole moral. Ello no debilita la acción voluntaria: la de prestar libremente unos servicios a personas o colectivos o a la comunidad en general sin remuneración a cambio.

Lo que es crucial para la noción es que se produzca un movimiento personal o grupal desde el ámbito civil de lo privado hacia terceros, hacia gentes que pertenecen a categorías externas a la propia comunidad primordial, la familia por antonomasia, pero también cualquier 'nosotros' al que cada cual pertenezca. Para alcanzar a esos 'terceros' hay que entrar en el ámbito público (desde el privado). Por lo general, los terceros pertenecen a una clase social, o colectivo necesitado, o enfermo, o subordinado (por ejemplo, marginado por su condición de analfabeto, o de inmigrante pobre, o de intocable paria), pero puede tratarse también de una ciudadanía general. Así, la lucha por la salvación del medio ambiente amenazado o el socorro generalizado ante una catástrofe se dirige al ámbito público sin especificidad de grupos o colectivos circunscritos. Este movimiento tiene consecuencias económicas, culturales y políticas evidentes. No es tan apolítico como afirman algunos de sus propios militantes, aunque si es (o pretende ser) partidista, cosa muy diferente. Sin ignorar correlaciones y afinidades electivas notables entre tales manifestaciones y actividades y ciertas posiciones ideológicas (con frecuencia, de carácter "progresista"), es menester subrayar que lo que lo caracteriza es la aparición de un nivel de actividad que no es ni estrictamente privada ni es totalmente pública. Es esencialmente de una tercera naturaleza: es lo *privado público*. Terminológicamente, lo que algún autor ha llamado "lo privado social" es su sinónimo. Sin embargo el uso de "social" en este caso puede conducir a confusiones, puesto que la dimensión social se halla también en otros espacios: economía, política y cultura son fenómenos plenamente sociales.

La noción de lo privado público evoca la de *ciudadanía activa* (más estrictamente, proactiva) que orienta su actividad hacia un objetivo altruista generalizado. Presenta, por lo tanto, afinidades profundas con la noción de virtud cívica, propia de la filosofía política republicana, distinta, a su vez y por definición, de la comunitarista, por un lado, y de la liberal, por otro.

4. Sociogénesis del Tercer Sector

El surgimiento del Tercer Sector está relacionado con la mudanza histórica de los Estados asistenciales. La dinámica del sistema económico a finales del siglo XX ha presentado serias dificultades para el mantenimiento de políticas de redistribución de los Estados benefactores. A su vez, el propio desarrollo de esa forma de organización de las sociedades modernas ha producido transformaciones muy significativas en sus estructuras sociales.

La definitiva mundialización de la economía ha engendrado cambios importantes, no sólo en la organización del trabajo sino también en la vida política. Dicha mundialización no indica el final de la política pero sí un desplazamiento de lo político. La economía, que actúa en el ámbito mundial, ha desplazado, a veces, a la política. La situación se complica. El capital puede decidir con frecuencia el lugar donde invertir, dónde producir, dónde contribuir fiscalmente y el lugar de residencia habitual según sean sus intereses, quebrando así el pacto social que posibilitó los Estados asistenciales. El sistema capitalista mundial repercute directamente en los Estados asistenciales europeos. Algunos autores piensan que, con ello, se ha destruido la base de la responsabilidad colectiva del bienestar social. Otros argumentan que sólo se han introducido modificaciones correctivas. Sea cual sea el punto de partida del análisis, parece claro que si bien todavía existe el consenso sobre el papel de los Estados como suministradores eficientes de bienestar social, hoy esta idea parece impracticable. Los cambios ocurridos en años recientes llevan a reconsiderar la función del Estado, reemplazándolo por un enfoque más plural. Todo parece apuntar a que, aunque para muchos ciudadanos siga viva la necesidad de una sociedad más justa y solidaria, dicha constatación no deja de estar unida a la búsqueda de métodos más eficientes, y a veces complementarios, para conseguir esos objetivos.

Los Estados asistenciales se han visto afectados, a su vez, por importantes mudanzas en las estructuras de las sociedades. Su propio funcionamiento ocasionó cambios sustanciales en la vida social:

- a) El mayor acceso a la educación de las mujeres ha propiciado unas nuevas inquietudes con relación a sus derechos y al reconocimiento de su trabajo. La llamada revolución silenciosa acaecida durante la segunda mitad del siglo XX ha sido debida a la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. Ello repercute en un descenso de la natali-

dad, en el caso de no poder contar con servicios y facilidades para hacer compatible la maternidad y la vida laboral activa. Aparecen, también, nuevas formas familiares. Todo ello desencadena la presión al gobierno para que el Estado atienda las necesidades de niños y ancianos en sustitución de la función de cuidadoras que habían venido desempeñando las mujeres en el seno de la familia tradicional.

- b) La mejor atención de la salud ha atrasado la mortandad y permitido el importante incremento de la esperanza de vida. Eso representa, de un lado, la aparición de un contingente de personas mayores que, aunque hayan sobrepasado la edad de jubilación, están todavía en condiciones de llevar una vida activa, pero también, de otro lado, una mayor demanda de atención sanitaria de las personas con mayor edad.
- c) Se produce un envejecimiento de la población. La proporción entre la población mayor y la más joven se va invirtiendo. Deben modificarse los sistemas de pensiones, ya que es inviable mantener la organización de pensiones que ha regido hasta ahora en la mayoría de estos países (régimen de reparto, en donde las personas que trabajan sufragan con sus impuestos las prestaciones de las personas que ya no son activas laboralmente).
- d) Han ido variando, también, los valores de las clases más populares y de la nuevas generaciones. Cuando los individuos alcanzan una cierta seguridad económica y personal, sus preocupaciones se dirigen a satisfacer otras necesidades, como una mayor participación en aquellas decisiones relacionadas con la comunidad y su entorno, o con los derechos y libertades cívicas e individuales; a proyectar sus anhelos algo más allá de sus intereses más circunscritos socialmente.

Nuevas estructuras sociales obligan a plantear nuevas políticas. Las políticas asistenciales que habían sido diseñadas ayer ya no dan respuesta a las necesidades planteadas. Se pide a los Estados que hagan posible poder conciliar la vida laboral con la familiar; que las pensiones para las personas mayores sean suficientes; que el sistema sanitario sea cada vez más eficiente en la atención de la salud a toda la población; que la falta de trabajo —o de ingresos— no sea motivo de exclusión de las personas o colectivos que se encuentran en esa situación; que pueda haber trabajo para todos; que se puedan atender las personas en situación de carencia o necesidad. Un Estado protector, asistencial o del bienestar, debe poder dar respuesta a esas demandas. Una parte significativa de la ciudadanía se ha comprometido en ello.

El Tercer Sector podría ser visto como un nuevo movimiento social compuesto por organizaciones, entidades, asociaciones cívicas o grupos de voluntarios que canalizan la solidaridad y la ayuda en distintos ámbitos y niveles, local, nacional o transnacional, siempre que seamos algo generosos con el con-

cepto de movimiento social. Sí es cierto que se halla vinculado con movimientos sociales específicos y que su expansión y difusión guarda similitudes considerables con ellos. Desde esta perspectiva, y aunque algunos estudios llaman la atención sobre el carácter interesado que tendrían las actitudes altruistas de algunos ciudadanos, interesan más los efectos que el voluntariado puede tener en una determinada formación social que las motivaciones que inducen a las personas a ocuparse de los demás.

El debate acerca de si han sido las Administraciones Públicas las que han creado el voluntariado para poder seguir sus responsabilidades protectoras sin aumentar los trabajadores remunerados parece, en este contexto, estéril. Nadie puede obligar a otro a ser voluntario. Las Administraciones pueden haber fomentado el voluntariado, pero, en cualquier caso, ha sido la sociedad civil la que ha vuelto a la participación y al protagonismo ciudadano en forma de acción voluntaria. Todo parece indicar que la reestructuración de la sociedad civil, y, como consecuencia, la de la política y la ciudadanía, puede pasar por este universo emergente. No podemos olvidar que en una sociedad democrática no es suficiente la delegación del poder a través del voto, la democracia se refuerza, enriquece y consolida con el recurso de la acción participativa y cívica en los aspectos de la vida pública.

Todo lo anterior no va más allá de formar un conjunto de constataciones sobre la situación actual y el auge del Tercer Sector. No obstante, una teoría explicativa de su surgimiento y desarrollo, así como de su lugar en la economía, la sociedad y la vida cívica de las politeyas democráticas debería poder avanzar algo más. ¿Por qué, en los países avanzados, se ha experimentado un auge de lo que hoy llamamos Tercer Sector? La alusión a la ineficacia del sector público no basta como respuesta. Aunque ésta deba ser lo más simple posible, no es satisfactorio invocar a la ineficacia estatal para explicar el surgimiento de un pujante Tercer Sector.

Proponemos una respuesta más completa, una hipótesis explicativa que responda mejor al interrogante sobre las causas del Tercer Sector. Tal respuesta debe ser macrosociológica e histórica. La más plausible, a nuestro juicio, es la que exponemos a continuación. El auge contemporáneo del Tercer Sector en ciertos países avanzados es fruto de la siguiente secuencia causal de acontecimientos:

- a) A partir de las primeras revoluciones democráticas (Revoluciones Americana y Francesa y reformas parlamentarias y liberales subsiguientes) se va consolidando lentamente una cultura política cívica, republicana y laica en torno a la igualdad, por un lado, y a la fraternidad, por otro. Ésta es lo suficientemente intensa en varios países como para exigir en ellos cada vez más políticas públicas y actividades asociativas y privadas que pongan en vigor los valores de tal cultura: educación universal, mayor igualdad de oportunidades, sanidad para toda la ciudadanía, y así sucesivamente.

- b) En varios países la carga de la solidaridad cívica, la redistribución de recursos y servicios y otras responsabilidades fraternas se traslada al aparato público, hasta que, en cierto momento histórico, aparece y se consolida un "Estado asistencial" o de "bienestar". Éste reconduce la fiscalidad, de modo que el peso impositivo sobre la ciudadanía sirve para cumplir con los objetivos de la cultura política solidaria. Sus valores son interiorizados por los electores con suficiente fuerza, de tal modo que sirven para que los partidos conquisten el poder con programas redistributivos relativamente eficaces. También, para amenazar a los gobiernos conservadores con una derrota electoral si persiguen políticas que ignoren la solidaridad pública y un nivel mínimo de aplicación de nociones de igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios.
- c) Las crisis de crecimiento, gobernabilidad y eficacia de los servicios públicos surgen, inopinadamente, en el preciso momento en que las expectativas generadas por una cultura cívica y política que acepta la *fraternidad delegada* al aparato estatal como solución normal son muy altas. (Hay un fuerte consenso socialdemócrata o socialista favorable a un sólido sector público asistencial, pero que también ya hacen suyo sectores notables de partidos conservadores.)
- d) El encogimiento del sector público (por inflación, crisis de gobernabilidad, recortes presupuestarios drásticos, y otras causas conocidas) genera varias reacciones, de modo lógico y detectable empíricamente. Tres de ellas son notables: (1) una sección de la opinión pública y de sus representantes políticos opta por una "salida" hacia el liberalismo privatizador, que había permanecido en alguna medida a la defensiva ante los embates del keynesianismo, las políticas socialdemócratas y el auge del intervencionismo estatalista; (2) una segunda sección, ahora a la defensiva, continúa manteniendo, con mayor o menor fortuna, su ideología socialdemócrata redistributiva y de responsabilidad pública gubernamental; y (3) otra tercera sección, más innovadora, se aleja de las otras dos alternativas, por considerarlas fracasadas, utiliza y abre una nueva vía de soluciones, la del Tercer Sector, que satisface las exigencias culturales y morales de la mentada cultura cívica solidaria. Se distancia así de las disfunciones y efectos perversos del intervencionismo estatalista y del egoísmo concurrencial propio del liberalismo económico. Tal corriente se reorienta inevitablemente sobre los recursos propios de la sociedad civil para movilizarlos y satisfacer las exigencias morales de la cultura cívica en la que se apoya. Nace así y se desarrolla lo *privado público*.

La expuesta es, aunque muy simplificada, una cadena causal demostrable y explicativa, congruente además con varias teorías fehacientes de la acción colectiva así como del fenómeno social del altruismo, identificado primero por Comte hace ya tiempo -fue él quien acuñó la palabra y concepto- y sometido a

análisis y refinamientos sucesivos a partir de las hipótesis sobre ciudadanía de Tocqueville y las nociones de solidaridad clasista desde Marx hasta el presente.

5. A modo de conclusión

La cosa pública es ahora también, con frecuencia, cosa privada. En la exploración precedente así lo hemos constatado. Nuestro objetivo ha sido el de desbrozar el terreno con ciertas aclaraciones terminológicas pertinentes y contribuir así a mitigar la confusión conceptual con que topamos al aproximarnos al estudio del Tercer Sector, así como a la incidencia que su expansión va teniendo en el ámbito de las relaciones sociales. Todo indica que la diferenciación del espacio que ocupa el Tercer Sector dentro de la esfera más amplia que atañe a la llamada Economía Social es una propuesta que ha de facilitar las actuaciones políticas derivadas de las necesidades propias de cada uno de los ámbitos pertinentes. Al mismo tiempo, ello permitirá delimitar las variables necesarias para el estudio de cada uno de ellos.

Hoy se puede identificar una ciudadanía proactiva que se interesa por el bien general o interés común. Ésta empeña su acción y trabajo —ya sea remunerado o voluntario— en participar en la gobernabilidad de las sociedades modernas. No es posible separar progreso democrático de desarrollo de la ciudadanía, y, en este sentido, la consolidación del Tercer Sector apunta, sin duda alguna, a un avance en la corresponsabilidad en el bienestar social. La acción de esos ciudadanos complementa la que se deriva de los Estados de Bienestar y, a su vez, puede significar lo que algunos autores han señalado como el nuevo contrato social, que substituye la función que hasta ahora había ejercido la vinculación con el mercado laboral convencional.

En definitiva, el Tercer Sector o sector voluntario, dedicado a prestar servicios a la comunidad, emerge como una nueva esfera social, pero también económica, capaz de producir riqueza y de distribuir recursos. Responde a nociones profundas de fraternidad republicana, y se expresa más bien en un reconocimiento de la responsabilidad cívica hacia los menos favorecidos o más desvalidos. En efecto, en el Tercer Sector se plasma, con mayor fuerza que en cualquier otro ámbito de la politeya moderna, el espíritu participativo, libre y solidario del republicanismo cívico. Es sensato asumir que un mundo en el que se deje notar la fuerza de los ciudadanos comprometidos con las gentes y pueblos más vulnerables, haga pensar en un porvenir esperanzador que nos acerque algo más a la buena sociedad.

Bibliografía

ALBI, E., *Público y privado. Un acuerdo necesario*, Ariel, Barcelona, 2000.

ARIÑO, A. (ed.), *Diccionario de la solidaridad (I)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

Esfuerzo interesante por confeccionar un compendio terminológico en torno al sector solidario y la sociedad civil, así como sobre el Tercer Sector, que muestra cómo cada autor usa los conceptos con matices diversos y, en algunos casos, de forma totalmente distinta a la de otros colaboradores. Esta constatación, que no es una crítica del Diccionario compilado por el profesor Ariño, desea solamente poner de relieve el confuso estado conceptual al que nos referimos en nuestro escrito.

DONATI, P., *La cittadinanza societaria*, Ed. Laterza, Roma, 2000.

En el capítulo II del libro, dedicado a "Il privato sociale e la cittadinanza societaria", el profesor de Bolonia, Pierpaolo Donati, aporta una propuesta de teorización sobre el Tercer Sector, lo que él denomina 'il privato sociale'. La noción corresponde a lo que nosotros hemos llamado "lo privado público".

FUNDACIÓN TOMILLO, *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundación Tomillo, Madrid, 2000.

GARCÍA ROCA, ET AL., 'Tercer Sector', número monográfico de *Documentación Social*, abril-junio (1996).

Refleja muy bien una corriente de opinión sobre el Tercer Sector propia de mediados de la década de 1990, cuando las unidades que lo forman son presentadas como pequeñas o de mediano tamaño, descentralizadas, y "creadas por iniciativa de sectores populares", según la misma publicación.

GARCÍA ROCA, J., *En tránsito hacia los últimos. Crítica política del voluntariado*, Presencia Social, Santander, 2001.

GINER, S., "Lo privado público: altruismo y politeya democrática", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, abril-junio (1995), págs. 9-28.

GINER, S., "Sociedad civil", *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, Vol. 10, en E. Díaz y A. Ruiz Miguel (comps.), *Filosofía Política II: Teoría del Estado*, CSIC, Madrid, 1996, págs. 117-146.

JAMES, E. (ed.), *The Nonprofit Sector in internacional perspectiva: studies in comparative culture and policy*, Oxford University Press, Nueva York, 1989.

Montagut, T., *Política Social: una introducción*, Ariel, Barcelona, 2000.

MONTAGUT, T. (coord.), *Voluntariado: la lógica de la ciudadanía*, Ariel, Barcelona, 2003.

POWELL, W. (ed.), *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, New Haven, 1987.

Se trata de la obra de referencia durante largo tiempo, ya que es el primer manual sobre el Tercer Sector en las sociedades avanzadas escrito por expertos en distintos campos.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. Y MÓNTSERRAT, J., *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996.

RUIZ OLABUÉNAGA, J. I. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

Estudio realizado en España, aplicando la metodología de la Universidad Johns Hopkins, de Baltimore, dentro del proyecto internacional lanzado por el profesor Lester Salamon de esa Universidad.

SÁENZ DE MIERA, A., *El azul del puzzle. La identidad del Tercer Sector*, Ed. Nobel, Oviedo, 2000.

Un intento de dibujar los rasgos que definen las instituciones del Tercer Sector español.

ZUBERO, I., *¿A quién interesa el voluntariado? La acción voluntaria, entre la satisfacción y la deuda*. Madrid, Cáritas Española, Madrid, 2000.

VV.AA., *El sector no lucrativo en España*, Fundación ONCE-Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993.

Este estudio es el primer intento de identificar el sector no lucrativo en España. El capítulo II está dedicado al Tercer Sector.

¿Qué clase del Tercer Sector? ¿Qué tipo de sociedad? Efectos de las políticas gubernamentales en las organizaciones sin fines de lucro

Helmut K. Anheier

Centennial Professor
London School of Economics
Center for Civil Society
School of Public Policy and Social Research
Universidad de California, Los Angeles

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. SUMINISTRADOR DE SERVICIOS O INSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. 3. EL (RE)DESCUBRIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL. 4. IMPLICACIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

En el curso de la última década la mayoría de las economías de mercado desarrolladas de Europa, Norteamérica y Asia-Pacífico han constatado un auge generalizado en la importancia económica de las organizaciones sin ánimo de lucro como proveedoras de servicios en materia de salud, educación, cultura y servicios sociales de variados tipos. Como media, el sector de las organizaciones sin ánimo de lucro emplea cerca del 6 por 100 del total de la población activa en los países de la OCDE, y casi el 10 por 100 si se computa el trabajo voluntario¹. Mientras su función económica, especialmente como proveedor de bienestar, ha sido un rasgo común aunque a menudo infravalorado, en la mayor parte de los países más desarrollados, el interés por su relevancia en la sociedad civil es algo nuevo, sin embargo, y refleja cambios profundos en el más amplio entorno político.

El discurso político acerca del Sector No Lucrativo ha pasado de girar en torno al paradigma del Estado de Bienestar, lo que durante tanto tiempo le caracterizó, a incluir destacados elementos *neotocquevillianos*. De acuerdo con

¹ L. SALAMON y H. K. ANHEIER, "Civil Society in Comparative Perspective", en L. Salamon, H. K. Anheier *et al.* (eds.), *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 1999, págs. 3-39.

el primer planteamiento, las entidades sin ánimo de lucro, o ONG, serían efectivos y eficientes proveedores de aquellos servicios sociales –entre otras prestaciones– que el gobierno puede considerar más costoso y menos eficiente ofrecer por sí mismo. Como resultado, la cooperación entre gobiernos y entidades sin ánimo de lucro en la provisión de servicios de bienestar social se ha convertido en rasgo característico de países como Estados Unidos², Alemania³, Francia⁴ o el Reino Unido⁵.

Para el pensamiento *neotocquevilliano*, sin embargo, el sector de entidades no lucrativas o sector voluntario ha de conformar la infraestructura social de la sociedad civil. Las organizaciones sin ánimo de lucro deben contribuir no sólo a facilitar sino también a crear un clima de confianza e inclusión social considerado esencial para el buen funcionamiento de las sociedades modernas⁶.

Este doble posicionamiento conlleva muchos retos; retos teóricos y políticos. Entender éstos y sus connotaciones políticas desde una perspectiva comparativa es el principal desafío para los investigadores en este campo.

2. Suministrador de servicios o institución de la sociedad civil

Dos tendencias, y sus correspondientes posiciones políticas, han arraigado durante la última década:

- La primera es *el incremento de entidades sin ánimo de lucro que actúan como proveedores de servicios* en el ámbito de la colaboración público-privada, y dentro del marco conformado por una gestión pública nueva y la emergencia de mercados y cuasi-mercados en áreas que habían sido parte hasta ahora del Estado de Bienestar.
- La segunda es *el (re)descubrimiento de la sociedad civil* y la creciente toma de conciencia entre los encargados de formular las políticas y los entendidos en la materia de que el tejido social propiamente dicho está cambiando. El declive de organizaciones tradicionales tales como sindicatos, partidos políticos e Iglesias, el presunto deterioro del capital social, así como de la confianza interpersonal y en las instituciones, junto con otros factores, conllevan la clara conciencia de la incertidumbre existen-

² L. SALAMON, *Partners in public service*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.

³ H. K. ANHEIER y W. SEIBEL, *The Nonprofit Sector in Germany*, Manchester University Press, Manchester, 2001.

⁴ E. ARCHAMBAULT, *The Nonprofit Sector in France*, Manchester University Press, Manchester, 1996.

⁵ W. FLOWDEN, *Next steps in voluntary action*, Centre for Civil Society, London School of Economics and NCVO, Londres, 2001, y THE STRATEGY UNIT, *Private action, public benefit. A review of charities and the wider Not-For-Profit Sector*, Cabinet Office, Londres, 2002.

⁶ R. PUTNAM, *Bowling alone*, Simon and Schuster, Nueva York, 2000, y H. K. ANHEIER y J. KENDALL, "Trust and the Voluntary Sector", *British Journal of Sociology* (2002).

te y la preocupación por la estabilidad social. El Tercer Sector o sector voluntario habría de servir de panacea para contrarrestar el aislamiento social y el impacto negativo del individualismo en la cohesión social.

El surgimiento de una Nueva Gestión Pública

El considerar a las entidades sin ánimo de lucro como suministradores de servicios e instrumentos de privatización les atribuye un papel esencialmente neoliberal. Un ejemplo son los esfuerzos realizados por Alemania para modernizar su política de subsidiariedad mediante la introducción de la figura del concurso que obliga a competir en el campo de la contratación de los servicios sociales⁷, el Pacto del partido laborista New Labour en el Reino Unido⁸, las distintas reformas presupuestarias federales en Estados Unidos⁹, o la política de reinserción laboral del desempleo en Francia¹⁰. La clave está en que las entidades sin ánimo de lucro ya no son consideradas el pariente pobre del Estado, o un tipo de estructura organizativa pasada de moda, como la literatura convencional acerca del Estado de Bienestar pueda dar a entender¹¹. Por el contrario, se han convertido en instrumentos de la reforma del Estado de Bienestar bajo las consignas: "menos intervención = menos burocracia = más flexibilidad = mayor eficiencia"¹².

La entrada en escena de los cuasi-mercados, colaboraciones público-privadas, y de la nueva gestión pública subraya el papel de las entidades no lucrativas como proveedores de servicios, generalmente como contratistas que prestan servicios que son retribuidos, al menos en parte, por el gobierno¹³. En el sentido amplio del término, la nueva gestión pública incluye varios aspectos relacionados que inciden específicamente en el Sector No Lucrativo:

- de un gobierno de terceros¹⁴, a una economía mixta de bienestar y atención social¹⁵; y

⁷ H. K. ANHEIER Y W. SEIBEL, *The Nonprofit...*, ob. cit.

⁸ G. MULGAN, "Government and the third sector: building a more equal partnership", en H.K. Anheier (ed.), *Third Way-Third Sector*, Report num. 1, Centre for Civil Society, London School of Economics, Londres, 1999, págs. 17-22, y W. PLOWDEN, *Next steps...*, ob. cit.

⁹ A. J. ABRAMSON, L. M. SALAMON Y E. STEUERLE, "The Nonprofit Sector and the Federal Budget: recent history and future directions", en E. Boris and E. Steuerle (eds.), *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, The Urban Institute Press, Washington DC, 1999, págs. 99-140.

¹⁰ E. ARCHAMBAULT, *The Nonprofit...*, ob. cit.

¹¹ J. QUADAGNO, "Theories of the Welfare State", *Annual Review of Sociology* 13 (1990), págs. 109-128.

¹² D. KETTL, *The global public management revolution: a report on the transformation of governance*, Brookings Institution Press, Washington, 2000.

¹³ E. FERLIE, E. (ed.), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996, y K. McLAUGHLIN, S.P. OSBORNE Y E. FERLIE (eds.), *New public management: current trends and future prospects*, Routledge, Londres, 2002.

¹⁴ L. SALAMON, *Partners in Public Service...*, ob. cit.

¹⁵ M.R.J. KNAPP, B. HARDY Y J. FORDER, Commissioning for quality: ten years of social care markets in England, *Journal of Social Policy*, 30 (2) (2001), págs. 283-306.

- de simples contratos, a mercados “creados y gestionados”¹⁶, especialmente en el área de atención sanitaria y servicios sociales.

Lo que la nueva gestión pública ha hecho ha sido cuestionarse los cuatro roles tradicionales de las organizaciones sin ánimo de lucro y subrayar que éstas pueden ser a la vez eficientes y efectivos suministradores de servicios sociales, y agentes de la sociedad civil. Concretamente, Kramer¹⁷ diferencia cuatro roles convencionales en las entidades no lucrativas, los cuales, de una forma u otra, podrían aplicarse no sólo al mundo desarrollado, sino también a los países en vías de desarrollo y estados de transición¹⁸.

- *Rol de proveedor de servicios.* Debido a que los programas gubernamentales son normalmente uniformes y a gran escala, las entidades sin ánimo de lucro desarrollan funciones importantes en el suministro de bienes y servicios colectivos, especialmente en el dirigido a la atención de minorías. También pueden actuar como proveedores primarios de servicios en aquellas áreas donde ni el gobierno ni las empresas desean o son capaces de actuar. Por último, pueden complementar el suministro realizado por otros sectores de servicios cualitativamente diferentes, o de otros esencialmente similares, allí donde la prestación del gobierno o del mercado es insuficiente en alcance, o donde el coste les resulta excesivo.
- *Rol de vanguardia.* Las organizaciones sin ánimo de lucro innovan a través de la experimentación e introduciendo nuevas formas de abordar los problemas; nuevos procedimientos o programas en el área de la prestación de servicios. En sus campos actúan, por lo tanto, como agentes de cambio. Si las innovaciones resultan un éxito después de haber sido desarrolladas y probadas por las entidades sin ánimo de lucro, otros proveedores de servicios, en particular las agencias gubernamentales de más amplio alcance, las pueden adoptar.
- *Rol de custodia de valores.* A las agencias gubernamentales con frecuencia se les impide –bien en términos constitucionales, o por deseo de la mayoría– fomentar y ayudar a que tengan expresión determinados valores que pueden tener diferentes sectores del electorado. A las empresas, de forma análoga, no les interesa la expresión de valores, ya que rara vez es rentable. Las organizaciones sin ánimo de lucro actúan, entonces, como mecanismo básico en la promoción y custodia de determinados valores particulares, permitiendo a los distintos grupos sociales manifes-

¹⁶ J. LE GRAND, “Competition, collaboration or control? Tales from the British National Health Service”, *Health Affairs*, 18 (1999), págs. 27-37.

¹⁷ R. KRAMER, *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press, Berkeley, 1981.

¹⁸ L.H. SALAMON, L. HEMS y K. CHINNOCK, “The Nonprofit Sector: for what and for whom?”, *Comparative Nonprofit Sector project Working Paper 37*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 2000, y Edwards y Hume (1996).

tar sus preferencias y puntos de vista religiosos, políticos, culturales y sociales. La consecuente expresión de la diversidad social, a su vez, contribuye al pluralismo y la democratización.

- *Rol de defensor.* En el procedimiento político que establece el diseño y los perfiles de las diferentes políticas, las necesidades de los grupos sociales sin suficiente representación o de los discriminados no siempre se tienen en cuenta. Las entidades sin ánimo de lucro, en este caso, actúan representando a la minoría y sus particulares intereses, e intervienen a la vez como críticos y “vigilantes” de la actuación del gobierno, con el objetivo de obtener cambios o mejoras, entre otras, en las políticas sociales.

La nueva gestión pública, que privilegia los roles de proveedor de servicios y el de vanguardia sobre los de custodia de valores y de defensor afecta principalmente de cuatro formas a las entidades sin ánimo de lucro:

- *Mercantilización.* Los servicios prestados por las ONG tienen un carácter cada vez más comercial en un gran número de áreas; es el caso de la atención sanitaria, educación, cultura y servicios sociales. Se trata de un proceso iniciado en los primeros años de la década de 1990 y que muy probablemente tenderá a acentuarse debido a que la mayoría de países van a verse presionados a economizar y a reducir sus gastos presupuestarios. Las entidades sin ánimo de lucro, con toda probabilidad, van a experimentar un cambio en la estructura de sus fuentes de ingresos, adquiriendo mayor peso específico la gestión de ingresos y fuentes de financiación, las técnicas de marketing y la imagen corporativa.
- *Profesionalización.* La gestión comercial de las entidades sin ánimo de lucro va a verse obligada, por la presión ejercida desde el gobierno y otros proveedores de fondos, a “profesionalizarse,” tanto en lo que se refiere a la prestación de servicios como en lo que respecta a la administración financiera. Participando cada vez con mayor frecuencia en conciertos con agencias estatales y empresas privadas, las organizaciones sin ánimo de lucro se harán más “corporativas”, y, con el tiempo, se asemejarán más a empresas sociales que a organizaciones de asociación voluntaria.
- *Forma organizativa.* Antes o después, los gestores de las entidades sin ánimo de lucro van a cuestionar la idoneidad de las actuales leyes fiscales y empresariales referentes al Sector No Lucrativo, y tantearán hasta donde pueden llegar tensando la “forma no lucrativa” y otros aspectos asociados, como son las rentas provenientes de actividades no relacionadas con el fin social, el capital propio, el rendimiento de capital... La transformación en organizaciones de carácter mercantil y la utilización de rentas provenientes de actividades de carácter subsidiario se hará

cada vez más frecuente en el futuro, tal como se ha podido constatar ya en el área asistencial. Muchos países están planteándose modificaciones legislativas que facilitarían a las ONG actuar como operadores económicos. Entre otros ejemplos destacan: la revisión del sector voluntario por parte del actual gobierno laborista británico¹⁹; en especial la propuesta de la figura de “corporación de beneficio público” en sustitución de la consideración de organización benéfica y el debate en torno a la modernización de la subsidiariedad en Alemania.

- *Implicaciones para los valores intrínsecos.* La mercantilización, la profesionalización y las cuestiones estructurales harán aflorar cuestiones relacionadas con el espíritu y los “valores base” de las organizaciones no lucrativas. Los gestores de estas entidades se preguntarán si ellos y el sector donde operan continúan siendo los mismos. Actuando en un entorno que ha sido transformado, buscarán nuevos significados y nuevas identidades que les diferencien del sector empresarial y del gobierno, en esta era “emergente” de la nueva gestión pública y privada.

Consecuentemente, a medida que el Sector No Lucrativo avanza económicamente en el actual entorno político, es posible que se sienta menos seguro acerca de su misión y su lugar en la sociedad.

3. El (re)descubrimiento de la sociedad civil

En contraste con el rol neoliberal que asumen las organizaciones no lucrativas bajo la nueva gestión pública, en el planteamiento *neotocquevilliano* se enfatiza sobre la función social integradora y sus contribuciones indirectas; postulado elaborado desde la perspectiva de la existencia de una “fuerte y vibrante sociedad civil, caracterizada por tener una infraestructura social formada por densas redes de relaciones interpersonales que atraviesan las divisiones existentes, tales como raza, etnia, clases, orientaciones sexuales y género, cimentando un gobierno democrático fuerte y receptivo”²⁰.

La red de asociaciones cívicas incorpora normas de reciprocidad, ciudadanía y confianza. La esencia del planteamiento *neotocquevilliano* es: la sociedad civil crea capital social, lo que es bueno para la sociedad y la economía; por lo tanto, la sociedad civil no es sólo un bastión contra un Estado que puede hacerse demasiado poderoso, o un mecanismo que crea cohesión social; es mucho más que eso: un principio general de constitución societaria basado en el individualismo y responsabilidad con la comunidad, a la vez que autoorganización.

¹⁹ THE STRATEGY UNIT, *Private action, public benefit...*, ob. cit.

²⁰ B. EDWARDS, M. W. FOLEY y M. DIANI, *Beyond Tocqueville: civil society and the social capital debate in comparative perspective*, University Press of New England, Hanover, 2001, pág. 17.

La genialidad de Putnam²¹ fue relacionar el diagnóstico sobre el siglo XIX de Tocqueville (o, como algunos dirían, mitologías milenarias) con cuestiones de la sociedad moderna americana. Fue esto lo que hizo su trabajo tan atractivo para los encargados de hacer la política en Estados Unidos y en todo el mundo: se identificaba un problema (aislamiento, exclusión) y se ofrecía una solución desde el pasado (asociaciones voluntarias, la comunidad), proponiendo tradición y continuidad ante la presencia de inestabilidad o incertidumbre. Este planteamiento “triumfo” no sólo en Estados Unidos sino también en Gran Bretaña (v. gr., el debate sobre la Tercera Vía de Giddens²²), y en países como Alemania²³. El planteamiento capital social–confianza social tiene varias implicaciones importantes para las entidades sin ánimo de lucro, y entre ellas cabe considerar:

- *Instalarse en las comunidades locales* (y, cada vez más, también virtuales), entendidas en sentido general, puede ser un arma de doble filo. Por un lado, las comunidades locales pueden fomentar la autoorganización y la formación de capital social, mientras que, por otro, pueden acentuar las desigualdades y divisiones sociales entre comunidades y localidades. La gestión de las tensiones entre el capital intra e intergrupales generado por las entidades sin ánimo de lucro y las organizaciones comunitarias requiere nuevas formas de pensar en el desarrollo de políticas en una era de gobiernos locales y autónomos
- *La pertenencia a grupos y asociaciones* genera una vasta y compleja red de afiliaciones que está fuertemente relacionada con ideas de participación popular, control democrático y ejercicio del poder local. Siriani y Friedland²⁴ afirman que esas redes interpersonales e “interasociacionales” son una fuente clave de innovación cultural, social y política en Estados Unidos, ligando el futuro de la democracia americana a esa continua renovación, tal como Putnam²⁵ los vincula con la supervivencia del concepto de comunidad, y otros, como Fukuyama²⁶, con la prosperidad económica. Tradicionalmente, estos autores consideran el dinamismo de la sociedad norteamericana relacionado con la vitalidad y el carácter “inclusivo” de su sociedad civil; aunque también comparten la preocupación por el descenso de la conciencia cívica²⁷. Lo que es más, la noción de pertenencia a una asociación o grupo parece estar cambiando para convertirse, cada vez con

²¹ R. PUTNAM, *Bowling alone...*, ob.cit.

²² A. GIDDENS, *The Third Way and its critics*, Polity, Londres, 1999.

²³ ENQUETEKOMMISSION DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, *Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches engagement*, Berlin, 2002.

²⁴ C. SIRIANI y L. FRIEDLAND, *Civic innovation in America: community empowerment, public policy, and the movement for civic renewal*, University of California Press, Berkeley, 2000.

²⁵ R. PUTNAM, *Bowling alone...*, ob.cit.

²⁶ F. FUKUYAMA, *Trust: social virtues and the creation of prosperity*, Simon and Schuster, Nueva York, 1995.

²⁷ Por ejemplo, llamadas a un Congreso Civil Nacional, a celebrar cada 4 de Julio; o iniciativas para la renovación civil de Putnam y Broder.

mayor frecuencia, en una situación motivada por intereses propios, más que por razones de solidaridad u otros valores comunitarios²⁸.

Asimismo, el voluntariado y la dedicación que conlleva a diferentes objetivos comunitarios o al interés público ha cambiado, y es ahora, con el crecimiento del voluntariado por interés propio, más "pobre" en su orientación pública que lo era en el pasado.

Valores: reunir y reforzar valores compartidos e intereses comunes que luego se proyectan en la sociedad abierta, y con ello constituir sociedad civil, incluso sociedad civil transnacional y global; una idea acerca de las externalidades positivas de la acción del voluntariado. La sociedad civil crea capital social, lo cual es beneficioso para la sociedad y, en último extremo, para la economía.

4. Implicaciones

¿Bajo qué condiciones pueden servir las ONG a ambos fines, es decir, ser proveedores de servicios en sectores que se están convirtiendo en industrias de fuerte crecimiento, cada vez más "pobladas" de corporaciones (salud, educación, servicios sociales, medio ambiente), y a la vez constituir los cimientos de la sociedad civil y el motor en la formación de capital social, relaciones de confianza, inclusión social..? ¿Qué puede decirse acerca de la futura trayectoria del sector de las organizaciones sin ánimo de lucro en Europa y Norteamérica?

La capacidad de las entidades no lucrativas para combinar la orientación hacia los valores con la racionalidad en la gestión se ha convertido en un asunto de primer orden en la literatura sobre el tema²⁹, y el tono general parece sugerir que es realmente muy difícil desarrollar las dos misiones a la vez con el mismo éxito. Lo que es más, autores como Frumkin y Andre-Clark³⁰ observan una diferenciación en el Tercer Sector. Para poder apreciar en toda su dimensión la tensión entre las organizaciones basadas en valores y los proveedores eficientes de servicios, es útil seguir a Ryan³¹ y examinar el contexto político más de cerca.

²⁸ S. YEO, *Membership and mutuality*, Proceedings of a seminar series organised at the LSE Centre for Civil Society, Report núm. 3, Centre for Civil Society, London School of Economics, Londres, 2002.

²⁹ M. H. MOORE, "Managing for value", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1) (2000), págs. 183-204.

³⁰ P. FRUMKIN, y A. ANDRE-CLARK, "When missions, markets and politics collide: values and strategies in the nonprofit human services", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1) (2000), págs. 141-163.

³¹ W. P. RYAN, "The new landscape for nonprofits", *Harvard Business Review*, 77 (1) (1999), págs. 127-136.

En particular, el Sector No Lucrativo se encuentra ante una demanda cada vez mayor de sus servicios y actividades, proveniente de una gran diversidad de partes implicadas. De una forma cada vez más acusada los gobiernos están "empequeñeciéndose", encontrándose inmersos en un proceso de "descarga" de algunas de sus funciones tradicionales en las organizaciones sin ánimo de lucro privadas y en los proveedores comerciales. En una era de recortes presupuestarios, gestión con recursos mínimos y empeños privatizadores, el Sector No Lucrativo encara grandes retos y oportunidades. ¿Será el Tercer Sector capaz de enfrentarse a estos retos? Y, ¿debería aprovechar todas las oportunidades creadas por un Estado en retirada? Mientras que los que hacen las cuentas difieren en cómo diagnosticar una relación "suma-cero" entre el Estado y el Tercer Sector³², generalmente albergan dudas respecto a la capacidad del sector para compensar la provisión pública más allá de un cierto nivel³³.

En última instancia, necesitamos revisar la relación entre los cuatro grandes complejos institucionales formados por los hogares/familias, empresas, gobierno y asociaciones/fundaciones por el bien del interés público y del bienestar social en las sociedades presentes y futuras. Existen funciones centrales del Estado, como defensa, administración de justicia e infraestructuras básicas. También hay productos claramente privados que son administrados mejor por el mercado. Sin embargo, entre los dos extremos existe una extensa gama de productos y servicios que son, bien cuasi-públicos, o bien cuasi-privados, siendo ahí donde se centra la mayor parte de la polémica actual sobre el significado de los bienes de carácter colectivo³⁴. En la zona en litigio están constantemente emergiendo nuevas formas organizativas, y es ahí también donde —sugiero— se ha desarrollado con mayor fuerza el Sector No Lucrativo. Es importante tener presente que en esos campos son factibles dos o tres típicas formas organizacionales, y que las entidades sin ánimo de lucro son sólo una de las posibilidades existentes.

Muy probablemente observaremos una mayor diferenciación en el Sector No Lucrativo. Habrá organizaciones que se acerquen a las empresas que compiten en el mercado o se reubiquen totalmente; otras, cada vez más cercanas a los gobiernos, como las ONG en el ámbito de la financiación de la cooperación para el desarrollo, que con el tiempo se irán burocratizando y asemejando a agencias estatales. Algunas se mantendrán como entidades sin ánimo de lucro en el sentido convencional del término. A pesar de todo ello, creo que por encima de la diferenciación del Tercer Sector hay fuerzas mayores actuando, si tenemos en cuenta que procesos similares de transformación están teniendo lugar en los sectores lucrativo y público.

³² L. SALAMON, *Partners in Public Service...*, ob. cit.

³³ E. STEUERLE y V. HODGKINSON, "Meeting Social Needs: Comparing the Resources of the Independent Sector and Government", en E. Boris y E. Steuerle (eds.), *Nonprofits and government: collaboration and conflict*, The Urban Institute Press, Washington, 1999, págs. 71-98.

³⁴ N. BARR, *The economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Detrás de este razonamiento se vislumbra una concepción de teoría organizativa que contempla a las estructuras organizativas, básicamente, según su mayor o menor competencia entre ellas. En tanto que son las políticas las que establecen las reglas del juego, hay desajustes entre las potencialidades y los límites que éstas imponen en el modelo que se va desarrollando con el tiempo, haciendo, con ello, aumentar o decrecer las ventajas competitivas de las unas sobre las otras. Algunas de las fuerzas subyacentes responsables de los desajustes están relacionadas con las teorías sobre la heterogeneidad y la confianza antes mencionadas: cambios en las definiciones de productos y servicios y en asimetrías de información, entre otras.

Esta dinámica conduce a movimientos en la estructura de los modelos de las organizaciones. Cabe preguntarse entonces: ¿de donde proceden estos modelos? La teoría organizativa apunta hacia dos procesos básicos que conducen al desarrollo de nuevas formas estructurales: la recombinación y la *refuncionalidad*³⁵.

La recombinación implica la introducción de nuevos elementos en un modelo organizativo ya existente; por ejemplo, los baremos de comparación, franquicias, comercialización de marcas y otros instrumentos de gestión empresarial en las organizaciones sin ánimo de lucro, o de programas de responsabilidad corporativa en las empresas. La *refuncionalidad* significa situar un modelo en un contexto diferente; por ejemplo, la migración de proveedores comerciales a campos que habían sido anteriormente dominio de las entidades sin ánimo de lucro, como el de la prestación de servicios sociales. Considero que los dos procesos, *recombinación* y *refuncionalidad*, han estado y están produciéndose en grandes proporciones últimamente.

El giro hacia una economía de servicios es una razón fundamental que explica estos fenómenos intensificados por los cambios demográficos. Aunque no sólo razones económicas y demográficas han propiciado la creciente importancia del Tercer Sector. Los cambios políticos e ideológicos también han desempeñado un papel esencial. Concretamente, los patrones políticos y las consecuentes normas legislativas a menudo deciden la forma en que la demanda existente es canalizada hacia el Tercer Sector. De hecho, las mayores tasas de crecimiento de éste se encuentran en aquellos países que aplican políticas que establecen algún tipo de relación de colaboración entre el gobierno y las entidades sin ánimo de lucro. Ejemplos de esto son: el "principio de subsidiariedad" en Alemania, el sistema de "verzuilling" en los Países Bajos, el concepto de "gobierno de terceros" en Estados Unidos, y, de forma creciente, el Pacto en el Reino Unido. En esencia, este tipo de colaboración significa que las organizaciones sin ánimo de lucro prestan servicios con la

³⁵ H. ALDRICH, *Organizations evolving*, Sage, Thousand Oaks, 1999.

ayuda financiera del gobierno, habitualmente actuando como parte en complejos esquemas contractuales.

Aun así, existe una profunda razón ideológica que explica el crecimiento del Tercer Sector: el cambio de rol del propio Estado. A pesar de que algunas naciones europeas se consideren a sí mismas dentro de una tradición ideológica diferente, las actuales corrientes políticas, tanto el neoliberalismo como la Tercera Vía, plantean una redistribución de responsabilidades entre el Estado y la sociedad. El Estado, ya no tan seguro acerca del papel que debe desempeñar, y sin la visión que caracterizó a las reformas sociales de los decenios de 1960 y 1970, proclama un ciudadano activo —un ciudadano que asume nuevas y antiguas responsabilidades y libertades, en el sentido del republicanismo clásico liberal—.

Junto con las políticas económicas que promulgan la privatización de las empresas y los *holdings* estatales, los últimos años han sido testigos de un movimiento casi global que sitúa claramente bajo presión política a todas las agencias y funciones estatales no esenciales. Esto incluye telecomunicaciones, gestión de aguas, universidades, hospitales, cámaras de comercio y entidades de ahorro públicas. La privatización de la seguridad social, impensable hace tan sólo unos años, se ha introducido en la agenda pública. El consenso político e institucional de la tardía sociedad industrial se está rompiendo.

Un espacio económico, político y social se abre para el Tercer Sector. Espacio donde encontramos organizaciones voluntarias y sin ánimo de lucro tradicionales, pero también nuevas formas de trabajar y nuevas estructuras organizativas. Como ejemplos valgan el nuevo mutualismo en Gran Bretaña, las cooperativas sociales en Italia, la búsqueda de nuevas fórmulas legales de propiedad para compaginar actividades caritativas con lucrativas, y los esfuerzos individuales por compaginar trabajo remunerado con el no retribuido (véase el *Social Investment Report* en el Reino Unido); todos ellos indicadores de los cambios sustanciales que están teniendo lugar en nuestras sociedades. En otras palabras, el crecimiento del Sector No Lucrativo es más que un fenómeno cuantitativo: es un cambio cualitativo también.

Las numerosas iniciativas políticas gubernamentales que están actualmente en marcha o en estudio son indicios, por lo tanto, de que se ha producido un cambio político fundamental cuyo último objetivo puede, sin embargo, no estar claro: ¿Qué tipo de "sociedad" y qué clase de "comunidad" desean la actual administración americana, el nuevo laborismo..? ¿Qué tipo de relación entre el sector voluntario y el comunitario, por un lado, y el gobierno (a distintos niveles), por otro, tienen en mente gobiernos y líderes civiles? ¿Cuál es el papel de la "función empresarial" y de la responsabilidad social corporativa en esta cuestión? ¿En qué difieren estas ideas de las de otros partidos políticos? ¿Cómo encajan las cuestiones internacionales en este contexto, si es que lo hacen? En el contexto de la política social de Estados Unidos, los temas transnacionales

y la globalización muy rara vez se consideran; en el debate político del Reino Unido "Europa es el perro que no ladró", según Plowden³⁶.

En el plano nacional, en Norteamérica, Europa o Japón, un aspecto desconcertante del debate político actual sobre la reforma gubernamental y del Estado de Bienestar, sobre la renovación civil y la construcción de la comunidad, es la ausencia de una visión más amplia del tipo de sociedad futura cuando discutimos el papel del Tercer Sector. ¿Qué tipo de sociedad tenía en mente la Administración de Clinton y la actual de Bush cuando apuntaban a las comunidades basadas en la religión como parte de la reforma del bienestar social? ¿Qué clase de futura sociedad británica contempla el nuevo laborismo cuando liga la descentralización con una mayor dependencia del sector voluntario? O, ¿qué sociedad alemana del futuro proyecta la coalición en el gobierno formada por socialdemócratas y verdes, cuando debaten sobre la renovación del compromiso civil y la introducción de la fórmula de concurso en los mercados de atención social al mismo tiempo?

En ausencia de un tipo de debate más abierto, o de proyectos de políticas explícitos, propongo los siguientes escenarios para representar las visiones políticas más amplias que el gobierno y representantes de la oposición y sector voluntario pueden tener en el futuro³⁷:

Escenario New Public Management (NPM). Las entidades sin ánimo de lucro y el Tercer Sector como conjunto de entidades corporativas bien organizadas que desarrollan trabajos y funciones previamente competencia de la Administración estatal, pero que ahora son prestados mediante el procedimiento del concurso y a través de acuerdos contractuales que tratan de maximizar las ventajas competitivas de los proveedores sin ánimo de lucro, en complejos mercados sociales bajo tutela estatal.

Escenario capital social. ¿El sector de las entidades sin ánimo de lucro y del voluntariado, como aparato "cuasi-estatal" autónomo del siglo XXI, parte de una benevolente sociedad civil con elevados niveles de individualismo, participación y "conectividad", que previene males sociales, los detecta y corrige de forma bien coordinada antes de que se conviertan en "problemas sociales", manteniendo una cierta distancia, "con y por acción de" un Estado minimalista y tecnócrata?

Escenario liberal. Las ONG y el sector voluntario, como fuentes de disconformidad, desafío e innovación; como contrapeso del gobierno y del mundo empresarial; un sector que actúa como vigilante social, cultural y

³⁶ W. PLOWDEN, *Next steps...*, ob. cit.

³⁷ H. ANHEIER, H. KATZ, J. MOSLEY y Y. HASENFELD, *Positioning for the future: the Nonprofit and Community Sector in Greater Los Angeles*, UCLA School of Public Policy, Los Angeles, 2003.

político, manteniendo tanto al mercado como al Estado bajo control; un sector que crea y refleja la diversidad, el pluralismo y el dinamismo de la sociedad moderna.

Escenario corporativo. Es lo que Perrow³⁸ denomina “corporativización” de las ONG y expansión de las empresas dentro de la sociedad civil; la empresa utiliza programas de responsabilidad social para suministrar, junto con las ONG, servicios anteriormente competencia del gobierno (por ejemplo, atención sanitaria, atención a la infancia, pensiones..., pero también servicios comunitarios en el sentido más amplio).

Obviamente, lo anterior son caricaturas, pero cada “visión” se basa en supuestos muy diferentes y tiene implicaciones sorprendentemente distintas. Estos supuestos son, además, formulados y manejados de forma diferente en Estados Unidos y en los distintos países de Europa. Por ejemplo, en contraste con el debate liderado por Estados Unidos sobre el capital social, la tradición francesa, debido a su inspiración en Pierre Bourdieu³⁹, considera al capital social como una forma de desigualdad y no de cohesión. El capital social no sería un tipo de pegamento social que mantiene a la sociedad unida, sino que es contemplado de una manera más crítica, como un elemento de desigualdad social que requiere intervenciones y políticas correctivas del gobierno.

Estos cuatro escenarios basados en la Estado-nación contrastan con lo que parece estar sucediendo en el plano global o transnacional⁴⁰. Ahí encontramos tendencias similares aunque no tan fuertemente pronunciadas. La aplicación más intensa de la nueva gestión pública no lucrativa en la reforma del Estado de Bienestar está siendo complementada en el ámbito internacional con el aumento en el número de ONG que prestan asistencia humanitaria y ayuda al desarrollo, contrarrestando así la crisis del multilateralismo. ¿Son las ONG elementos constitutivos de nuevas fórmulas de multilateralismo? ¿Participan en un cambio de políticas que parece apuntar hacia un giro en las relaciones internacionales? ¿Presenciamos el proceso de nacimiento de un nuevo sistema internacional de bienestar que incluye también operadores privados? El aumento de organizaciones “de presión” en el plano internacional, y el nuevo activismo antiglobalización, sobre todo en la forma “causa.com”, parece complementar el debate sobre el capital social a escala global. Un espacio político se ha abierto últimamente, ayudado por la caída de los costes de transacción y comunicación, en especial en el ámbito internacional.

³⁸ C. PERROW, “The rise of nonprofits and the decline of civil society”, en H. K. Anheier (ed.), *Organizational theory and the Nonprofit form*, Report núm. 2, Centre for Civil Society, London School of Economics, Londres, 2001, págs. 33-44.

³⁹ P. BOURDIEU, *Distinction: a social critique of the judgement of taste*, Routledge, Londres, 1984.

⁴⁰ M. LINDENBERG y C. BRYANT, *Going global: transforming relief and development NGOs*, Kumerian Press, Bloomfield, CT, 2001, caps. 1, 3 5.

Desde luego, somos testigos de la aparición de nuevos “terrenos políticos”, o de una nueva esfera pública en el plano transnacional, con importantes roles asignados a las instituciones que conforman el Tercer Sector. La cuestión que enseguida se plantea es cómo se relacionan las ONG con el poder político. No existe un estamento equivalente al Estado en el ámbito internacional, con una estructura de Naciones Unidas débil y sin suficiente poder y recursos como para dirigir el proceso político y supervisar el desarrollo e implantación de los programas. La relación entre la Unión Europea, que apoya la creación de un Estado activo y cosmopolita, y Estados Unidos, que actualmente se muestra a favor de un Estado reducido a la mínima expresión y guiado por el interés nacional, será crucial en la conformación del espacio político donde operarán las ONG.

En última instancia, el auge de las ONG y la emergencia de una sociedad civil global pone en cuestión cierto tipo de pensamiento político que, mientras sobrepasa los límites de la nación-estado en áreas como la economía y el sistema de gobierno (por ejemplo, la Unión Europea), parece utilizar conceptos del siglo XIX para interpretar fenómenos del siglo XXI en lo que a nociones de la sociedad se refiere⁴¹. Preguntarse por el papel de las ONG e instituciones de la sociedad civil significa preguntarse qué idea de sociedad futura subyace en las políticas. Abrir este debate constituye un desafío político clave para la presente década.

Bibliografía

- ABRAMSON, A. J., SALAMON, L. M. y STEUERLE, E., “The Nonprofit Sector and the Federal Budget: recent history and future directions”, en E. Boris and E. Steuerle (eds.), *Nonprofits and Government: collaboration and conflict*, The Urban Institute Press, Washington DC, 1999, págs. 99-140.
- ALDRICH, H. K., *Organizations evolving*, Sage, Thousand Oaks, 1999.
- ANHEIER, H.K., GLASIUS, M. y KALDOR, M. (eds.), *Global civil society 2001*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- ANHEIER, H. K. y SEIBEL, W., *The Nonprofit Sector in Germany*, Manchester University Press, Manchester, 2001.
- ANHEIER, H. K. y KENDALL, J., “Trust and the Voluntary Sector”, *British Journal of Sociology* (2002).
- ANHEIER, H., KATZ, H., MOSLEY, J. y HASENFELD, Y., *Positioning for the future: the Nonprofit and Community Sector in Greater Los Angeles*, UCLA School of Public Policy, Los Angeles, 2003.

⁴¹ H. ANHEIER, M. GLASIUS y M. KALDOR (eds.), Oxford University Press, Oxford, 2001.

- ARCHAMBAULT, E., *The Nonprofit Sector in France*, Manchester University Press, Manchester, 1996.
- BARR, N., *The economics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- BOURDIEU, P., *Distinction: a social critique of the judgement of taste*, Routledge, Londres, 1984.
- EDWARDS, B., FOLEY, M.W. y DIANI, M., *Beyond Tocqueville: civil society and the social capital debate in comparative perspective*, University Press of New England, Hanover, 2001.
- ENQUETTEKOMMISSION DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES, *Zivilgesellschaft und buerger-schaftliches engagement*, Berlin, 2002.
- FERLIE, E. (ed.), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- FRUMKIN, P. y ANDRE-CLARK, A., "When missions, markets and politics collide: values and strategies in the nonprofit human services", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1) (2000), págs. 141-163.
- FUKUYAMA, F., *Trust: social virtues and the creation of prosperity*, Simon and Schuster, Nueva York, 1995.
- GIDDENS, A., *The Third Way and its critics*, Polity, Londres, 1999.
- KETTL, D., *The global public management revolution: a report on the transformation of governance*, Brookings Institution Press, Washington, 2000.
- KNAPP M. R. J., HARDY B. y FORDER J., Commissioning for quality: ten years of social care markets in England, *Journal of Social Policy*, 30 (2) (2001), págs. 283-306.
- KRAMER, R., "Voluntary agencies and the personal social services", en W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: a research handbook*, Yale University Press, New Haven, 1987, págs. 240-257.
- KRAMER, R., *Voluntary agencies in the Welfare State*, University of California Press, Berkeley, 1981.
- LE GRAND, J., "Competition, collaboration or control? Tales from the British National Health Service", *Health Affairs*, 18 (1999), págs. 27-37.
- LINDENBERG, M. y BRYANT, C., *Going global: transforming relief and development NGOs*, Kumerian Press, Bloomfield, CT, 2001, caps. 1, 3 5.
- MCLAUGHLIN, K., OSBORNE, S. P. y FERLIE, E., (eds.), *New public management: current trends and future prospects*, Routledge, Londres, 2002.
- MOORE, M. H., "Managing for value", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29 (1) (2000), págs. 183-204.

- MULGAN, G., "Government and the Third Sector: building a more equal partnership", en H.K. Anheier (ed.), *Third Way-Third Sector*, Report num. 1, Centre for Civil Society, London School of Economics, Londres, 1999, págs. 17-22.
- PERROW, C., "The rise of nonprofits and the decline of civil society", en H. K. Anheier (ed.), *Organizational theory and the Nonprofit form*, Report núm. 2, Centre for Civil Society, London School of Economics, Londres, 2001, págs. 33-44.
- FLOWDEN, W., *Next steps in voluntary action*, Centre for Civil Society, London School of Economics and NCVO, Londres, 2001.
- PUTNAM, R., *Bowling alone*, Simon and Schuster, Nueva York, 2000.
- QUADAGNO, J., "Theories of the Welfare State", *Annual Review of Sociology* 13 (1990), págs. 109-128.
- RYAN, W.P., "The new landscape for nonprofits." *Harvard Business Review* 77 (1) (1999), págs. 127-136.
- SALAMON, L., ANHEIER, H. K. *et. al.*, "Civil society in comparative perspective", en Salamon, L y H. K. Anheier *et al.* (eds.). *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 1999, págs. 3-39.
- SALAMON, L., *Partners in Public Service*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1995.
- SALAMON, L.H. HEMS, L. y CHINNOCK, K., "The Nonprofit Sector: for what and for whom?", *Comparative Nonprofit Sector project Working Paper 37*, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore, 2000.
- SIRIANI, C. y FRIEDLAND, L., *Civic innovation in America: community empowerment, public policy and the movement for civic renewal*, University of California Press, Berkeley, 2000.
- STEUERLE, E. y HODGKINSON, V., "Meeting Social Needs: comparing the resources of the independent sector and government", en E. Boris y E. Steuerle (eds.), *Nonprofits and government: collaboration and conflict*, The Urban Institute Press, Washington, 1999, págs. 71-98.
- THE STRATEGY UNIT, *Private action, public benefit. A Review of charities and the wider Not-For-Profit Sector*, Cabinet Office, Londres, 2002.
- YEO, S., "Membership and mutuality", *Proceedings of a seminar series organised at the LSE Centre for Civil Society*, Report núm. 3, Centre for Civil Society, London School of Economics, Londres, 2002.

Sociedad civil y Estado de Bienestar

Julio Iglesias de Ussel

Catedrático de Sociología
Universidad de Granada

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI. 3. LA FUERZA ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. 4. LA CULTURA DE LA NUEVA SOCIEDAD CIVIL. 5. LAS FUNCIONES DE LA NUEVA SOCIEDAD CIVIL. 6. VALORACIONES Y CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE LA NUEVA SOCIEDAD CIVIL. 7. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

Estas páginas pretenden dar respuesta al siguiente interrogante: ¿cuál es la trascendencia de la sociedad civil y de sus organizaciones en el tercer milenio? El punto de partida es el siguiente: la sociedad contemporánea se ha caracterizado por la movilización de recursos y fuerzas productivas, por aumentar la productividad en el trabajo, por depositar su confianza en los poderes públicos, por la creación de los Estados nacionales, por la ampliación de los derechos de participación política y la secularización de los valores. Este modelo sociopolítico ha evolucionado hacia lo que algunos autores han denominado "la crisis radical de la modernidad"¹, es decir, de la construcción histórica, económica, social e ideológica que nace con la Ilustración y las Revoluciones de los siglos XVIII y XIX.

Con la caída de los regímenes comunistas y el desplome de marxismo como doctrina política (pero no como filosofía), asistimos al declive de uno de los dos ejes de la modernidad: el jacobino-ilustrado, eje que veía en el Estado al garante e instrumento de emancipación de la humanidad. Aparentemente se ha revalorizado su otro eje, el liberal o burgués ilustrado, basado en el individualismo².

¹ El término "crisis radical de la modernidad" puede encontrarse en autores como M. FERRERA, *La trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bolonia, 1998. Para el sociólogo italiano la "crisis de la modernidad" significa la aparición de círculos viciosos que erosionan internamente las bases económicas y sociales de la propia modernidad y de sus instituciones para la creación de bienestar.

² A. LLANO, *Humanismo cívico*, Ariel, Madrid, 1999.

Pero las cosas no son así de sencillas. La crisis de la modernidad afecta también al pensamiento liberal, por lo menos el caracterizado por poseer una raíz estrictamente individualista y utilitarista. Más concretamente, el liberalismo está en crisis no tanto como filosofía de la libertad, sino como doctrina política que hace del binomio individuo-Estado el fundamento de la sociedad moderna y de su ciudadanía.

En el corazón de la modernidad, corazón en el que se ubican tanto el marxismo como el liberalismo, las esferas organizativas nacidas de la sociedad civil —entre otras las ONG, las asociaciones de solidaridad, las cooperativas sociales o las asociaciones de voluntariado— tienen, por una parte, derechos civiles pero, por otra, carecen de ciudadanía propia, ya que estos actores no son ni los portadores, ni los partícipes de la sociedad en la esfera pública³. En el liberalismo moderno los derechos de las asociaciones estaban limitados a la esfera privada y son, por tanto, una extensión de derechos por naturaleza individuales. En este línea Pérez-Díaz⁴ defiende que se debe diseñar un nuevo proyecto social donde el gobierno no sea el único motor de la integración social, sino que los individuos solidarios y las redes sociales deban desempeñar también esta tarea.

Este aspecto histórico, es decir, limitar los derechos de las asociaciones a la esfera privada, es precisamente el que entra en una profunda crisis. La “sociedad como relación” se encarga de cuestionar el edificio de la modernidad. Ahora bien, no en el sentido de retroceder hacia un terreno premoderno, sino en la dirección de producir una nueva sociedad en la que las asociaciones son los actores protagonistas del cambio social. Un buen ejemplo pueden ser los nuevos movimientos sociales, que erosionan a las asociaciones tradicionales con poder como los partidos políticos, los sindicatos o las organizaciones religiosas.

La crisis de la modernidad no es pasajera o contingente, estamos ante una crisis de sus pilares fundamentales. El motivo es bien sencillo: cambia el principio organizativo fundamental de la sociedad, es decir su eje portador que, hasta ahora, ha estado dominado por el binomio Estado-Mercado. Otros actores entran en juego y, con ellos, una nueva forma de lo que significa “hacer sociedad”.

³ Sobre este tema P. DONATI, *Sociología del terzo settore*, NIS, Roma, 1996, señala que para que la sociedad civil y sus organizaciones tengan una acción estable y puedan engarzar con las grandes estructuras —por más que aligeradas, descentralizadas y flexibilizadas— del Estado de Bienestar, resulta necesario ir creando una nueva regulación que les confiera cierto carácter estatutario, para que no se desvíen de su finalidad y estén en condiciones de conseguir los medios imprescindibles para la realización de sus tareas específicas. No se trata —a estas alturas— de que la burocracia llegue hasta los patios de vecindad; las regulaciones habrán de ser autónomas, pero amparadas por la Administración Pública, cuya misión no es sustituir a la sociedad civil y a sus organizaciones, sino ordenar los marcos generales de la convivencia, según la función de coordinación y configuración que le compete.

⁴ V. PÉREZ-DÍAZ, *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997.

Mi hipótesis es que las esferas organizadas de la sociedad civil son precisamente esos actores. El proceso refleja una tendencia más general o, si se quiere, una nueva fase de la modernización que implica una creciente autonomía de las asociaciones en casi todas las áreas de la sociedad⁵.

2. Desafíos en el siglo XXI

Para entender el sentido y la trascendencia de la nueva sociedad civil y sus organizaciones es necesario enmarcarla en el contexto de algunos desafíos notorios a comienzos del siglo XXI. Algunos de éstos son:

- Una creciente desestructuración (disgregación) del tejido social: los individuos se encuentran ubicados en escenarios mucho más complejos; el principal reto que debe afrontar Occidente es dar una respuesta a dicha complejidad, es decir, las sociedades postmodernas deben ofrecer respuestas a los desequilibrios demográficos⁶, los cambios derivados del desarrollo económico y las consiguientes modificaciones en la estratificación social⁷, las nuevas patologías de la modernidad, el individualismo y el privatismo, y las nuevas migraciones⁸.
- Una saturación del modelo de Estado Social como sistema basado en el compromiso neocorporativo, por tanto, en sistemas de seguridad centralizados y con base fiscal. Decir saturación no significa, obviamente, decir que los sistemas centralizados de bienestar por vía fiscal no sean útiles, tan sólo que su radio de actuación encuentra dificultades crecientes⁹. Emergen nuevos problemas a los que el Estado difícilmente puede hacer frente, ya que no están relacionados con el mercado de trabajo y la producción, como la soledad de los ancianos, las nuevas tóxico-dependencias o las situaciones de riesgo derivadas de la desestructuración familiar (la pobreza en las familias monoparentales, violencia doméstica...). Estos problemas tienen su origen en una desestructuración de las relaciones que afectan a las personas. Por tanto, su solución no hay que buscarla sólo en las tradicionales ayudas económicas, sino que se requieren medidas en clave relacional¹⁰.

⁵ J. BERGUER, "The future of capitalism", en H. Horferkamp y N. J. Smelser (eds.), *Social Change and Modernity*, Universidad de California, Berkeley, 1992, págs. 237-255.

⁶ J. IGLESIAS DE USSEL, *Familia y cambio político en España*, Tecnos, Madrid, 1998.

⁷ A. RENAULT, *L'ère de l'individu. Contribution à une histoire de la subjectivité*, Gallimard, París, 1989.

⁸ A. ARDIGO, *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bolonia, 1980.

⁹ M. BULMER, *The goals of Social Policy*, Unwin Hyman, Londres, 1989.

¹⁰ Por ejemplo, ante la soledad de muchas personas mayores, los instrumentos públicos se limitan a la creación de hogares de la tercera edad o al aumento de las prestaciones económicas y sociales. Esto, que debe de mantenerse e incluso incrementarse, debe ir acompañado de otras acciones que promuevan la relación del sujeto a través de asociaciones o de los propios grupos primarios.

- La crisis del Estado-nación que comporta, entre otras cosas, por una parte, tendencias hacia la regionalización, por otra, creciente internacionalización de los problemas sociales. Ejemplo de esto son algunos fenómenos que tienen repercusiones globales como las crisis económicas, el problema de la seguridad o el deterioro medioambiental.
- Las sociedades desarrolladas se caracterizan por la convivencia de diferentes etnias, religiones y culturas que están dando lugar a un verdadero pluralismo social.
- El crecimiento significativo de riesgos sociales de tipo postmoderno, es decir, esencialmente relacionales. Así, en países avanzados aumentan los estados de malestar psico-físicos, las toxicomanías, las nuevas epidemias como el SIDA, es decir, la sociedad se vuelve cada vez "mas arriesgada" por factores ajenos al mercado de trabajo¹¹.
- Por último, emerge la solicitud de humanización de los ámbitos de vida y de las organizaciones de trabajo y servicio, con la demanda de nuevos derechos sociales ligados a los estilos de vida cotidiana y, en concreto, a la asistencia de las personas. Además, la sociedad demanda cada vez más servicios menos uniformes, estandarizados o masificados.

Aunque parezcan desconectados, es necesario ver la trama, los hilos, de una compleja red. Precisamente, las funciones de la nueva sociedad civil y sus organizaciones se presentan como una posible respuesta para afrontar los desafíos apenas enunciados.

Decir porqué y cómo la sociedad civil organizada constituye una respuesta a estos dilemas de la sociedad compleja es un objetivo que no puede ser tratado de manera detallada en estas páginas. Bastará con recordar que, en función de las investigaciones más recientes¹², las nuevas iniciativas nacidas de la sociedad civil son vistas como un modo:

- Para construir un ambiente gobernable a escala humana.
- De garantizar el acceso, la exigencia y el control de derechos e intereses legítimos y difundidos por parte de las comunidades (menores y/o periféricas) que no están representadas en las tradicionales estructuras de los sistemas fiscales y de seguridad social.

¹¹ P. NICOLA, *L'uomo no é un'insola*, Angeli, Milán, 1986; y A. ARDIGO, *Crisis di governabilità...*, ob.cit.

¹² Véanse, entre otras referencias, I. COLOZZI, *Una solidarietà efficiente*, NIS, Roma, 1995; L. SALAMON y H. ANHEIER, "El sector de la sociedad civil", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 5, págs. 37-48 (1997); M. HERRERA, *El Tercer sector en los sistemas de bienestar*, Turant lo Bianchi, Valencia, 1998; y A. LLANO, *Humanismo cívico*, ob.cit.

- Para reequilibrar los desniveles territoriales de los derechos de los ciudadanos, actuando como organizaciones de presión, de defensa (*advocacy*) y también de promoción.
- Para gestionar la ciudadanía en relación con las diversas pertenencias comunitarias, en concreto étnicas, culturales y religiosas.
- Para gestionar los riesgos sociales, entendidos como un abismo entre los desafíos que los individuos deben afrontar y los recursos que disponen.
- De elaborar una cultura de los nuevos derechos de vida cotidiana con fines de humanización del trabajo y de los servicios a las personas, en concreto, de las relaciones entre tiempos/lugares de trabajo y tiempos/lugares de familia.

Las nuevas iniciativas de la sociedad civil ofrecen respuestas idóneas al tipo de relaciones sociales a las que la sociedad del siglo XXI debe recurrir de manera creciente y difundida, dado que una amplia gama de ámbitos de vida, trabajo y relación debe ser organizada.

3. La fuerza económica y social de las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones nacidas de la sociedad civil se están convirtiendo en una de las principales fuerzas económicas y sociales. En buena medida, esto está vinculado con una amplia e interesante participación en el empleo nacional y en los puestos laborales de reciente creación. De esta manera, no resulta arriesgado decir que las organizaciones nacidas de la sociedad civil se presentan como un mecanismo a través del cual los individuos y las sociedades persiguen un amplio radio de propósitos públicos y privados.

Lo evidencia un importante estudio sobre el Sector No Lucrativo en el mundo realizado por la Universidad Johns Hopkins, bajo la dirección del profesor Lester Salamon. Este trabajo ha investigado la estructura y fuentes de ingresos de los agentes del este sector, los factores que pueden fomentar o retrasar su desarrollo, así como sus contribuciones económicas y humanas al bienestar social. Para cumplir este ambicioso objetivo el equipo de investigación ha seleccionado 42 países pertenecientes a Europa Occidental, Europa Central, Asia, Iberoamérica y Norteamérica. Merecen destacarse algunos resultados para los primeros 22 países analizados y los referidos a España¹³.

¹³ J. I. RUIZ OLABUÉNAGA, *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBVA, Madrid, 1999.

El Tercer Sector, aparte de su importancia social y política, presenta unos datos económicos muy relevantes. Entre los 22 países analizados en 1995, el sector mueve 1,1 billones de dólares, lo que hace que tengan una aportación media del 4,6 por 100 del PIB de estos países. Por su parte, en España gestiona casi 22.600 millones de dólares, lo que supone un 4 por 100 del PIB¹⁴. Algunos de los datos más significativos en el plano nacional e internacional son los siguientes:

a) Empleo

En los 22 países objeto de este estudio¹⁵, las organizaciones de la sociedad civil emplearon el equivalente a 19 millones de trabajadores a jornada completa en 1995. Dicho en otros términos, si este sector formara una economía nacional independiente sería la octava mayor del mundo. Si se examinan los datos por regiones geográficas, Europa Occidental representa el 7 por 100 del empleo total, Iberoamérica el 2,2 por 100, Europa Central el 1,1 por 100 y en otros países desarrollados –Estados Unidos, Australia, Japón e Israel– el 6,9 por 100. A estos datos habría que sumar el porcentaje de empleo voluntario, lo que daría lugar a cifras que oscilarían entre el 10 y el 1,7 por 100.

Este sector da empleo a más personas que muchas de las empresas privadas de cada país, superando en trabajadores a algunos sectores. Por ejemplo, los servicios públicos en estos países generan 3,4 millones de empleados remunerados, la industria manufacturera textil 4,3 millones y el sector químico 5,5 millones. Dos terceras partes del empleo del Sector No Lucrativo se encuentra en los tres ámbitos tradicionales del servicio social: educación (30 por 100), sanidad (20 por 100) y servicios sociales (18 por 100). La cuarta área que sigue es la que configura las actividades recreativas y culturales (14 por 100), y el resto se divide entre actividades medioambientales, de desarrollo, asociaciones profesionales... Sin embargo, si se tiene en cuenta el empleo voluntario las cifras cambian, ya que el 55 por 100 de las actividades, aproximadamente, se concentran en las actividades recreativas y en los servicios sociales.

En España el Sector No Lucrativo dio trabajo en 1995 a 475.179 trabajadores a jornada completa, lo que supuso un 4,5 por 100 del total de los trabajadores. Si a esto se le suma el empleo voluntario (2,1 por 100), se obtiene una cifra total de 6,2 por 100 de la población adulta española, cifra ligeramente por debajo de la media obtenida en el estudio realizado por la Johns Hopkins. Por

¹⁴ J. I. RUIZ OLABUENAGA, *El sector no lucrativo...*, ob.cit.

¹⁵ Estados Unidos, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Países Bajos, España, Reino Unido, Australia, Israel, Japón, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Argentina, Brasil, Colombia, Perú y México.

otro lado, la presencia de este sector es muy significativa en el campo de los servicios sociales, ya que alcanza el 31,8 por 100 del empleo no lucrativo¹⁶, seguido de la educación (25,1 por 100) y de la salud (12,2 por 100)¹⁷.

b) Ingresos

Otra de las cuestiones que refleja la creciente importancia de este sector es sus fuentes de financiación. En general, las donaciones privadas procedentes de personas, empresas y fundaciones sólo alcanzan un 11 por 100 de media en los ingresos del sector. Por otro lado, las cuotas de socios o afiliados ascienden a casi la mitad de los ingresos del Sector No Lucrativo (49 por 100). Por último, se mantiene una importante presencia del sector público, que supone el 40 por 100 de los ingresos¹⁸.

A este respecto, los países analizados pueden ser divididos en dos grandes grupos: en uno las aportaciones procedentes de los socios o afiliados es mayor, por ejemplo México (85 por 100), Australia (63 por 100) o Estados Unidos (57 por 100), y en otro predominan las aportaciones procedentes del sector público, como Irlanda (77 por 100), Alemania (64 por 100) o Francia (58 por 100).

La estructura financiera del Sector No Lucrativo español difiere de la de los países de Europa Occidental. Las donaciones privadas procedentes de personas, empresas y fundaciones superan el 19 por 100, y la financiación pública está muy por debajo de los países de nuestro entorno (32 por 100)¹⁹.

Según datos de 1999, el 38 por 100 de los 5.639 millones de euros que ingresó el Tercer Sector en España se repartió entre la ONCE (1.240 millones), Cruz Roja (322 millones), la Orden Hospitalaria de San Juan de Dios (241 millones) y Cáritas (145 millones)²⁰.

¹⁶ Un reciente estudio sobre la presencia de las ONG de acción social en España muestra que la mitad de las entidades de acción social actuales, aproximadamente, han nacido en la década de 1990 (47 por 100); el 75 por 100 de estas organizaciones tienen un ámbito autonómico de actuación; el 82,5 por 100 mantienen acuerdos de gestión de servicios con algún organismo público; el 50 por 100 de las asociaciones tienen un presupuesto igual o inferior a 9 millones de pesetas y menos de 20 trabajadores; los sectores de mujeres, jóvenes y drogodependencias dependen en mayor medida de las subvenciones; y se detecta una cierta tendencia hacia la diversificación de fuentes de financiación en la que las actividades mercantiles ganan peso relativo. Véase FUNDACIÓN TOMILLO, *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000.

¹⁷ J. I. RUIZ OLABUÉNAGA, *El sector no lucrativo...*, ob.cit.

¹⁸ L. SALAMON Y H. ANHEIER, *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Fundación BBVA, Madrid, 2001.

¹⁹ J. I. RUIZ OLABUÉNAGA, *El sector no lucrativo...*, ob.cit.

²⁰ V. PÉREZ-DÍAZ Y J. P. LÓPEZ NOVO, *El Tercer Sector Social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

c) *Aportaciones a la creación y crecimiento del empleo*

El dinamismo de las organizaciones de la sociedad civil en estos países no sólo está vinculado a lo económico, también podría añadirse otro matiz: se trata de una vitalidad creciente. En realidad, representan la fuente más potente de crecimiento de empleo si se toma como referente otros segmentos de la economía. Por ejemplo, en Alemania, Francia y Estados Unidos, el sector de las organizaciones de la sociedad civil, que abarca el 6 por 100 del empleo total, experimentó a lo largo de la década de 1980 un crecimiento del 13 por 100 en la parcela de empleos de nueva creación.

d) *Actividades*

Lo que pone de manifiesto la vitalidad real de las organizaciones de la sociedad civil no son los ingresos ni el empleo que producen. Son las actividades en las que están comprometidas lo que evidencia su existencia real. Citaré algunos datos que muestran la fortaleza considerable de las organizaciones de la sociedad civil, pues gestionan:

- un tercio del cuidado diario de los niños y un 55 por 100 de la atención residencial en Francia;
- más de la mitad de las camas de hospitales y la mitad de las Universidades en Estados Unidos;
- más del 75 por 100 de las Universidades en Japón;
- más del 20 por 100 de la educación primaria y secundaria en el Reino Unido;
- más del 40 por 100 de la atención residencial en Italia;
- más del 40 por 100 de todas las viviendas familiares construidas o rehabilitadas en Suecia²¹.

El sector de las organizaciones de la sociedad civil no sólo constituye una gran fuerza en estos países, al mismo tiempo su existencia se encuentra más difundida y extendida de lo que tradicionalmente se asume.

Según muestran los resultados del estudio dirigido por Salamon, la manifestación extensiva de la sociedad civil no es un fenómeno exclusivamente norteamericano. Países como Holanda, Irlanda, Bélgica o Israel presentan porcenta-

²¹ L. SALAMON Y H. ANHEIER, "El sector de la sociedad civil", art.cit.

jes de empleo remunerado total (11,2 por 100) superiores al que posee Estados Unidos (7,8 por 100). La media de los países estudiados se sitúa en torno al 4,8 por 100, y por debajo de ella se encuentran países como España y Austria (4,5 por 100), Perú y Colombia (2,4 por 100) o México o Rumania con 0,4 y 0,6 por 100, respectivamente.

Aún más, el número de asociaciones ha crecido progresivamente en la última década. En Francia se crearon más de 60.000 organizaciones en 1997, cifra muy significativa si se tiene en cuenta que en 1961 no llegaban a las 18.000. Igualmente, en Alemania el número de Asociaciones por cada 100.000 habitantes se ha triplicado entre 1960-1990, pasando de 160.000 a 475.000. En Hungría, dos años después de la caída del régimen comunista ya existían más de 13.000 Asociaciones. En Suecia, paradigma del *Welfare State*, se dan las cifras más elevadas de participación ciudadana en organizaciones sin fines de lucro: la mayor parte de la población sueca pertenece a una o más Asociaciones de las 200.000 existentes en el país; en otras palabras, 2.300 Asociaciones por cada 100.000 habitantes.

En el caso concreto de España también se observa un importante crecimiento del número de organizaciones de la sociedad civil en los últimos años. Si en 1997 se crearon unas 250 organizaciones, en el 2002 fueron aproximadamente unas 2.000. Actualmente están registradas 28.418 organizaciones, de las que 25.447 son Asociaciones, 2.675 Fundaciones, 267 Entidades religiosas y 47 Cajas de Ahorro. El sector de la población más atendido por las organizaciones no lucrativas españolas es el de las personas mayores (46,3 por 100), seguido de los discapacitados (26,7 por 100) y de las familias (23,8 por 100)²².

4. La cultura de la nueva sociedad civil

Las motivaciones y los valores culturales de la nueva sociedad civil son, por lo general, aquellos que hacen ir al encuentro de las necesidades de los demás a través de ayudas concretas. El altruismo, el don, la solidaridad, la confianza y la reciprocidad son, por regla general, las motivaciones y los valores en que se inspira la acción²³.

La modernidad ha significado la consolidación definitiva de dos esferas: el Estado y el Mercado. La primera, caracterizada por el uso del poder político para establecer las obligaciones forzosas de los ciudadanos y la redistribución de los recursos. La segunda, guiada por el código del beneficio y del interés. Ambas coinciden con el espacio público en sentido moderno.

²² V. PÉREZ-DÍAZ Y J. P. LÓPEZ NOVO, *El Tercer Sector...*, ob.cit.

²³ R. PAGE, *Altruism and Social Policy*, Alderhott, Avebury, 1991; C. RANCI, "Doni senza reciprocità", *Rassegna Italiana di Sociologia*, Vol XXXI, núm. 3 (1990), págs. 363-387; y J. T. GODBOUT, *L'esprit du don*, La Decouverte, París, 1993.

A través de estas dos esferas la persona se ha ido liberando de ligámenes y vínculos de carácter adscriptivo. El objetivo de fondo era ser más libres y más iguales. Con el paso del tiempo, la igualdad se ha ido convirtiendo en uniformidad delante del Estado y la libertad como pura expresión de subjetivismo.

Los espacios sociales nacidos del espíritu del don, del actuar viendo en las personas que nos rodean seres humanos y no categorías administrativo-económicas, han sido progresivamente reducidos a la esfera de lo privado²⁴. Aún más, las acciones de solidaridad han sido interpretadas como meras construcciones sociales y culturales, pertenencias, elementos arcaicos de una tradición judeo-cristiana. Con ello se ha olvidado un principio fundamental: es en esos espacios donde emerge la identidad, el ser persona que esconde tras de sí la biografía de su propia existencia²⁵.

En las nuevas expresiones de la sociedad civil se intenta superar culturalmente esta dicotomía entre público y privado, entre ámbito de la economía y la política y ámbito de la ética y de la solidaridad. Estamos ante una cultura que induce a los individuos, familias y grupos sociales a relacionarse de forma solidaria con los otros. Atrás quedan las motivaciones y las metas puramente económicas y de poder.

Por tanto, la cultura que parece asomar en el horizonte de la nueva sociedad civil y sus organizaciones se asemeja a lo que solemos denominar "cultura de la ciudadanía". No son simples actos de compasión, de beneficencia o de asistencia al necesitado²⁶, sino la aceptación firme de compromisos y, en consecuencia, de un complejo suficientemente estable y regulado de derechos y deberes.

5. Las funciones de la nueva sociedad civil

Las funciones que puede realizar esta nueva sociedad civil es posible contemplarlas desde una triple óptica:

- a) Los bienes que produce.
- b) Los intercambios que realiza con otras instituciones de la sociedad.
- c) Sus aportaciones para el nacimiento de una nueva sociedad.

²⁴ E. RECCHI, "Reciprocità", *Stato e Mercato*, núm. 39 (1993), págs. 467-500.

²⁵ A. MELUCCI, *Vivencia y convivencia*, Trotta, Madrid, 2001.

²⁶ Quien exalta la naturaleza desinteresada, de puro don y de gratuidad total, debe también tener en cuenta que: a) las organizaciones de la sociedad civil son un campo de actividades que sirven para entrar en el mundo profesional; b) tienen necesidad de una cierta calculabilidad (tanto más cuanto que usan el dinero y otros medios de mercado); y c) necesitan adecuarse a normas legales (condiciones que impone el Estado).

Las organizaciones de la sociedad civil producen un nuevo tipo de bienes, bienes que llamaremos relacionales²⁷. ¿Qué son los bienes relacionales? Se trata de un tipo de bienes que sólo pueden ser producidos y disfrutados conjuntamente por los que son al mismo tiempo productores y usuarios, por ejemplo la solidaridad y el intercambio simbólico. En buena medida, presentan cierta semejanza con los bienes relacionales primarios, que tienen su significado fundamental en las redes de solidaridad primaria (familia, redes de parentesco y amistad).

Este tipo de bienes es totalmente diferente a los producidos por el Estado y los producidos por el Mercado. El primero produce bienes públicos que, en principio, no son relacionales en cuanto que implican formas de gobierno y agregaciones de carácter impersonal, formal y abstracto. El segundo produce bienes privados que, por definición, no son relacionales, ya que implican necesariamente compartir.

¿Cuáles son los intercambios que realizan con el resto de instituciones de la sociedad? Para entender este punto, hay que tener en cuenta que las organizaciones que nacen de la sociedad civil son espacios que median entre el individuo y la colectividad en general.

¿Qué intercambian las organizaciones de la sociedad civil con el Estado, con el Mercado y con la familia? La respuesta a este interrogante es amplia: todo aquello que hace referencia a sus funciones sociales, que no son, en principio, innumerables. Van desde funciones educativas y formativas a funciones de apoyo y asistencia, desde funciones relacionadas con el tiempo libre a funciones de ayuda para la integración profesional, la recuperación de personas desviadas, marginadas, en situaciones de desventaja. Pensemos, por ejemplo, en aquellas organizaciones creadas para el desarrollo de zonas agrícolas marginales, para promocionar un ambiente y unos centros educativos más humanos, para desarrollar la cultura, la ciencia y el arte, para organizar servicios sociales y sanitarios, resolver una amplia serie de problemas familiares (la adopción y la seguridad, la promoción de la igualdad jurídica entre los sexos, la defensa de los derechos del trabajo doméstico, los derechos relativos a la educación de los hijos, los servicios apropiados para las familias con ancianos no autosuficientes, con enfermos...).

Cada una de estas organizaciones ayudan al cumplimiento y desarrollo de los derechos de ciudadanía y las obligaciones que éstos conllevan. Ahora bien, se comprende mejor el significado de esta nueva sociedad civil si tenemos presente que da vida a una nueva sociedad que podría estar caracterizada por:

²⁷ P. DONATI, *Teoria relazionale della società*, Angeli, Milán, 1991.

- Una nueva visión de la eficiencia, vista en términos de calculabilidad social más que en términos de calculabilidad económica;
- Una nueva concepción del consenso político, que no se presenta como una simple estrategia para mantener el poder, sino como un terreno que esconde tras de sí una visión ética.
- Una nueva cultura basada en un sentido humano propiamente dicho, y no en un sentido técnico²⁸.

6. Valoraciones y condiciones para el desarrollo de la nueva sociedad civil

La sociedad actual está basada en la contingencia de las relaciones sociales y en su continua desestructuración y reestructuración: individuos y familias aparecen en este marco, y no podremos mantener una sociedad tan fluctuante si no contamos con un modo de organizar redes de defensa, mantenimiento y promoción humana.

Las valoraciones sobre la nueva sociedad civil son diversas. Pueden agruparse en tres tipos: negativas, ambivalentes y positivas.

- 1 *Valoraciones negativas.* Contemplan a la sociedad civil con recelo. Creen que la nueva sociedad civil debilita la lealtad política al Estado y disminuye el interés por las burocracias públicas. En general temen que se produzca un alejamiento de la población respecto a las instituciones (civiles y políticas) o, por el contrario, que las nuevas organizaciones de la sociedad civil sirvan al Estado Social y a otras instituciones como instrumentos para delegar sus responsabilidades en otros. ¿Por qué la actuación de la sociedad civil si hay servicios públicos que son eficientes? ¿Por qué realizar acciones colectivas de defensa y promoción de los intereses de los ciudadanos y las familias si para ello están los partidos políticos y los sindicatos? ¿Por qué crear escuelas gestionadas por asociaciones de padres si ya existen las estatales? Esta postura no ha comprendido la novedad del fenómeno y esencialmente sigue reflexionando en el marco de un determinado modelo de sociedad, hoy en declive: el modelo moderno industrial en sentido clásico.
- 2 *Valoraciones ambivalentes.* Otros ven aspectos positivos y negativos en el crecimiento de la sociedad civil. De un lado, se reconoce que las organizaciones de la sociedad civil realizan tareas no desarrolladas por otros actores como el Estado o el Mercado. Pero, de otro, se mantiene que estas

²⁸ J. J. MANSBRIDGE, *Beyond self-interest*, Universidad de Chicago, Chicago, 1998.

tareas deben quedar limitadas a un radio lo más pequeño posible porque se sospecha que están orientadas hacia la consecución de intereses particulares, potencialmente cerrados y no igualitarios. Estas críticas tienen una justificación real y deben ser tenidas en cuenta.

- 3 *Valoraciones positivas.* Por último están quienes consideran que el crecimiento de las nuevas organizaciones de la sociedad civil representan el nacimiento de una sociedad más autoorganizada y responsable. Para quien adopta esta visión, estas nuevas iniciativas no sólo son un modo de ir al encuentro de demandas no satisfechas y de imposible satisfacción por parte de otros actores, sino también de aumentar el sentido de autonomía y civismo, la libertad y responsabilidad personal, familiar y comunal, que es esencial en una sociedad cada vez más insegura y expuesta.

La tercera valoración, la positiva, es la más apropiada siempre que se adopte de forma prudente, es decir, que vaya acompañada de una clara conciencia de que el fenómeno de crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil puede contener ambivalencias y, si no es conducido adecuadamente (dentro de las organizaciones mismas), producir efectos negativos. Por ello, parece crucial investigar las condiciones concretas de desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil porque son estas condiciones las que deciden el modo en que se configuran las organizaciones y determinan sus efectos. Ciertamente, como señala F. Heran²⁹, el mundo asociativo es un mundo "selectivo". Pero es precisamente a través de estas selecciones como la sociedad se "hace a sí misma".

¿Cuáles son las condiciones de crecimiento de la sociedad civil y sus organizaciones, valoradas como positivas en su significado social, en sus funciones y en sus efectos?

Por un lado estarían las condiciones sistémicas, es decir, aquéllas que se sitúan fuera del control de las personas, de las familias. Se trata de factores que dependen de la dinámica macrosistémica de la sociedad en su conjunto y que sobrepasan, por así decir, el mundo vital; estos factores juegan a favor y en contra del desarrollo de la sociedad civil. Las sociedades complejas son, desde esta perspectiva, profundamente ambivalentes porque, de un lado, necesitan de la comunidad del mundo vital, pero, de otro, se basan en un orden social de individualismo institucionalizado que opera contra ellas.

Obstaculizan el desarrollo de una auténtica sociedad civil toda legislación o medidas de política social y cultural que adoptan una orientación de tipo individualista o colectivizante. Sin embargo, favorecen el crecimiento de la nueva sociedad civil todos aquellos procesos y medidas que contemplan y favorecen la actuación solidaria en las relaciones conyugales y entre las generaciones.

²⁹ F. HERAN, "Un monde selectif: les associations", en *Economie et Statistique*, núm. 208, marzo (1998), págs. 17-31.

Por otro lado estarían las condiciones del mundo vital, es decir, aquellas que dependen del directo control de las personas. Que la sociedad civil pueda ser promovida, guiada, favorecida u orientada en una dirección u otra, depende de los propios ciudadanos y de sus específicas relaciones de lealtad y reciprocidad en el mundo vital.

Obstaculizan el desarrollo de la nueva sociedad civil aquellos factores que tienden a cerrar a los individuos y a las familias en sí mismos, favoreciendo el privativismo, el narcisismo, la autarquía, la autoreferencialidad de lo singular. Por contra, los factores que ayudan a la sociedad civil son todos aquellos que favorecen, aceleran y respetan el crecimiento de la autonomía de los individuos y de las familias, orientando la solidaridad hacia el exterior, a la colaboración, a la capacidad de ver problemas comunes y de actuar conjuntamente para su solución.

No debe cometerse el error de pensar que la sociedad civil sólo es el producto de factores externos (las ayudas del Estado, el apoyo de los partidos políticos...), o sólo de factores internos (la generosidad personal, el sentido de apertura a los otros, la empatía intersubjetiva...). Es necesario ver la correspondencia entre factores externos e internos.

7. Conclusiones

La sociedad actual tiene la necesidad de modificar la brújula que hasta ahora ha guiado la creación del bienestar social. Esta brújula ha tenido como rumbo la neta separación entre Estado y sociedad civil. Las políticas sociales y culturales se han regido por el siguiente planteamiento: el bien está en el Estado (*welfare*) mientras que el mal está insertado en la sociedad civil (*warfare*). ¿Cuál será la brújula de las políticas sociales y culturales en el siglo XXI?

El eje dominante en la sociedad postmoderna va a ser la distinción entre sociedad de lo humano (en la que el bienestar es trabajo intenso a partir de relaciones interpersonales de asistencia y cuidado) y sociedad de la técnica (que incluye las grandes estructuras de *welfare* sistémico, gestionado por las burocracias impersonales).

La sociedad postmoderna contemplará una dialéctica entre dos formas de *welfare*: el bienestar humano y el bienestar técnico-administrativo. Son diferentes, pero no están radicalmente separadas, y ambas, así como sus relaciones, son impredecibles.

En los últimos años, en los movimientos sociales (ecologistas, voluntariado, cooperación social, asociaciones familiares...) que han introducido el debate sobre el concepto y las prácticas sociales del bienestar, reclamando una relación más equilibrada con la naturaleza interna y externa del hombre y estilos

menos materiales (*postfordistas*) emerge la reivindicación de una dimensión humana análoga con un *retorno a la sociedad civil*.

El retorno a la sociedad civil tiene un sentido. Ahora bien, debe tenerse presente que la sociedad civil de la que hablamos no es la del pasado. No es la aristotélica que coincide con la entera *polis*, construida por distinción con los bárbaros. No es la moderna, bien en la versión de los ilustrados escoceses (como mercado), bien en la versión de la tradición europeo-continental (como Estado jacobino y, posteriormente, hegeliano, con todas sus derivaciones). Su parecido es mayor a la sociedad toquevilliana que corresponde al *arte del asociacionismo*. Es una sociedad civil que nace de la "responsabilidad y el compromiso" en las relaciones sociales que, analíticamente, presentan dos dimensiones: una humana y otra técnico-burocrática. Y en la producción de bienestar, la dimensión humana, en cuanto significativa e intencional, puede y debe orientar a la dimensión técnico-burocrática.

La sociedad civil que deberá reformar el Estado de Bienestar (*Welfare State*) es una sociedad hecha de personas libres y responsables, iguales y solidarias, que trabaja en el silencio laborioso de una vida cotidiana vista como continuo desafío ético a las propias capacidades autónomas de respuesta. Crece allí donde las personas construyen sus propias relaciones sociales orientándose la una a la otra, a partir de un fundamental sentido de comunidad.

Se abre el nuevo escenario de la sociedad postmoderna. Ella va a estar caracterizada por una específica dialéctica entre la *sociedad del yo* (la sociedad de los individuos) y la *sociedad de las formaciones sociales*.

La política y ética del siglo XXI estarán marcadas por esta dialéctica. Ella viene a ocupar el puesto de la dialéctica moderna entre Estado/sociedad civil.

El siglo XX nos deja una gran herencia: el Estado de Bienestar (*Welfare State*), la construcción política, económica, social y cultural más importante de los últimos cien años. Sin embargo, debemos seguir avanzando para afrontar los nuevos retos y desafíos que despliega el naciente tercer milenio ante las sociedades avanzadas. Unas sociedades que exigen vivir una "vida buena" en común, respetando las diferencias y las pluralidades de la forma de ser humanos. Ésta es la principal demanda que la sociedad civil lanza al Estado de Bienestar para el siglo XXI.

Bibliografía

ARDIGO, A., *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Cappelli, Bolonia, 1980

BERGUER, J., "The Future of Capitalism", en H. Horferkamp y N. J. Smelser (eds.), *Social Change and Modernity*, Universidad de California, Berkeley, 1992, págs. 237-255.

- BULMER, M., *The Goals of Social Policy*, Unwin Hyman, Londres, 1989.
- COLOZZI, I., *Una solidarietà efficiente*, NIS, Roma, 1995.
- DI NICOLA, P., *L'uomo no é un'insola*, Angeli, Milán, 1986.
- DONATI, P., *Teoria relazionale della società*, Angeli, Milán, 1991.
- DONATI, P., *Sociologia del terzo settore*, NIS, Roma, 1996.
- DONATI, P., *La ciudadanía societaria*, Universidad de Granada, Granada, 1999.
- FERRERA, M., *La trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bolonia, 1998.
- FUNDACIÓN TOMILLO, *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000.
- GODBOUT, J. T., *L'esprit du don*, La Decouverte, París, 1993.
- HERAN, F., "Un monde selectif: les associations", *Economie et Statistique*, núm. 208 marzo (1988), págs. 17-31.
- HERRERA, M., *El Tercer sector en los sistemas de bienestar*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- IGLESIAS DE USSEL, J., *Familia y cambio político en España*, Tecnos, Madrid, 1998.
- LLANO, A., *Humanismo cívico*, Ariel, Madrid, 1999.
- MELUCCI, A., *Vivencia y convivencia*, Trotta, Madrid, 2001.
- MANSBRIDGE, J. J., *Beyond Self-Interest*, Universidad de Chicago, Chicago, 1998.
- PAGE, R., *Altruism and Social Policy*, Alderhott, Avebury, 1991.
- PEREZ-DÍAZ, V., *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997.
- PÉREZ-DÍAZ, V. Y LÓPEZ NOVO, J. P., *El Tercer Sector social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.
- RANCI, C., "Doni senza reciprocità", *Rassegna Italiana di Sociologia*, Vol. XXXI, núm. 3 (1990), págs. 363-387.
- RECCHI, E., "Reciprocità", *Stato e Mercato*, n. 39 (1993), págs. 467-500.
- RENAUT, A., *L'ère de l'individu. Contribution à una historie de la subjectivité*, Gallimard, París, 1989.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBVA, Madrid, 1999.
- SALAMON, L. Y ANHEIJER, H., "El sector de la sociedad civil", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 5 (1997), págs. 37-48.
- SALAMON, L. Y ANHEIJER, H., *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Fundación BBVA, Madrid, 2001.

El Tercer Sector como argamasa para la cohesión social

Marcos de Castro Sanz

Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)

SUMARIO: LO EXTENSO DEL TÉRMINO TERCER SECTOR. 2. SU NACIMIENTO COMO REACCIÓN ESPONTÁNEA Y SOLIDARIA A LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS LOCALES. 3. SU IMPRESCINDIBILIDAD SOCIAL. 4. SU NECESARIO RECONOCIMIENTO. BIBLIOGRAFÍA.

1. Lo extenso del término Tercer Sector

No será fácil determinar los límites y contenidos del concepto Tercer Sector. Este trabajo de investigación, que comprende los diversos capítulos del presente libro, es un esfuerzo de ello. Pero tan solo se ha de esperar encontrar la identidad de su acción más que la comprensión de su frontera y delimitación de sus contenidos. En esta amplitud radica su riqueza¹. No es una limitación sino la expresión de encontrarnos ante formas de vida social y económica siempre emergentes por ser siempre crecientes y adaptadas a las necesidades sociales que demandan su presencia. Esta capacidad de adaptación es la base de su extensión conceptual.

Las actividades del Tercer Sector nacen, constantemente inventadas y renovadas, para aportar soluciones a las necesidades sociales y económicas porque no existían otras alternativas que las satisficieran. El Tercer Sector no es gratuito, no nace porque sí, sino por que alguien detectó una demanda social no cubierta, y sin visos de cubrirse, pero con urgencia de solución. Llámese

¹ "El Sector sin fines de Lucro, a menudo asociado a conceptos como la "economía social", el "tercer sector" y el "tercer sistema", representa una creciente fuerza económica y social en todo el mundo, al igual que un elemento clave en las políticas sociales y de empleo en la mayoría de los países de la OCDE. Los términos aquí mencionados se refieren esencialmente a la misma idea: un sector entre el Estado y el mercado, que cumple misiones tanto económicas como sociales, que busca la satisfacción del interés general y cuyo objetivo último no consiste en la redistribución de utilidades. Cada uno de estos términos destaca sólo un aspecto del sector. Así, mientras que el término "sector sin fines de lucro" (el cual surgió en Estados Unidos como *Non-profit sector*) se refiere principalmente a la ausencia de redistribución de utilidades, el término de origen francés "economía social" ("économie sociale") destaca la dimensión socio-económica del sector y el término "tercer sector" subraya su ubicación entre el Estado y el mercado." Véase OCDE, *El sector sin fines de lucro frente al cambio económico*, OCDE, París, 2003.

esto a la atención de grupos sociales con necesidad de ayuda (exclusión, pobreza, marginación, dependencias excluyentes de la libertad personal —droga, alcohol...—) o a la oportuna atención de colectivos con algún riesgo social (jóvenes, parados sin expectativas de empleo...), incluso a la necesidad de crear empleo o servicios de asistencia (amenaza de emigración por ausencia de empleo, autoempleo, enseñanza, sanidad, transporte...) o a prestaciones mutuales que complementen la atención de colectivos no atendidos por los sistemas públicos tradicionales (entidades de previsión social...). En fin, incontables actividades que suplen lo que el sector público o la actividad económica privada no atienden, por las razones que sean.

Es esa diversidad de acciones y actividades, realizadas desde plurales formas organizativas (ONG, asociaciones, cooperativas, sociedades laborales, mutualidades...), la que da contenido a este concepto amplio, integrador y generoso, pero difícilmente delimitable en sus fronteras, que llamamos Tercer Sector. No obstante, el esfuerzo investigador que representa este libro procurará su determinación y cuantificación. Pero es bueno saber que nos situamos ante un sector vivo, flexible, constantemente en formación (siempre aparecen figuras nuevas que solucionan necesidades nuevas), que, como la vida misma, se resiste a encerrarse en unos límites determinados. Su valor añadido consiste “en la 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”².

Se ha discutido si el concepto Tercer Sector engloba a la Economía Social, incluso algunas organizaciones lo han analizado en sus Congresos³. Evidentemente existen diferencias, por lo que no se ha de buscar la identidad sino la similitud. Dentro de esta forma de actuar en la sociedad, sin entrar en definiciones conceptuales, pues serán tratadas en otros capítulos de este libro, existen especificaciones que especializan e individualizan la acción según la personalidad de las diversas organizaciones y figuras actuantes, pero también existen elementos comunes que unifican y agrupan. Las cooperativas no son como las ONG ni éstas como las mutualidades, pero sí existen elementos identificadores que les pueden integrar, como una forma de actuar que persigue valores homogéneos (solidaridad social, cohesión, equidad, inclusión...). No son conjuntos idénticos pero sí “se interseccionan”, existiendo zonas individuales y zonas comunes, siendo las comunes más definitivas y definidoras del todo que lo diferenciador. Ese todo podría ser identificado como “la otra forma de emprender”, esa otra forma distinta de la acción pública y de la actividad económica privada que se ocupa de los espacios inhabitados por ambas. En

² G. RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), *Las Entidades Voluntarias de Acción Social en España. Informe General*, Fundación Foessa y Cáritas Española, Madrid, 2003.

³ *Resoluciones*, 5º Congreso FESALC. Barcelona, abril 2003.

este sentido es oportuno ver que la acción económica y empresarial de estas organizaciones está precisamente en las zonas comunes, no en los elementos diferenciadores, como se ha querido apuntar para distanciar, apoyando en ello la equivocada idea de que la Economía Social son empresas y las ONG son acción social, asistencial, pero no acción económica.

El concepto de empresa ha de ser entendido en una dimensión más amplia que la heredada de la vieja sociedad industrial, centrada en el sentido productivo (producir) o en el mercantil (comprar y vender). Esta interpretación ha sido superada a favor de otra que incluya una mayor comprensión de los elementos integrantes de la capacidad emprendedora. La Comisión Europea dice que “procede considerar empresa a toda entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerce una actividad económica, incluidas, en particular, las entidades que ejercen una actividad artesanal y otras actividades a título individual o familiar, las sociedades personalistas o *las asociaciones que ejercen una actividad económica*”⁴. Y acción económica es también la gestión de recursos económicos. Todas las actividades del Tercer Sector pasan necesariamente por la eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos asignados, que, siendo escasos, han de ser explotados al máximo para la consecución de los objetivos propuestos, precisamente por la urgencia que le imprime el compromiso social.

Bajo este planteamiento existe el debate sobre la separación de lo económico y de lo social. Alejamiento más ficticio que real, pues cualquier actividad social que pretenda transformar o intervenir en los esquemas de la sociedad ha de ser también económica. Es esta connotación económica lo que “intersecciona” las diversas formas de actuar de ese todo que se llama Tercer Sector, en el que la Economía Social es, de forma más explícita, la expresión empresarial complementando las otras actuaciones. El todo es la “otra forma” de actuar en la sociedad que ejerce de cartílago amortiguador y suavizante de las articulaciones sociales, que no son atendidas ni por lo público ni por lo privado.

2. Su nacimiento como reacción espontánea y solidaria a la solución de problemas locales

No pretendo analizar el proceso histórico del nacimiento del Tercer Sector, tema complejo que desbordaría los límites de esta intervención, además de que los capítulos restantes abordarán este proceso⁵, pero sí interesa, haciendo abstracción, tomar como punto de reflexión el nacimiento de las cooperativas, no

⁴ Recomendación de la Comisión de 6 de mayo de 2003 sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas C(2003)1422. 2003/361/CEE (el subrayado es mío)

⁵ Para completar este análisis véase R. DE LORENZO GARCÍA (coord.), *Tejido asociativo español y Tercer Sector*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces y Fundación Luis Vives, Madrid, 2003.

por su datos históricos sino por su expresión de valores y solidaridad social. En este esquema, me atrevo a plantear como hipótesis de análisis el nacimiento de las cooperativas. A riesgo de repetir cosas sabidas, conviene comentar las circunstancias socioeconómicas en que surgen y los valores que se encierran en su nacimiento, pues ello aporta criterios claves para perfilar la personalidad de lo que ahora llamamos Tercer Sector.

Fue en 1844, en un pequeño pueblo inglés llamado Rochdale, aunque hubo intentos anteriores. Se nace en forma cooperativa. El sistema socioeconómico europeo del siglo XIX lo forzó. El capitalismo estaba generando una sociedad con crecientes desigualdades entre la clase dominante, la burguesa, y la clase obrera, cada vez en más precarias condiciones de vida y de trabajo. Fue una protesta en forma de huelga por la negativa a una subida salarial el hecho que desencadenó todo. La huelga agravó la situación. Del sistema no se podía esperar una mejor solución para los trabajadores, pero quizá uniéndose podrían solucionar entre todos lo que individualmente era complicado y difícil; al menos uniéndose no empeorarían. Los trabajadores se organizaron como forma de supervivencia. Se unieron para crear una tienda que les aportara productos de consumo para la vida diaria que, de otra forma, no tenían. Hablamos de cosas tan simples como comida o vestidos.

La crisis comenzó en 1843, cuando los trabajadores de una vieja fábrica de textil solicitaron un incremento de salario cuya negativa se convirtió en un proceso de huelgas, con lo que la precariedad se hizo más notable. Es ahí cuando surge la idea de la cooperativa. No era una idea nueva, ya antes se había hecho, pero los fracasos fueron evidentes, por lo que se provocaron rechazos ante un nuevo intento de asociarse, y no fue fácil lanzar de nuevo una experiencia que otras veces fracasó. Finalmente, el Comité de Tejedores de Frenela decidió lanzarse al proyecto y constituir una cooperativa. Con una pequeña aportación económica (3 peniques semanales) 28 promotores se lanzaron a abrir una tienda que satisficiera las necesidades de consumo diario e impidiera la especulación de intermediarios en condiciones tan precarias. Esto ocurrió el 11 de agosto de 1844. Sus estatutos, fijando los principios, servirán, posteriormente, para determinar los criterios reguladores constitutivos del cooperativismo. El éxito se debe precisamente al establecimiento de esos principios que disciplinaron el individualismo y consiguieron evitar la prostitución del esfuerzo colectivo. Principios que serían, sin ellos saberlo, las pautas permanentes del cooperativismo.

Con estos apuntes históricos, y analizando experiencias posteriores, incluso actuales, se podría partir de una tesis para definir las condiciones objetivas de crecimiento de esta forma de actuar en la sociedad (Tercer Sector, Economía Social...): *si el mercado, o la sociedad en general, no estableciera barreras que impidieran el acceso libre de todos los ciudadanos a los diversos campos de la sociedad del bienestar, no existiría ni el Tercer Sector ni la Economía Social*. Es decir, si fuera fácil para todos los ciudadanos acceder a un puesto de trabajo, a una vivienda o, simplemente, tener capacidad adquisitiva..., es casi

seguro que no existirían empresas asumidas por los trabajadores, ni cooperativas de trabajo o de consumo o de viviendas, o cualquier otra forma organizativa o asociativa similar. Esta misma tesis podría extenderse a todas las acciones del Tercer Sector.

Este tipo de empresas y de actividades surge como solución a una dificultad impuesta por una realidad económica que tiende a excluir, o a poner barreras de entrada en su entorno, a colectivos determinados. Por tanto, el Tercer Sector y la Economía Social nacen como forma de reaccionar a la constatación de una amenaza de exclusión social o económica para determinados grupos sociales en factores básicos para la vida. *Es, en su principio, una reacción defensiva.*

Además, *es una reacción colectiva.* No es posible realizarlo de manera individual. Sí lo es reaccionar. Los autónomos son, en el plano individual, una expresión de la misma acción de resistencia. Pero en el Tercer Sector, la Economía Social, la reacción es siempre colectiva. Se reacciona con los otros para integrarse en el esquema económico y social del que siente la amenaza de exclusión. Se reacciona con los otros y, además, *de manera equilibrada e igualitaria.* No se reacciona diferenciando el esfuerzo de cada uno, o sobrevalorando el de uno por encima del de otros, o teniendo el control de la organización unos sobre otros, como suele ocurrir en las organizaciones basadas en la estructura de propiedad del capital. La condición es que ese esfuerzo esté equilibrado y sea semejante en todos, de forma que en el proyecto que se construye la responsabilidad sea compartida, como los beneficios que comporta. Por esto se llaman *sociedades de personas*, pues éstas prevalecen sobre la estructura del capital o de la participación en él, que es el criterio dominante en el resto de organizaciones.

Es aquí donde se ubica la utopía del Tercer Sector y de la Economía Social y, con ella, su fuerza. Es una utopía de solidaridad que se concreta necesariamente en una realidad empresarial o un proyecto social construidos para hacer una vivienda, tener una tienda, crear un puesto de trabajo, hacer un seguro, insertar laboralmente a un sector de población, ayudar a reaccionar económicamente, culturalmente, aportar soluciones de acción social... Por ser una realidad económica, los mecanismos del mercado y las exigencias de la economía actúan como valor educativo que fuerza necesariamente a la eficacia. Esto connota una concepción imprescindible de *utopía realizable*, de medir sus posibilidades de realidad, su viabilidad, y de gestionarla, pues no se debe "jugar" con los ahorros propios ni ajenos.

No es, pues, una reacción que se apoye solo en las ideas, no es un discurso. *Es crear una alternativa económica, cultural, social...* Se reacciona para neutralizar lo que se siente como amenaza o como exclusión, creando riqueza y compitiendo en el mercado. El proyecto se suele apoyar financieramente en los ahorros personales, generalmente hechos con esfuerzo y con dinero público, lo que da al proyecto una mayor exigencia de viabilidad y de eficacia. Es

tan fuerte este concepto que podría afirmarse que la manera de *actuar ante la solidaridad es desde la generación de empresas colectivas y/o actividades de cohesión social, que se comprometen en la realización de riqueza para todos sus integrantes, repercutiendo en el entorno social en forma de generación de empleo, inserción social y recuperación de niveles de vida digna.*

Resumiendo, es una *forma reactiva* frente a una amenaza social, apoyada en la *utopía* (por reaccionar para superar la barrera de acceso que el mercado amenaza con afirmar, percibida como "sin salida"), *colectiva* (pues se hace siempre con otros), *equilibrada* (pues se consiguen objetivos similares para todos y es democrática), *necesariamente eficaz* (pues se apoya en ahorros personales no siempre ganados sin esfuerzo) y *solidaria* (pues se compromete con el colectivo que lo compone y con el entorno social donde se ubica).

3. Su imprescindibilidad social

La simple existencia del Tercer Sector constata una cierta imposibilidad de hacer llegar los servicios propios de la sociedad del bienestar a todos los ciudadanos y grupos sociales, excluyendo precisamente a los más débiles, hasta el punto de que ha habido críticas a una utilización del Tercer Sector por el Estado para cubrir sus deficiencias e ineficacias, calificando su existencia como la expresión de un fracaso del sector privado y del público. Otros autores afirman, por el contrario, que con el Tercer Sector "se crea un equilibrio entre el público y el privado; de esta forma, haciendo gestión privada con fines de interés general, traza rutas complementarias a la economía de mercado y a la acción del Estado"⁶.

En cualquier caso, la evidencia de una acción que complemente y reduzca los déficit de lo público y lo privado, procurando la integración de los colectivos sociales con mayor riesgo de exclusión de los servicios de la sociedad del bienestar, es incuestionable.

La Conferencia Europea de Economía Social, celebrada en Salamanca bajo la Presidencia española de la Unión Europea (mayo 2002)⁷, afirmaba la necesidad de esta forma de actuar en la sociedad: "Su actividad se asienta en la satisfacción de necesidades no resueltas satisfactoriamente por el mercado tradicional, que la Economía Social aborda desde sus formas organizativas tradicionales y desde otras nuevas⁸, adaptándose a las necesidades sociales de cada momento y lugar."

⁶ M. CARPIO (coord.), *El sector no lucrativo en España*, Pirámide, Madrid, 1999.

⁷ Conclusiones consensuadas por todas las organizaciones europeas del sector y los representantes de los países asistentes (Bélgica, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido y España).

⁸ Cooperativas, mutuas, asociaciones, fundaciones, así como las formas nuevas que están surgiendo para dar respuesta a problemas concretos: empresas sociales de reciclaje, empresas de inserción, cooperativas de iniciativa social...

Consecuentemente, la Economía Social ha respondido:

- *Al problema del empleo*: generando puestos de trabajo de mayor estabilidad y calidad, y con más alto crecimiento que el del sistema económico en su conjunto, contribuyendo a fijar la población en áreas geográficas donde la economía tradicional está ausente o en crisis.
- *Al fomento de la capacidad emprendedora y empresarial*: ofreciendo fórmulas empresariales adecuadas para el desarrollo del espíritu y la capacidad del emprendedor, y para la implicación personal en la construcción social.
- *A la cohesión e inserción social*: mediante el trabajo asociativo o cooperativo para la integración laboral y social de personas y grupos en riesgo de exclusión por sus especiales dificultades, o donde convenga el enraizamiento territorial de la población, evitando migraciones internas (rural/urbano) o impulsando la integración social de inmigrantes.
- *A las nuevas necesidades sociales*: superando insuficiencias de protección social adecuada a necesidades específicas (discapacitados, tercera edad, parados de larga duración, trabajadores autónomos, jóvenes, mujeres, inmigrantes...), para las que la Economía Social es idónea en la cobertura complementaria de los servicios no cubiertos por la protección tradicional (servicios de cercanía, mutuas de previsión, actividades de iniciativa social, formación profesional, inserción laboral...), o en la atención a la elevación cultural y de empleo del ocio en zonas suburbanas y rurales.
- *Al impulso de la "otra globalización"*: la actual globalización viene dominada por criterios economicistas (pronta rentabilidad de los capitales, su movilidad, concentración de riqueza, secuelas de mayor pobreza...). La Economía Social impulsa la globalización de la solidaridad, promoviendo "otra globalización", que es tan posible como necesaria; vinculando el crecimiento económico a la cohesión social y, asimismo, impulsando en las empresas la aplicación del principio de responsabilidad social, para lograr su atención al entorno y a la ética en sus relaciones.

Funciona el Tercer Sector como elemento lubricante que suaviza y agiliza los engranajes y articulaciones del cuerpo social. De ahí su imprescindibilidad. En este sentido, los investigadores identifican cinco funciones⁹ para el Tercer Sector como tarea social incuestionable:

- Aportar innovaciones sociales o económicas, precisamente por su flexibilidad, que ayuden a la cohesión social.

⁹ D. JARRE (1991), págs. 93-106, citado en M. Carpio, *El sector no lucrativo en España*, ob. cit.

- Prestar servicios, función que para muchos autores es la que predomina o la única razón de ser; lo que refuerza el concepto del Tercer Sector como reacción a la solución de problemas locales.
- Actuar como defensor, promoviendo intereses de grupos en peligro, luchando contra actitudes de exclusión y provocando medidas de equidad...
- Garantizar valores que defiendan una sociedad más solidaria y tolerante.
- Estructura mediadora entre el individuo y las instituciones complejas de la vida pública.

Su imprescindibilidad es más visible en los espacios económicos que originan los mecanismos de exclusión social, como es el empleo. “Novedosamente y en relación con una de las mayores carencias de nuestro final de siglo, que es el desempleo, Rifkin sostiene que el Tercer Sector es la única alternativa 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 rol desempeñado por el Estado como garante de la última oportunidad también disminuye. El citado autor concluye que hay que plantearse la era postconsumo y prepararse para ella, que el mercado sólo dará empleo a una élite y que hay que potenciar el voluntariado o el Tercer Sector”¹⁰.

Podría afirmarse que sin la acción desarrollada por las organizaciones del Tercer Sector algún vacío irrellenable quedaría en nuestro esquema social en perjuicio de importantes colectivos de personas en situación de riesgo.

4. Su necesario reconocimiento

El Comité de las Regiones de la Unión Europea afirma¹¹ que la Economía Social es un aliado natural de los poderes locales, precisamente por su capacidad de crear empleo, generar desarrollo local y ayudar en la construcción de capital social. Es importante esta referencia al Comité de las Regiones porque representa la expresión de la plataforma de los Poderes Públicos que están más cercanos del territorio (local, regional) y son buenos conocedores de los problemas locales; además, se apoya en una Comunicación de la Comisión y en un Informe de la OCDE. Concretamente dice, entre otras cosas:

“Vista la Comunicación de la Comisión sobre el fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo (COM(2001) 629 final), en

¹⁰ Citado en *Tejido asociativo español y tercer sector*, ob.cit., pag 145.

¹¹ 12.8.2002 ES C 192/53 Diario Oficial de las Comunidades Europeas., Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema: *Asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socio-económicas: contribución al empleo, al desarrollo local y a la cohesión social.*

la que se afirma que esta dimensión se beneficia del tercer sistema (la economía social), que tiene capacidad para contribuir a la creación de empleo y a su mantenimiento, y para hacer frente a las situaciones en las que el mercado no satisface las necesidades, por ejemplo, en circunstancias sociales y culturales diferentes;

...

Visto el informe de la OCDE de noviembre de 1998 (DT/LEED/DC(98)2) sobre la economía social en los Estados miembros de la OCDE, relativo al desarrollo de la economía y la creación de empleo a nivel local;

...

Considerando que la cohesión social, el empleo y el desarrollo local integrado sostenible requerirán una colaboración cada vez más estrecha entre todas las partes interesadas, ya sea el sector privado, el sector público, el de la economía social o la sociedad civil organizada; considerando que las organizaciones de la economía social son los socios naturales de los entes locales y regionales a la hora de elaborar estrategias;

...

3.7. El Comité de las Regiones subraya que la economía social puede aportar una contribución interesante al desarrollo local y regional:

- *Las empresas de la economía social son socios importantes de las autoridades locales a la hora de elaborar estrategias de desarrollo local y de instaurar una nueva protección social pluralista a nivel local. Naturalmente, ello no obsta para que, en su caso, las autoridades locales apliquen el principio del «fair-play», y que las empresas, tanto del sector comercial tradicional como de la economía social, puedan competir en buenas condiciones de competencia a la hora de aplicar las estrategias locales de desarrollo. En particular, las empresas de la economía social podrán colmar el vacío en materia de bienes y servicios de carácter social cuya producción o provisión no están cubiertas por los operadores de mercado tradicionales ni por las autoridades.*
- *La economía social proporciona un valor añadido al proceso de desarrollo local y al progreso social; permite la constitución de un capital social a nivel local gracias al establecimiento de unas relaciones de confianza y de un espíritu comunitario, al compromiso cívico y la participación en la sociedad, así como al fomento de una mayor cohesión social que permite reintegrar a las personas excluidas y marginadas (por ejemplo, los grupos de inmigrantes, los desempleados de larga duración).*

Las empresas de la economía social constituyen, por su diferencia estructural con respecto a las empresas públicas o privadas, un elemento fundamental del modelo plural social y económico europeo.

La economía social crea empresas sociales y establece una nueva cultura empresarial del sector social (OCDE), orientada principalmente hacia la integración de los grupos de población marginados a través de la participación activa y de la adopción de un nuevo enfoque: se utiliza a tal fin un nuevo conjunto de recursos (procedentes del sector público, del mercado, del trabajo voluntario), con el fin de crear empleo. De esta forma, la economía social es capaz de satisfacer necesidades que ni el sector público ni el mercado pueden satisfacer.

Al organizar a los desempleados a nivel local, las empresas de la economía social ayudan a las autoridades locales a transformar un sistema pasivo de prestaciones de seguridad social y desempleo en una inversión social activa a favor del desarrollo sostenible”.

Posteriormente hace unas recomendaciones a los Gobiernos pidiendo la potenciación de la Economía Social y reconocimiento institucional. En España esta potenciación es un mandato constitucional¹².

En esta línea se definía la Conferencia Europea de Economía Social¹³, ya citada, celebrada en Salamanca durante la Presidencia Española de la Unión Europea (mayo 2002), afirmando, para construir la cohesión social:

“Que el objetivo es la integración en régimen de igualdad, igualdad en las oportunidades y en el acceso a los servicios sociales y al empleo, con la superación de las barreras sociales que se le oponen.

Que entre los grupos en riesgo de exclusión existen una diversidad de tipologías que requieren acciones también diversas y específicas, pasando por el reconocimiento de la capacidad propia de los destinatarios de las acciones para definir su promoción, y buscando el cambio en las actitudes sociales.

Que el empleo, el acceso al empleo, se considere como pieza clave de la inserción social, puesto que la integración en el mercado laboral ordinario es la vía más eficaz de integración social.

Que desde las familias y la escuela a todo el ámbito social debiera mentalizarse a toda la sociedad sobre las posibilidades reales de promoción y sobre los derechos de las personas en riesgo de exclusión.

Que, entre estos supuestos, debiera intensificarse la atención a la situación de mujeres, para promover su igualdad efectiva y su plena integración social.

¹² Artículo 129 de la Constitución Española

¹³ Conclusiones consensuadas por todas las organizaciones europeas del sector y los representantes de los países asistentes (Bélgica, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido y España).

Estos objetivos pueden y deben lograrse mediante el compromiso de todos los responsables, mediante los esfuerzos combinados de la Economía Social y de los Poderes Públicos”.

Por otra parte, la complejidad de la sociedad actual, que algunos teóricos califican como un cambio de era, obliga a constatar que las inquietudes sociales son amplias y plurales, como lo es la forma de relacionarse las personas con el empleo, emergiendo formas insospechadas en la era de la revolución industrial, de la que somos herederos. Ello hace que la expresión de estas inquietudes y su recepción sea la base de construcción de las políticas públicas, si es que se pretende hacer una sociedad de todos y equilibrada¹⁴. A eso apunta el discurso europeo, todavía distante del que se aprecia en España¹⁵, a admitir nuevos interlocutores en el diálogo institucional y a reforzar las organizaciones representativas de la sociedad civil. Así lo pide la estrategia de Lisboa, con el objetivo de crear una sociedad europea líder en la sociedad de la información, de pleno empleo y equilibrada en su desarrollo económico y social; para lo que pide la implicación de todos los agentes sociales que puedan intervenir en el desarrollo social. Es una de las primeras veces que aquí se incluye a la sociedad civil organizada. Es preciso reconocer que este objetivo despierta resistencias en quién lo ha de aplicar.

En este sentido el Tercer Sector y la Economía Social representan la “otra forma de emprender” distinta y complementaria, no en litigio con la que ha dominado en la economía tradicional, expresiva de inquietudes sociales importantes y realizadora de acciones económicas y sociales constructoras de la equidad y cohesión social. No admitirlo así es, simplemente, renunciar a ver lo que está ocurriendo en la sociedad.

¹⁴ Del Dictamen del Comité de las Regiones citado, punto 3.8.: “El Comité de las Regiones considera que para fortalecer las jóvenes y frágiles democracias de los PECO, es fundamental fomentar el desarrollo de una economía social fuerte y de la sociedad civil organizada, así como de las asociaciones”. La necesidad de cooperación y de intercambios entre la Unión Europea y los países candidatos es muy grande. El Comité subraya, asimismo, que esta necesidad de fomento de las asociaciones en aras del desarrollo de una economía social y una sociedad civil fuertes, y de cooperación e intercambios con los países de la Unión Europea es aún más imperiosa en los países de la orilla sur del Mediterráneo que participan en el «proceso de Barcelona»”.

¹⁵ Tan solo a título de ejemplo, pues habría muchos más campos de exclusión, se puede decir que en España la Economía Social no tiene espacio en el Observatorio de PYMES, dependiente del Ministerio de Economía, pero, paradójicamente, sí lo tiene en el grupo de Política de Empresa, que depende de la Dirección General de Empresa de la Comisión Europea. La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) agrupa a 43.513 empresas, un millón de puestos de trabajo, 70.000 millones de euros de facturación, pero no puede “opinar” sobre políticas de fomento de la empresa en los órganos existentes para ello. Las empresas de inserción laboral, imprescindibles para la cohesión social, no tienen regulación apropiada. Los planes de Empleo y de Inclusión no se construyen en complicidad con el Tercer Sector o la Economía Social. La ley que liberaliza el sector de hidrocarburos (1998) prohíbe a las cooperativas hacer una gasolinera (a pesar del mandato constitucional)...

Bibliografía

CARPIO, M. (coord.), *El sector no lucrativo en España*, Pirámide, Madrid, 1999.

DE LORENZO GARCÍA, R. (coord.), *Tejido asociativo español y Tercer Sector*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces y Fundación Luis Vives, Madrid, 2003.

OCDE, *El sector sin fines de lucro frente al cambio económico*, OCDE, París, 2003.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (coord.), *Las Entidades Voluntarias de Acción Social en España. Informe General*, Fundación FOESSA y Cáritas Española, Madrid, 2003.

Ética y Tercer Sector

Adela Cortina

Catedrática de Ética y Filosofía Política
Universidad de Valencia

SUMARIO: 1. EL QUEHACER ÉTICO. 2. LA TAREA DEL TERCER SECTOR: EL EJERCICIO DE LA SOLIDARIDAD. 3. RELACIONES ENTRE LOS TRES SECTORES. 4. LA SOLIDARIDAD: UN BIEN PÚBLICO. 5. JUSTICIA Y FELICIDAD. BIBLIOGRAFÍA.

1. El quehacer ético

Recordar qué significa la palabra “ética” resulta sumamente fecundo cuando empieza a hablarse de ella en alguna de sus dimensiones. La ética, como bien expresa su etimología que nos remite al vocablo griego “*êthos*”, trata del carácter, de la forja del carácter de las personas, las organizaciones, las instituciones y los pueblos¹. Todos ellos van forjándose a lo largo de su historia, personal o social, un carácter desde el que enfrentan los retos vitales y, o bien se pliegan de forma conformista al curso de las cosas, o bien tratan de anticipar el futuro, creándolo, tratan de convertir los problemas en oportunidades. En el primer caso, quienes así actúan se convierten en siervos de las cosas y los acontecimientos, en el segundo caso, devienen libres, artífices de su propia vida.

A lo largo de la historia otras dos candidatas, además de la libertad, se han ido ofreciendo como orientaciones para forjarse un buen carácter, dos candidatas que han ido generando utopías: la justicia y la felicidad. La justicia es la virtud de las instituciones y de las sociedades –afirmaba John Rawls–, de la misma manera que la verdad es una obligación de los sistemas científicos². También las personas aspiran a la justicia –podemos añadir–, sólo que ellas desean además ser felices. Las instituciones y las sociedades tienen que pretender ser justas, las personas además de eso sueñan con ser felices. Por eso es quehacer de las instituciones políticas establecer las bases de justicia indispensables para que las personas puedan proyectar su felicidad como bien les parezca, siempre que no pongan en peligro los proyectos de felicidad de las demás.

¹ J. L. L. ARANGUREN, *Ética*, en *Obras Completas*, II, Madrid, Trotta, Madrid, 1994, págs. 159-502; y A. CORTINA, *Ética mínima*, Tecnos, Madrid, 1986.

² J. RAWLS, *Teoría de la Justicia*, F.C.E., Madrid, pag. 19.

Cuál es la tarea del Tercer Sector en la forja del carácter de personas, organizaciones, instituciones y pueblos es lo que quisiera comentar a continuación, siquiera sea brevemente.

2. La tarea del Tercer Sector: el ejercicio de la solidaridad

Desde los años setenta del siglo XX se viene hablando en las sociedades industrializadas de un "Tercer Sector", en el que la población cifra grandes esperanzas³. Lo conforman ante todo organizaciones, asociaciones cívicas y fundaciones que se caracterizan por tener la solidaridad como razón suprema de su existencia.

El nombre le viene dado por el lugar que ocupa en la estructura institucional de las sociedades industrializadas con economía de mercado, compuesta por tres sectores al menos: 1) El llamado *Sector Público* (Estado), formado por las Administraciones Públicas. Se caracteriza por que en él el control último corresponde a individuos o grupos legitimados por el poder político y por disponer de recursos públicos. 2) El llamado *Sector Privado Mercantil* (Mercado), formado por las entidades que desarrollan actividades con ánimo de lucro y son controladas por propietarios privados. 3) El llamado *Tercer Sector* o *Sector Privado No Lucrativo*, que recibe también los nombres "Sector Social", "Sector Independiente" y "Tercer Sistema". Las entidades que forman parte de él ni son gubernamentales ni tienen fines lucrativos.

Por desgracia, al no entrar tales entidades propiamente ni en el campo del Derecho Público ni en el del Privado, se les acaba definiendo de forma negativa, por lo que no son, indicando que ni son gubernamentales (ONG), ni son lucrativas (*Non Profit*). Con lo cual, al escuchar su nombre no queda en modo alguno claro cuál es su tarea, cuál es la meta que les da sentido y legitimidad social. Porque no gubernamentales ni, en principio, lucrativas son las *Hermanitas de los Pobres* y el *Ku Klux Klan*, y no parece inteligente incluirlas en el mismo sector. A mi juicio, ya va siendo tiempo de que se les caracterice positivamente por lo que son (*Organizaciones Cívicas Solidarias*), por las tareas que la sociedad les tiene encomendadas para ser legítimas (*Tareas de Solidaridad*). El Tercer Sector es aquel en el que se realizan actividades sin ánimo de lucro, que son aquéllas en las que ninguna parte de los beneficios netos va a parar a ningún accionista individual o persona particular, sino que tienen como meta acrecentar el bien ser y el bienestar de las personas desde una jerarquía de intereses distinta a la que se ha hecho habitual⁴.

³ Véanse entre otros, J. RIFKIN, *El fin del trabajo*, Paidós, Barcelona, 1996; P. F. DRUCKER, *La gestión en un tiempo de grandes cambios*, EDASA, Barcelona, 1996; M. Á. Cabra de Luna, *El Tercer Sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998.

⁴ A. CORTINA, *Alianza y contrato. Política, ética y religión*, Trotta, Madrid, 2001, págs.153 y ss.

Esta estructuración de la sociedad en tres sectores, por muy imperfecta que sea, tiene sus virtualidades hoy por hoy, y se encuadra en una estructura más simple, que cuenta ya con siglos de vida y se articula en dos lados: *Estado y Sociedad Civil*⁵. El *Estado*, siguiendo la tradición weberiana, tiene como distintivo el uso de la coacción, mientras que la *Sociedad Civil* es el ámbito de las sociedades que se forman espontáneamente, el espacio de asociación humana sin coerción y el conjunto de la trama de relaciones que llena este espacio, es decir, el ámbito formado por asociaciones adscriptivas y voluntarias, por el mercado y por la opinión pública⁶.

Aunque existe una animada polémica en torno al contenido de la sociedad civil, que algunos identifican con el mercado (Black), otros, con las asociaciones libres no mercantiles (Habermas, Barber, Cohen y Arato)⁷, entiendo que forman parte de la sociedad civil tanto aquellas organizaciones cuyo mecanismo para ofrecer productos de calidad es el afán de lucro como aquellas que lo hacen por *solidaridad*. Estas *Organizaciones Cívicas Solidarias*, que pueden tener la forma de organizaciones cívicas propiamente dichas, o bien de fundaciones, componen el Tercer Sector.

En realidad este Tercer Sector es tan antiguo como la humanidad. Sin asociaciones preocupadas por el bien ser y el bienestar de las personas, desde las familias, pasando por las asociaciones religiosas, de vecinos, de cooperación con los países en desarrollo, difícilmente se hubiera mantenido la vida humana sobre la Tierra. De forma que este "Tercer Sector" es, en cierto modo, el primero, aquél sin el cual difícilmente se sustentan los otros dos. Sin embargo, y a pesar de su ya larga vida, hoy en día se le considera como un sector emergente, porque se espera de él que resuelva problemas planteados por la crisis del Estado de Bienestar, problemas que no pueden resolver solos el Estado y el Mercado.

3. Relaciones entre los tres sectores: complementariedad y cooperación

El Estado de Bienestar, como encarnación histórica del Estado social, entendía que hay bienes tan básicos para la vida humana que no pueden quedar al juego del mercado, que inevitablemente genera excluidos de los bienes

⁵ V. PÉREZ-DÍAZ, *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997; A. CORTINA, "Sociedad civil", en A. Cortina (dir.), *Diez palabras clave en filosofía política*, VD, Estella, 1998, págs. 353-387; y A. CORTINA, *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid, 1998, cap. 13.

⁶ M. WALZER, "The Civil Society Argument", en R. Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, State of New York Press, Nueva York, 1995, págs. 153-174.

⁷ A. BLACK, *Guilds and Civil Society*, Cornell University, Ithaca, 1984; J. Habermas, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998; B. BARBER, *Un lugar para todos*, Paidós, Barcelona, 2000; y J. L. COHEN Y A. ARATO, *Sociedad civil y teoría política*, F.C.E., México, 2000.

sociales. Esos bienes son la atención sanitaria, la ayuda en tiempos de especial vulnerabilidad, trabajo, vivienda, educación. Un Estado que no se esfuerce por procurar a todos los ciudadanos este mínimo de bienes es injusto⁸. Sin embargo, como distintos factores dificultan que el Estado siga prestando estos servicios de forma casi exclusiva, a comienzos de los años ochenta empezó a plantearse la necesidad de pasar del “Estado de Bienestar” a la “Sociedad del Bienestar”, de forma que la Sociedad Civil asumiera la *corresponsabilidad* en la prestación de estos servicios, porque es trasnochado ese reparto de papeles en virtud del cual el Estado ha de preocuparse del interés público y la Sociedad Civil, de sus intereses egoístas. La Sociedad Civil debería asumir la *corresponsabilidad*, con lo cual entraríamos en un “pluralismo del bienestar” o en una “economía mixta del bienestar”⁹.

Sin embargo, y aún siendo esto verdad, considero que el “reparto de papeles” entre los distintos sectores, para ser justo, debería ser el siguiente¹⁰:

- 1) El *Estado*, como Estado social de Justicia, está *obligado a garantizar* los mínimos mencionados a todos los ciudadanos, sea de forma directa, sea mediante contratos e incentivos. En caso contrario, es ilegítimo. Y de estos mínimos forman parte ya los derechos incluidos en lo que Thomas Marshall llamó “ciudadanía social”, y que se desgranán en los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Unos derechos que deben ser protegidos transnacionalmente, desde la defensa de una “Ciudadanía Social Cosmopolita”.
- 2) El *Sector Mercantil* no puede definirse por su afán de lucro, sino por ofrecer productos de calidad para satisfacer necesidades humanas a través de la obtención del beneficio, teniendo en cuenta que esas necesidades, en sociedades situadas en el nivel postconvencional en el desarrollo de la conciencia moral, no pueden ser sólo las de aquéllos que ya cuentan con capacidad adquisitiva para satisfacerlas. Por el contrario, es necesario poner las mercancías al servicio de las capacidades básicas de los seres humanos, de modo que sea posible acceder a una igualdad de capacidades básicas, como Sen propone¹¹.
- 3) El *Sector Social*, por su parte, tiene por motor la solidaridad y, por lo tanto, ha de actuar como pionero en el descubrimiento de necesidades aún no protegidas y como fuente de prestación de servicios sobre los que no hay acuerdo social.

⁸ He tratado con detalle este tema en A. CORTINA, *Ciudadanos del mundo*, Alianza, Madrid, 1997, sobre todo el capítulo 3.

⁹ V. PÉREZ-DÍAZ, E. CHULIÁ Y B. ÁLVAREZ MIRANDA, *Familia y sistema de bienestar*, Fundación Argentina/Visor, Madrid, 1998.

¹⁰ A. CORTINA, *Ciudadanos del mundo*, ob.cit., sobre todo el capítulo 4.

¹¹ A. SEN, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000; A. CORTINA, *Por una ética del consumo. La ciudadanía del consumidor en un mundo global*, Taurus, Madrid, 2002, cap. IX; J. CONILL, “Bases éticas del enfoque de las capacidades de Amartya Sen”, en *Sistema*, 171 (2002), págs. 47-63.

A mi juicio, para que el Tercer Sector lleve a cabo su tarea es preciso evitar la falsa distinción realizada por buen número de autores entre sector público (gobierno), sector privado (empresas) y sector social, y rechazar —en consecuencia— una división del trabajo en la que al gobierno compete lo público, a las empresas, lo privado, y al “sector social”, un espacio extraño, allende lo privado y lo público. Por contra, al Estado compete asumir responsabilidades públicas básicas y también las empresas han de asumir su cuota de responsabilidad pública, de igual modo que el sector social tiene su tarea en la cosa pública. Las relaciones entre los tres sectores deben ser entonces de *complementariedad y cooperación*. La gran tarea consiste en tratar de articularlos y de que cada uno de ellos cumpla su misión, porque ninguno está legitimado para eludir sus responsabilidades y para traspasárselas a otro sector con sofismas de uno u otro tipo. Desde esta perspectiva, el *Estado* debe orientarse por la *justicia* y satisfacer las dos primeras generaciones de derechos, organizándose de forma transnacional, para que sean respetados los derechos de todos los seres humanos; el *Segundo Sector* debe asumir su *responsabilidad* por la creación de riqueza para que todos los seres humanos puedan verse empoderados hasta lograr la igualdad de capacidades básicas, y debe hacerlo también generando redes transnacionales en un mundo que es global; y el *Sector Social* debe orientarse por la *solidaridad*, que siempre, para ser de ley, ha traspasado las fronteras.

4. La solidaridad: un bien público

En efecto, del Sector Social se espera que preste servicios de proximidad (atención a personas afectadas con diversas discapacidades, niños, ancianos, mejora de barrios, asistencia a jóvenes con problemas, educación de adultos...), mejora del medio ambiente, desarrollo de los países del Tercer Mundo, y que arriesgue en temas pioneros, que no pueden permitirse las empresas. Todas estas actividades se relacionan con el descubrimiento de nuevos yacimientos de empleo, porque paulatinamente las necesidades sociales de justicia deben ir satisfaciéndose con empleos remunerados.

En este punto existe una notable diferencia entre las *asociaciones solidarias* y las *fundaciones*, aunque ambos tipos de entidades forman parte del Tercer Sector. Las primeras trabajan en ocasiones con empresas, que financian algunos de sus proyectos y pueden permitirse a partir de esa colaboración generar capital-simpatía entre los potenciales clientes a través del “marketing con causa” y del “marketing social”. Pero, en el caso de las fundaciones, es muy común que constituyan el lado social de alguna entidad financiera o de alguna empresa y, en tal caso, su comportamiento ético debe ser muy matizado, como muestra José Ángel Moreno¹², porque deben atender a los intereses de la

¹² J. Á. MORENO, “Ética, empresa y fundaciones”, en A. Cortina (dir.), *Ética y empresa: una visión multidisciplinar*, Fundación Argentaria/Visor, Madrid, 1997, págs. 27-40; G. IZQUIERDO, *Entre el fragor y el*

empresa de la que forman parte, pero sobre todo a los intereses sociales que les dan sentido y legitimidad social.

Los fines de las fundaciones deben ser la asistencia social, asuntos cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, la cooperación para el desarrollo, la defensa del medio ambiente, el fomento de la economía o la investigación, la promoción del voluntariado y semejantes. Fines, en suma, de "interés general". En este sentido, la ética de las fundaciones exige no intentar sólo eludir la intervención estatal, no intentar sólo generar capital-simpatía para las empresas que están tras la fundación, no intentar sólo generar imagen, sino utilizar su independencia relativa para arriesgar el patrimonio en temas pioneros, abriendo creativamente nuevos espacios, para generar productos de calidad que beneficien a la sociedad en su conjunto. Lo cual requiere generosidad y un muy afinado sentido de la justicia.

Ciertamente, las entidades de este Sector Social corren riesgos que aquí no podemos abordar, pero, si se les hace frente de forma adecuada, puede decirse que el "Tercer Sector" es en realidad "Primero", porque sin el "capital social" que él genera no pueden funcionar ni el capital político ni el financiero¹³. Ante la globalización de la economía, la creciente impotencia de los Estados nacionales, el incremento del poder de los grandes bancos y las grandes multinacionales, los sectores político y empresarial son incapaces de funcionar adecuadamente sin la existencia de comunidades habitables, dotadas de unas redes de solidaridad que amortigüen los golpes de la "Tercera Revolución Industrial".

Los mundos familiar y vecinal son los de las solidaridades primarias, sin las que las personas apenas pueden llevar su vida adelante con bien. Sin embargo, también en la sociedad civil se conforman asociaciones que llevan la solidaridad a su rango universalista, empeñándose en salir por los débiles de los Mundos Tercero y Cuarto, sentando las bases de una Sociedad Civil Cosmopolita¹⁴. El Derecho Internacional y la política mundial les van a la zaga porque la solidaridad lúcida de las asociaciones civiles es descubridora, es pionera. Su tarea, cuando se realiza honradamente, es un bien público del que disfrutan, no sólo quienes lo construyen, sino cuantos perciben los frutos de su actividad.

5. Justicia y felicidad

Regresando al comienzo de este breve trabajo, regresando a ese carácter de las personas, las organizaciones, las instituciones y los pueblos, que es pre-

desconcierto. *Economía, ética y empresa en la Era de la Globalización*, Minerva, Madrid, 2000, sobre todo el capítulo VI.

¹³ A. CORTINA, *Alianza y contrato*, ob. cit., cap. 6.

¹⁴ J. GARCÍA ROCA, *Público y privado en la acción social*, Editorial Popular, Madrid, 1992; *Solidaridad y voluntariado*, Sal Terrae, Madrid, 1994.

ciso forjar teniendo por orientaciones justicia y felicidad, sucede que al hilo del tiempo las utopías de la justicia han entrado en conflicto con las utopías de la felicidad, porque la felicidad ha venido a convertirse en bienestar¹⁵. El gran reto del Tercer Milenio consiste, pues, en diseñar una idea de felicidad que incluya, como un componente suyo ineludible, el afán de justicia, y en entender con los antiguos anarquistas que las especies que sobreviven en la lucha por la vida no son las más agresivas, las depredadoras e inmisericordes sino, por el contrario, las que viven de la ayuda mutua. No deja de ser curioso que en el núcleo de la doctrina anarquista clásica resuene de algún modo la parábola de la Alianza.

Y es que el darwinismo no deja de ser una ideología peligrosa, que se traslada de la biología a la economía, y se propone como modelo para el conjunto de la vida humana. Cuando lo bien cierto es que la vida humana florece, no en la competencia despiadada, sino en el apoyo mutuo, no en la guerra sin cuartel, sino en el reconocimiento recíproco. Lección que deberíamos haber aprendido de tantos desastres humanos cotidianos en países en vías de desarrollo y en países desarrollados, aunque la trágica desigualdad de la historia sólo recuerde episodios como Auschwitz o las Torres Gemelas.

En lo que respecta a la felicidad, la hemos depauperado en modesto bienestar, cuando en realidad aspira al bienser, a la plenitud de vida. La hemos rebajado a prudencial calidad de vida, cuando lo bien cierto es que es preciso recuperar la aspiración a la felicidad en sentido pleno, diseñar un ideal que tenga como componente ineludible la justicia y como vínculo humano, el reconocimiento recíproco de quienes se proponen apoyarse mutuamente, por inteligencia y por corazón. En estas dos tareas es indispensable la aportación de las asociaciones solidarias, bien pertrechadas de corazón y de cabeza, entregadas y con buena formación.

Su tarea consiste en recordar a los otros dos sectores sus obligaciones, a ser pioneras en tareas de solidaridad, en denunciar situaciones de injusticia, en crear redes mundiales para apoyar a los vulnerables en un mundo que es ya global, en proponer nuevas formas de existencia desde la vida compartida con los marginados, unas formas de existencia en que se conjugan las dos aspiraciones ancestrales de la ética, la justicia y la felicidad.

Proponer proyectos concretos de felicidad que incluyan como innegociable la justicia, recordar a la política y la economía las metas por las que cobran legitimidad, sacar a la luz situaciones de marginación y salirles al paso, con corazón y con una formación rigurosa, es —a mi juicio— la gran tarea del voluntariado. Pero también lo es satisfacer esas necesidades de esperanza, de con-

¹⁵ He trabajado con detalle este tema en *Alianza y contrato*

suelo, de ternura, de sentido, que nunca podrán reclamarse como un derecho (“para eso pago impuestos”), y nunca podrán satisfacerse como un deber.

En nuestro mundo humano, además de los deberes existen las obligaciones, las apuestas de quienes se sienten obligados a otros porque se sienten ligados y no pueden concebir su felicidad sino con ellos. Junto a los *deberes de justicia* existen las *obligaciones de gratuidad*, junto a los *bienes de justicia* existen *bienes de gratuidad* que sólo comparte quien reconoce al otro como parte suya, como sangre de su sangre y hueso de su hueso.

Bibliografía

- ARANGUREN, J. L. L., *Ética*, en *Obras Completas*, II, Madrid, Trotta, Madrid, 1994, págs. 159-502.
- BARBER, B., *Un lugar para todos*, Paidós, Barcelona, 2000.
- BLACK, A., *Guilds and Civil Society*, Cornell University, Ithaca, 1984.
- CABRA DE LUNA, M. Á., *El Tercer Sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998.
- COHEN, J. L. Y ARATO, A., *Sociedad civil y teoría política*, F.C.E., México, 2000.
- CONILL, J., “Bases éticas del enfoque de las capacidades de Amartya Sen”, en *Sistema*, 171 (2002), págs. 47-63.
- CORTINA, A., *Ética mínima*, Tecnos, Madrid, 1986.
- CORTINA, A., *Ciudadanos del mundo*, Alianza, Madrid, 1997.
- CORTINA, A., *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*, Taurus, Madrid, 1998.
- CORTINA, A., “Sociedad civil”, en A. Cortina (dir.), *Diez palabras clave en filosofía política*, VD, Estella, 1998, págs. 353-387.
- CORTINA, A., *Alianza y contrato. Política, ética y religión*, Trotta, Madrid, 2001.
- CORTINA, A., *Por una ética del consumo. La ciudadanía del consumidor en un mundo global*, Taurus, Madrid, 2002.
- DRUCKER, P. F. *La gestión en un tiempo de grandes cambios*, EDASA, Barcelona, 1996.
- GARCÍA ROCA, J., *Público y privado en la acción social*, Editorial Popular, Madrid, 1992; *Solidaridad y voluntariado*, Sal Terrae, Madrid, 1994.

- HABERMAS, J., *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.
- IZQUIERDO, G., *Entre el fragor y el desconcierto. Economía, ética y empresa en la Era de la Globalización*, Minerva, Madrid, 2000.
- MORENO, J. A., "Ética, empresa y fundaciones", en A. Cortina (dir.), *Ética y empresa: una visión multidisciplinar*, Fundación Argentaria/Visor, Madrid, 1997, págs. 27-40.
- PÉREZ-DÍAZ, V., *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus, Madrid, 1997;
- PÉREZ-DÍAZ, V. CHULIÁ, E. Y ÁLVAREZ MIRANDA, B., *Familia y sistema de bienestar*, Fundación Argentaria/Visor, Madrid, 1998.
- RAWLS, J., *Teoría de la Justicia*, F.C.E., Madrid, pag. 19.
- RIFKIN, J., *El fin del trabajo*, Paidós, Barcelona, 1996.
- SEN, A., *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.
- WALZER, M., "The Civil Society argument", en R. Beiner (ed.), *Theorizing citizenship*, State of New York Press, Nueva York, 1995, págs. 153-174.

El Tercer Sector y la nueva Economía Social

Jose Luis Monzón

Catedrático de Política Económica y Economía Social
Universitat de València

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. COOPERATIVAS Y ECONOMÍA SOCIAL: UN POCO DE HISTORIA. 3. TERCER SECTOR Y ECONOMÍA SOCIAL. 4. TERCER SECTOR Y *NON PROFIT ORGANIZATIONS*. 5. TERCER SECTOR Y NUEVA ECONOMÍA SOCIAL. 6. LAS FUNCIONES DEL TERCER SECTOR EN UNA SOCIEDAD AVANZADA. 7. EL RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA NUEVA ECONOMÍA SOCIAL. BIBLIOGRAFÍA

1. Introducción

En el último tercio del siglo XX se han planteado en las sociedades avanzadas diversos problemas y necesidades sociales de enorme envergadura que las instituciones, políticas y engranajes tradicionales de nuestro sistema no están siendo capaces de resolver de forma satisfactoria. Dos de estos problemas han adquirido una dimensión central: el problema del desempleo –masivo y de larga duración– y el de la adecuada cobertura de los servicios de protección social para toda la población. La mundialización de la economía, el impacto de las nuevas tecnologías, la reorientación de las funciones del sector público, los cambios sociológicos y otros factores han situado a las modernas economías de mercado en un *nuevo escenario en el que se han modificado los problemas económicos a resolver y han aparecido nuevas necesidades sociales* que no encuentran respuesta razonablemente satisfactoria en el sistema de economía mixta sobre el que se construyó el tradicional Estado de Bienestar, así como tampoco a través de los mecanismos autorreguladores del mercado ni de las políticas macroeconómicas tradicionales.

El actual y renovado interés por las fórmulas empresariales alternativas a las capitalistas y a las del sector público como pueden ser las Cooperativas, las Sociedades Laborales, las Mutualidades, o por las entidades no lucrativas como las Asociaciones y las Fundaciones, se deriva precisamente de la creciente sospecha, cuando no de la evidencia, de que los sistemas clásicos de economía mixta, propios de nuestro entorno, se muestran incapaces para encontrar soluciones satisfactorias a problemas tan relevantes como el del desempleo, la exclusión social, el bienestar en el medio rural, la sanidad, la educación, la calidad de vida de la población jubilada, el crecimiento sostenible y otros. Se trata

de necesidades sociales que no encuentran oferta suficiente o adecuada ni por parte de los agentes privados de naturaleza capitalista ni por el sector público.

Las empresas y organizaciones situadas fuera del sector público y del sector privado capitalista tienen raíces históricas más que centenarias, pero ha sido en el último tercio del siglo XX cuando han conocido un notable desarrollo en todo el mundo y, desde luego, en las sociedades de nuestro ámbito geográfico y económico. Este amplio y variado conjunto de organizaciones microeconómicas es reconocido mayoritariamente y de forma bastante imprecisa bajo la denominación de *tercer sector*, cuya actividad se desarrolla entre la economía pública y la economía privada capitalista, y que viene identificado por muy diversos términos, entre los que cabe citar "economía social", "economía alternativa", "economía popular", "economía asociativa", "sector voluntario", "sector no lucrativo" (*non profit sector*, en los Estados Unidos), "sector independiente", "economía solidaria"... , por señalar sólo los más utilizados.

Estamos hablando de conceptos que describen realidades con amplios espacios comunes, pero que no son totalmente coincidentes. Además, los enfoques teóricos que se desarrollan a partir de estos conceptos asignan al Tercer Sector el desempeño de funciones bien distintas en las economías modernas.

Así pues, la identificación de un núcleo identitario común para todas las organizaciones del Tercer Sector (TS) es necesaria por, al menos, dos razones:

- 1^a) *para que pueda ser visualizado y reconocido*: cuántos son, dónde están, cómo han evolucionado, qué importancia tienen, qué problemas resuelven y cómo contribuyen a la creación de riqueza;
- 2^a) *para establecer cuáles son las principales funciones a desempeñar por el Tercer Sector en las economías modernas*.

Entre los diferentes enfoques teóricos que desarrollan el concepto de Tercer Sector y establecen los objetivos a alcanzar por él, dos de ellos destacan por su importancia y grado de aceptación: el enfoque de Economía Social (ES) y el enfoque del *non profit organizations (NPO)*.

2. Cooperativas y Economía Social: un poco de historia

La *Economía Social*, en tanto que actividad, aparece vinculada históricamente a las cooperativas, que constituyen su eje vertebrador. El sistema de valores y los principios de actuación del cooperativismo histórico son los que han servido para articular el moderno concepto de Economía Social¹ estructu-

¹ R. CHAVES y J. L. MONZÓN, "Las cooperativas en las modernas economías de mercado", *Economistas*, núm. 83 (2000).

rado en torno a tres grandes familias de organizaciones, las Cooperativas, las Mutualidades y las Asociaciones.

Aunque en sus primeros balbucesos históricos, a finales del siglo XVIII, las experiencias cooperativas florecieron en Inglaterra como reacción espontánea de los trabajadores industriales para superar las dificultades de sus duras condiciones de vida, muy pronto el pensamiento socialista desarrollado por R. Owen y por los anticapitalistas ricardianos como W. Thompson, G. Mudie y W. King, ejercerá un notable influjo en el cooperativismo. Será W. King, precisamente, quien de forma directa y decisiva intervendrá en el desarrollo del cooperativismo británico e influirá en la famosa experiencia de la Cooperativa de Rochdale (Inglaterra), creada en 1844 por 28 obreros, 6 de los cuales eran discípulos de Owen². Los famosos principios cooperativos que regularon el funcionamiento de la cooperativa de Rochdale fueron adoptados por toda clase de cooperativas, que crearon en Londres, en 1895, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y que han sido decisivos para desarrollar el moderno concepto de Economía Social³.

Tras el Congreso de la ACI celebrado en Manchester en 1995, estos *Principios* configuran a las Cooperativas como empresas democráticas, en las que las decisiones están en poder de una mayoría de *socios usuarios de la actividad cooperativizada*, de manera que no se permite que los socios inversores o de capital, si existen, sean mayoritarios, y la asignación de excedentes no se realiza con criterios de proporcionalidad al capital. La igualdad de derecho de voto, la retribución del capital social obligatorio con un interés limitado y la creación de un patrimonio cooperativo irrepartible, incluso en caso de disolución de la entidad, constituyen otros aspectos diferenciales de las Cooperativas respecto a las empresas capitalistas.

A partir de la experiencia de Rochdale, las Cooperativas serán objeto de atención por parte de diferentes escuelas de pensamiento. Precisamente, la transversalidad ideológica y el pluralismo analítico es otro de los atributos que caracterizan a la literatura que ha abordado este fenómeno. Socialistas utópicos, anticapitalistas ricardianos, cristianos sociales —católicos y protestantes—, liberales sociales, así como egregias figuras del pensamiento económico clásico, marxista y neoclásico, se han ocupado profusamente del análisis de este tipo heterodoxo de empresa.

El término *economía social* aparece en la literatura económica, probablemente por primera vez, en 1830. El economista liberal francés Charles Duno-

² J. L. MONZÓN, "Cooperativismo y Economía Social: perspectiva histórica", *Revista CIRIEC-España*, núm. 44 (2003).

³ Un detallado análisis de la experiencia de Rochdale y de sus principios de funcionamiento puede verse en J. L. MONZÓN, *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

yer (1786-1863) publicó en esta fecha un *Traité d'économie sociale*, en donde propugnaba un enfoque moral de la economía⁴. En el período 1820-1860 se desarrolló en Francia una heterogénea corriente de pensamiento que podemos agrupar bajo la denominación de *economistas sociales*, pero que en modo alguno constituyen una escuela de pensamiento. La mayoría de ellos fueron influidos por los análisis de T.R. Malthus y de S. de Sismondi, tanto respecto de la existencia de "fallos del mercado" que podían conducir a situaciones de desequilibrio, como en relación con la delimitación del verdadero objeto de la economía, que Sismondi circunscribía al *hombre* y no a la *riqueza*.

Sin embargo, la mayoría de los economistas sociales deben inscribirse en el ámbito del pensamiento económico liberal, y más aún, identificados con las instituciones que el capitalismo emergente consolida, mercados y empresas capitalistas.

Así las cosas, la Economía Social del período no impulsa ni promueve ninguna iniciativa alternativa o complementaria del capitalismo, sino que desarrolla un enfoque teórico de lo social y de la sociedad persiguiendo la reconciliación de la moral y de la economía a través de la moralización de las conductas individuales, según el modelo de F. Leplay (1806-1882)⁵, para quien el objetivo de los esfuerzos de los economistas no es el bienestar o la riqueza, sino la paz social⁶.

La Economía Social conoce una profunda reorientación en la segunda mitad del siglo XIX, bajo el influjo de Leon Walras, quien, al igual que J. S. Mill, considera que las cooperativas pueden desempeñar un relevante papel en la resolución de los conflictos sociales, cumpliendo un gran papel económico, que es "no suprimir el capital, sino hacer que el mundo sea menos capitalista y también un papel moral, no menos considerable, que consiste en introducir la democracia en el mecanismo de la producción"⁷.

La obra de Walras, *Estudios de economía social: Teoría del reparto de la riqueza social*, publicada en Lausana en 1896, supone una importante fractura respecto al enfoque primitivo de la Economía Social, identificado con el modelo de F. Leplay. Con Walras, la Economía Social pasa a ser tanto una parte de la ciencia económica⁸ como un campo de actividades económicas, entre las que

⁴ En España, Ramón de la Sagra (1798-1871) también publicó en 1840 unas *Lecciones de economía social*.

⁵ G. AZAM, "Économie Sociale, Tiers Secteur, Économie Solidaire, quelles frontières", *Revue du Mauss*, núm. 21 (2003), págs. 151-161.

⁶ L. BOURCIER DE CARBON, *Essai sur l'Histoire de la pensée et des doctrines économiques*, tomo II, Montchrestien, París, 1972.

⁷ J. L. MONZÓN, *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

⁸ "Yo llamo *economía social*, como lo hace J. S. Mill, a la parte de la ciencia de la riqueza social que trata de la distribución de esta riqueza entre los individuos y el Estado" (L. Walras, en Bourcier de Carbon, *Essai sur l'Histoire de la pensée...*).

proliferan las Cooperativas, las Asociaciones y las Mutualidades, tal y como hoy las conocemos.

En las postrimerías del siglo XIX se perfilan las principales características del moderno concepto de Economía Social, inspirado en los valores del cooperativismo. Un cooperativismo y una Economía Social que, sin embargo, ve muy diluidos sus iniciales planteamientos de transformación social: la utopía se subvierte y la idea de cambiar el sistema cede paso al objetivo de instalarse en él⁹.

Aunque la Economía Social conoce un relativo protagonismo en Europa en el primer tercio del siglo XX, el modelo de crecimiento del período 1945-1975 tiene como principales protagonistas el sector privado capitalista tradicional y el sector público. Sobre dicho modelo se construye el Estado de Bienestar que, frente a los conocidos fallos del mercado, despliega un conjunto de políticas que resultan muy efectivas para corregir dichos fallos: políticas de redistribución de la renta, de asignación de recursos y de carácter anticíclico. Todas ellas basadas en el modelo keynesiano y que se traducen en la institucionalización de las mesas de diálogo para concertar las políticas públicas, en las que los grandes protagonistas son los sindicatos, la patronal y los poderes públicos.

La consolidación de los sistemas de economía mixta no impidió el desarrollo de un significativo conjunto de empresas y organizaciones —Cooperativas, Mutualidades y Asociaciones— que contribuyó a resolver problemas de importancia social y de interés general, relacionados con el desempleo cíclico, los desequilibrios territoriales y del medio rural, la descompensación de poder entre las organizaciones de distribución comercial y los consumidores, y otros. Sin embargo, en este período, la Economía Social prácticamente desaparece como institución significativa en el proceso de armonización del crecimiento económico con el bienestar social, correspondiendo casi todo el protagonismo al Estado.

3. Tercer Sector¹⁰ y Economía Social

La identificación conceptual del Tercer Sector que desarrolla el actual enfoque Economía Social ha conocido notables progresos en los últimos treinta años. Dicho enfoque comenzó a consolidarse hace un cuarto de siglo, cuando se constituyó en Francia el Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas (CNLAMCA), y aprobó en 1982 la Carta de la Economía Social, que define a ésta como “el conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democrá-

⁹ J. L. MONZÓN, *Las cooperativas de trabajo asociado...*, ob. cit.

¹⁰ El término *Tercer Sector* comenzó a usarse en los debates públicos a mediados de la década de 1970 del siglo pasado, tanto en Europa como en Estados Unidos.

ticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes de ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad"¹¹. Sobre la base de esta definición se trabajó en Bélgica en el seno del Conseil Wallon de l'Économie Sociale¹², que concibe al sector de la Economía Social como aquella parte de la economía integrada por organizaciones privadas que comparten entre sí cuatro notas características:

- Finalidad de servicios a sus miembros o a la colectividad antes que de lucro;
- Autonomía de gestión;
- Procesos de decisión democráticos; y
- Primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de las rentas.

Estos rasgos definitorios han sido ampliamente divulgados por la literatura económica¹³ y articulan un ámbito de la Economía Social en torno a tres familias principales: Cooperativas, Mutualidades y Asociaciones.

La más reciente delimitación conceptual de la Economía Social, realizada por sus propios protagonistas, ha sido planteada en la *Carta de Principios de la Economía Social* promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), plataforma europea representativa de las cuatro familias de entidades sobredichas. Estos principios son los siguientes:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital;
- Adhesión voluntaria y abierta;
- Control democrático por sus miembros (excepto para las Fundaciones, que no tienen socios);
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general;
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad;

¹¹ J. L. MONZÓN, "La Economía Social en España", *Revista CIRIEC-España*, núm. 0, (1987).

¹² CONSEIL WALLON DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, *Rapport à l'Executif Regional Wallon sur le secteur de l'Économie Sociale*, Lieja, 1990.

¹³ J. BAREA y J. L. Monzón, *Libro blanco de la economía social en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, Madrid, 1992, y J. DEFOURNY, "Orígenes, contextos y funciones de un tercer sector", en J. Defourny y J. L. Monzón (dirs.), *Economía Social. Entre economía capitalista y economía pública*, Valencia, Editorial CIRIEC, Valencia, 1992.

- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos, y;
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

Entre los esfuerzos teóricos desplegados para sintetizar el núcleo identitario común de una realidad tan compleja y plural como la de la Economía Social destaca la aportación de Gui¹⁴, quien considera que toda organización microeconómica privada se caracteriza a partir de los criterios de *categoría dominante* (formada por las personas que poseen el último poder de decisión) y de *categoría beneficiaria* (las personas que reciben los beneficios de la actividad). Tras distinguir entre *organizaciones de interés general* (en las que los beneficiarios de la actividad económica son diferentes del grupo de personas que la controlan) y *organizaciones de interés mutualístico* (en donde los beneficios de la actividad recaen en el mismo grupo de personas que la controlan), Gui establece que la característica esencial de las organizaciones de Economía Social consiste en que *la categoría de los beneficiarios no está constituida por inversores capitalistas*.

Utilizando la terminología de Gui, puede concluirse que una característica común a todas las organizaciones de Economía Social consiste en que, *en ningún caso, los socios capitalistas o inversores, si es que existen, constituyen mayoritariamente ni la categoría dominante ni la categoría beneficiaria*.

En el caso de que la organización sea de interés mutualístico, las categorías dominante y beneficiaria estarán constituidas exclusivamente, o al menos de forma mayoritaria, por *socios usuarios* de la actividad en sí mismo considerada, que son aportadores de capital para utilizar los servicios de la organización, más que para obtener una remuneración al capital invertido.

Si la organización es de interés general, la categoría de los beneficiarios estará constituida por usuarios que no formarán parte de la categoría dominante.

Las anteriores definiciones de Economía Social contienen expresas referencias a valores tales como la democracia, el interés social y la solidaridad que se plasman en unas reglas de funcionamiento contradictorias con la lógica del sector dominante en las economías de mercado, a saber, el sector tradicional capitalista. Se trata, en suma, de una definición que otorga a la Economía Social una dimensión sociopolítica, vinculada a un proyecto de transformación social, en la que las entidades que la conforman no sólo desarrollan una actividad, sino que expresan también una visión normativa de la sociedad y se configuran como un instrumento para la realización de dicho proyecto¹⁵.

¹⁴ B. GUI, "The economic rationale for the Third Sector", *Annals of Public and Co-operative Economics*, vol. 61, núm. 4 (1991).

¹⁵ J. DEFOURNY *et al.*, *Insertion et nouvelle économie sociale*, Desclée de Brouwer, París, 1998.

Sin duda, las definiciones y características de la Economía Social que se han ido perfilando en estas líneas presentan no pocas ambigüedades fronterizas que dificultan la identificación inequívoca de la Economía Social. Algunas podremos despejarlas más adelante. Otras no y tendremos que recurrir a criterios clasificatorios de conveniencia para cuyo establecimiento será muy útil la delimitación previa de las funciones a desempeñar por el Tercer Sector en las economías modernas.

4. Tercer Sector y NonProfit Organizations

El segundo enfoque que ha abordado el análisis del Tercer Sector es de raíz anglosajona y ha sido promovido desde Estados Unidos, hace ya treinta años, la literatura del *Nonprofit Sector* o del *Nonprofit Organization*¹⁶. En esencia, este enfoque sólo contempla a aquellas organizaciones privadas que, en virtud de sus reglas constitutivas, no pueden distribuir los beneficios a las personas que las controlan, teniendo que destinarse aquellos, bien a la realización de sus objetivos, bien a la ayuda a personas que no ejerzan ningún control sobre la organización.

El enfoque *NonProfit* más divulgado¹⁷ establece cinco requisitos básicos para considerar a una institución como parte integrante del Tercer Sector: organización formal, privada, no lucrativa, con autogobierno y con participación voluntaria. Entre estos requisitos no se encuentra un elemento tan característico del concepto tradicional de la Economía Social como es el de la organización democrática, por lo que en el ámbito del Tercer Sector establecido por el enfoque *NonProfit* se incluyen a muchas entidades no democráticas que amplias corrientes del enfoque Economía Social no las identifican como parte integrante del Tercer Sector, como es el caso de muchas asociaciones religiosas e incluso fundaciones. A su vez, el enfoque *NonProfit*, al aplicar el criterio delimitador del Principio de No Distribución de Beneficios, excluye del Tercer Sector a aquellas organizaciones que distribuyen beneficios o excedentes a sus socios bajo cualquier modalidad (incluidos, en el caso de las Cooperativas, los retornos cooperativos), con lo que descarta a la mayoría de las Cooperativas como una de las componentes del Tercer Sector.

5. Tercer Sector y nueva Economía Social

Una característica relevante y novedosa del Tercer Sector en los últimos treinta años hay que referirla al espectacular crecimiento que éste ha experi-

¹⁶ B. A. WEISBROD, "Towards a theory of the voluntary nonprofit sector in a three sector economy", en E. Phelps (ed.), *Altruism, morality and economic theory*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1975, y *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington Books, Lexington, MA, 1977.

¹⁷ L. M. SALAMON y H. K. ANHEIER, *In search of the Nonprofit Sector I: the question of definitions*, Working Paper, núm. 2, Johns Hopkins University, Baltimore, 1992.

mentado en el ámbito de las entidades cuya actividad se orienta a la producción y distribución de algunos de los denominados *bienes sociales o preferentes*. Los bienes preferentes son aquellos acerca de los cuales existe un amplio consenso social y político en que su disfrute es imprescindible para una vida digna y, por lo tanto, deben ser accesibles en su consumo para toda la población, independientemente de cual sea su nivel de renta o capacidad adquisitiva. En consecuencia, se considera que los poderes públicos deben proveer la producción y distribución de dichos bienes, bien garantizando su gratuidad, bien subvencionándolos de forma que pueda accederse a ellos a precios muy inferiores a los de mercado.

El disfrute universal de algunos de estos bienes preferentes, como la sanidad y la educación, ha sido garantizado por los poderes públicos de la mayoría de las sociedades avanzadas, pero en los últimos decenios han emergido *nuevas necesidades sociales* que ni el sector público ni el sector capitalista tradicional están atendiendo y que afectan a numerosos colectivos en riesgo de exclusión social. Se trata de problemas relacionados con las condiciones de vida de las personas mayores, los discapacitados, los inmigrantes, las minorías étnicas, los expresos, los colectivos de mujeres maltratadas, los parados de larga duración, los enfermos crónicos... Es en estos ámbitos donde el también llamado *Tercer Sector de acción social* ha conocido un extraordinario desarrollo que ha revitalizado la importancia de la Economía Social, de tal manera que la crisis de confianza y la incapacidad de las instituciones tradicionales del sistema (sector público, mercado y empresas capitalistas) para dar respuesta adecuada a los nuevos retos de la economía globalizada están en la base del creciente interés por el *nuevo* papel que la *nueva* Economía Social puede desempeñar en la consolidación de la sociedad del bienestar.

Se trata de una Economía Social que reagrupa simultáneamente a un conjunto de nuevas organizaciones y de nuevos campos de intervención y que, respecto a los agentes clásicos de la Economía Social consolidados en el período 1945-1975, presenta tres notas distintivas: a) las demandas sociales a las que trata de responder; b) los actores que animan estas experiencias; y c) la voluntad explícita de cambio social¹⁸.

En torno a estos tres aspectos se ha desarrollado en Francia, a partir de la década de 1980 del pasado siglo, el concepto de *economía solidaria*, que se corresponde con una economía en la que el mercado es uno de sus componentes, quizá el más importante, pero no el único. La economía se articula a partir de tres polos: el mercado, el Estado y un polo de reciprocidad. Estos tres polos se corresponden con los principios de mercado, de redistribución y de reciprocidad, según Polanyi¹⁹, correspondiendo esta última a un intercambio no mone-

¹⁸ L. FAVREAU y Y. VAILLANCOURT, "Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire", núm. 281, RECMA-*Revue internationale de l'économie sociale* (2001).

¹⁹ K. POLANYI, *La Grande Transformation*, Gallimard, París, 1983.

tario en el ámbito de la sociabilidad primaria identificada, sobre todo, en el asociacionismo²⁰.

En suma, *la economía tiene un carácter plural* que no puede reducirse a lo estrictamente mercantil y monetario y en la que la Economía Solidaria constituye una tentativa de articulación inédita entre los tres polos del sistema, de tal manera que las experiencias concretas de la Economía Solidaria constituyen formas híbridas de economías de mercado, de no mercado y no monetarias, no pudiendo acomodarse al estereotipo del mercado de los economistas ortodoxos²¹ y en donde los recursos también tienen un origen plural, sean de mercado (venta de bienes y servicios), de no mercado (subvenciones públicas y donaciones) o no monetarios (voluntariado).

La Economía Solidaria presenta importantes elementos de convergencia con la Economía Social, sobre todo con la Economía Social del siglo XIX que se inscribe en un proyecto político transformador de la sociedad. Para Laville²², en efecto, la Economía Solidaria se propone como objetivo la articulación del campo político y del campo económico, de manera que las entidades de la Economía Social que se han alejado del proyecto político para centrarse casi exclusivamente en los fines microeconómicos (rentabilidad, competitividad...) apenas merecen el interés de la Economía Solidaria. Sin embargo, al igual que en la mejor tradición de la Economía Social, la Economía Solidaria desarrolla sus actividades en un contexto de economía plural, con pluralidad de instituciones actuantes, mercado, Estado y sector no monetario.

Abundando en estos planteamientos, cabe hablar de otros desarrollos teóricos como los de Lipietz ("tercer sector de utilidad social"²³) Borzaga ("empresa social"²⁴) y Defourny ("nueva economía social"²⁵), pero la diversidad de análisis no puede difuminar la importancia de dos reflexiones que nos ayudarán a despejar algunas ambigüedades en el objetivo de identificación conceptual del Tercer Sector que propone el enfoque de la Economía Social:

Para empezar, una de las más relevantes características de la mayoría de empresas y organizaciones que forman parte del Tercer Sector es que se crean, fundamentalmente, para satisfacer y resolver necesidades de personas, hogares o familias pertenecientes a muy diversos colectivos sociales, que no encuentran

²⁰ J.L. LAVILLE (dir.), *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, París, 1994.

²¹ B. EME y J. L. LAVILLE, "Pour une approche pluraliste du tiers secteur", *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 11, núm. 2 y vol. 12, núm 1 (1999).

²² J. L. LAVILLE, "Le tiers secteur. Un objet d'étude pour la sociologie économique", *Sociologie du travail*, vol. 42, 4 (2000).

²³ A., LIPMETZ, *L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*, Rapport d'étape au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, París, 1999.

²⁴ C. BORZAGA y J. DEFOURNY, *The emergence of Social Enterprise*, Routledge, Londres-Nueva York, 2001.

²⁵ J. DEFOURNY et al., *Insertion et nouvelle économie sociale...*, ob. cit.

solución adecuada en las instituciones clásicas de los sistemas de economía mixta (sector público o privado capitalista) y a quienes las transformaciones producidas en dichos sistemas han situado en condiciones subalternas y de desventaja.

La segunda reflexión tiene que ver con el carácter plural e integrador de la Economía Social. Viejas y nuevas necesidades sociales constituyen, todas ellas, el ámbito de intervención de ésta. Necesidades que pueden resolverse a través del mercado, en el que casi todas las Cooperativas y Mutualidades obtienen la mayoría de sus recursos, o fuera del mercado, mediante casi todas las Asociaciones y Fundaciones que consiguen sus recursos mayoritarios gracias a donaciones, cuotas de los socios, subvenciones... Pero, sea de una u otra forma, se trata de entidades de naturaleza privada, constituidas para satisfacer necesidades sociales y no para retribuir a inversores capitalistas. A lo largo de los últimos doscientos años este amplio conjunto de entidades, de mercado o de no mercado, de interés mutualista o de interés general, han conformado el Tercer Sector, tal y como aquí ha sido identificado por el enfoque de la Economía Social.

6. Las funciones del Tercer Sector en una sociedad avanzada

Habíamos dicho, páginas atrás, que la delimitación conceptual del Tercer Sector, tanto en su enfoque de Economía Social como en el de *NonProfit Organization*, presenta no pocas ambigüedades fronterizas que dificultan la identificación inequívoca de dicho sector. Para despejar el mayor número posible de estas ambigüedades puede ser de gran utilidad delimitar previamente las funciones que el Tercer Sector está llamado a desempeñar en las economías modernas.

Para el enfoque *NonProfit* el Tercer Sector se sitúa entre el Estado y el mercado, y sus misiones consisten en satisfacer una importante cantidad de necesidades sociales que no son cubiertas ni por el mercado (por falta de demanda solvente y con capacidad adquisitiva) ni por el sector público (por incapacidad de las finanzas públicas), de tal manera que es preciso recurrir a un tercer tipo de recursos y motivaciones. La concepción anglosajona, que se funda en el *voluntariado*, las *charities* (en Inglaterra) y las fundaciones (Estados Unidos), insiste en los valores de la filantropía y en el criterio del *nonprofit*.

La falta de rentabilidad de las acciones desarrolladas demostrará la pureza y rectitud de las motivaciones que hay detrás de ellas y confirmará su pertenencia al Tercer Sector que se presenta, de este modo, con un carácter *caritativo* y *asistencial*, con la misión de paliar las carencias de un sistema público de protección social poco generoso y los excesos de un sistema de mercado más dinámico, pero también más implacable que ningún otro sistema²⁶ con los sectores sociales más insolventes.

Para el enfoque de Economía Social, el Tercer Sector no se sitúa entre el mercado y el Estado, sino *entre el sector capitalista y el sector público* ²⁷. En este sentido, el Tercer Sector se posiciona en las sociedades avanzadas como un *polo de utilidad social* constituido por un amplio conjunto de organizaciones privadas que se crean para resolver necesidades sociales y no para retribuir a inversores capitalistas, bien actuando empresarialmente en el mercado, bien haciéndolo fuera del mercado o bien simultáneamente en ambos sitios.

En todo caso, la concepción del Tercer Sector que desarrolla la Economía Social configura a éste no como un sector residual, sino como polo institucional del sistema que, junto al sector público y al sector privado capitalista, resulta clave para consolidar el bienestar en las sociedades avanzadas, contribuyendo a resolver algunos de sus problemas más relevantes como los de la exclusión social, el paro masivo de larga duración, los desequilibrios territoriales, la autonomía de los territorios, la distribución más equitativa de la renta y la riqueza y otros.

A diferencia del enfoque *NonProfit*, que sólo contempla una función caritativa y filantrópica del Tercer Sector, desarrollando iniciativas de solidaridad unidireccional, la Economía Social promueve iniciativas empresariales de solidaridad recíproca entre sus promotores, basadas en un sistema de valores contrario a la lógica capitalista, en el que prevalece la democracia en la toma de decisiones y la primacía de las personas sobre los capitales en la distribución de los excedentes.

En el actual escenario de globalización, que empobrece el protagonismo de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, la creación de empresas promovidas desde la ciudadanía, como son las Cooperativas y las Sociedades Laborales, constituye un vigoroso antídoto contra los efectos más perniciosos de dicha globalización. *La Economía Social no sólo contempla a las personas necesitadas como beneficiarias pasivas de la filantropía social, sino que, además, eleva a los ciudadanos a la categoría de protagonistas activos de su propio destino.*

7. El reconocimiento institucional de la *nueva Economía Social*

Hemos dicho que la Economía Social caracteriza al Tercer Sector como un *polo de utilidad social* que se desarrolla en un sistema de economía plural, junto a un sector de economía pública y otro de economía capitalista. Aunque

²⁶ A. CAILLE, "Sur les concepts d'Économie en general et d'Économie solidaire en particulier", *Revue du Mauss*, núm. 21 (2003).

²⁷ J. Defourny y J. L. Monzón (dirs.), *Economía Social...*, ob. cit.

el Tercer Sector tiene profundas raíces en la historia, su importancia como institución clave para la consolidación de una sociedad avanzada sólo se ha revelado decisiva en los últimos veinticinco años. Y es precisamente este carácter emergente de la nueva Economía Social el que explica que su creciente importancia todavía no se exprese adecuadamente en el escenario institucional, sea en el ámbito del diálogo social o en el de los sistemas de cuentas nacionales.

También se ha dicho, recordémoslo, que en el período 1945-1975, las mesas de diálogo para concertar las políticas públicas, sobre todo las de rentas, tenían como grandes protagonistas al sector público, la patronal y los sindicatos, en consonancia con el papel director que en el proceso de crecimiento económico y en la creación del Estado de Bienestar tuvieron el sector público y el sector capitalista tradicional, en un contexto de apogeo de la sociedad salarial. Pues bien, hoy en día *la economía se ha hecho más plural*, y eso exige que en la interlocución social participen directamente todos los sectores implicados: patronal tradicional, sindicatos, poderes públicos y ese otro gran conjunto de emprendedores y empleadores que constituye la nueva Economía Social y que despliega un creciente protagonismo en la lucha contra la exclusión social, el desempleo y la atención a las personas mayores. Junto a las clásicas *Mesas de negociación colectiva* deberían fomentarse *Mesas de diálogo social*, más acordes con el nuevo escenario económico de comienzos de siglo, que acojan en su seno a *los agentes de la Economía Social*.

Pero el carácter emergente de la nueva Economía Social no es lo único que explica la *invisibilidad* institucional del Tercer Sector. También el actual sistema de información económica agregada contribuye a hacer imperceptible la Economía Social.

En efecto, las normas de contabilidad nacional homologadas internacionalmente están constituidas por el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas de 1993 (SCN-93) y por el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95)²⁸. Ambos sistemas son perfectamente compatibles y sus agregados macroeconómicos constituyen herramientas imprescindibles en los procesos de elaboración de las políticas económicas y sociales.

La metodología de los actuales sistemas de contabilidad nacional descansa, fundamentalmente, en los conceptos propios de la teoría keynesiana y, más secundariamente, de la teoría neoclásica. Los cimientos de la moderna contabilidad nacional se echaron entre 1930 y 1950, con las aportaciones, primero, de S. Kutznes, C. Clark, R. Frisch, C. Colson y A. Sauvy, y más adelante, de J. Meade, R. Stone y J. Tinbergen²⁹. Una contabilidad nacional que se proponía como objetivo prioritario captar los grandes agregados nacionales (producto

²⁸ En inglés: European System of Accounts (ESA).

²⁹ De ellos, R. Stone, S. Kutznes, R. Frisch, J. Meade y J. Tinbergen han recibido el premio Nobel de Economía.

nacional, renta nacional, consumo privado y público, inversión privada y pública, importaciones, exportaciones...) en un contexto de economía mixta, con un fuerte sector privado capitalista y un sector público complementario e intervencionista. Lógicamente, en ese sistema de cuentas nacionales articulado en torno a una realidad institucional bipolar, difícilmente podía haber un tercer polo diferente del público o del capitalista, siendo este último coincidente con el sector privado.

El actual sistema de contabilidad nacional ha sido objeto de numerosas críticas, que pueden resumirse en tres bloques³⁰:

La Contabilidad Nacional no es neutral y muestra una *maqueta* de la realidad económica interesada. Por ejemplo, la clasificación que realiza de los sectores institucionales obvia toda relación de poder, de fuerza o de antagonismo y, en el caso de la Economía Social, diluye a las Cooperativas y las Mutualidades en los sectores no financiero y financiero.

La Contabilidad Nacional es imprecisa y de una fiabilidad relativa, debido a sus métodos de elaboración, presentando importantes márgenes de error.

La Contabilidad Nacional es incompleta. Probablemente esta sea una de las objeciones más importantes y que más se ha desarrollado desde diferentes perspectivas. En concreto, el concepto de Producto Interior Bruto (PIB) como indicador del desarrollo económico y del progreso de una sociedad ha sido objeto de numerosas críticas. La noción de PIB, en efecto, está mejor adaptada a las sociedades industriales de postguerra que al actual contexto de terciarización productiva. En el ámbito del mercado, el PIB mide mejor la producción material que la inmaterial, la cantidad que la calidad y, en la sociedad del conocimiento, el valor de las inversiones inmateriales y de los servicios cualificados, no siempre bien evaluado por las cuentas nacionales, resulta determinante.

En el ámbito del no mercado, los *servicios gratuitos* que se realizan en el seno de las familias o *en el movimiento asociativo por el voluntariado* tampoco son considerados por las cuentas nacionales, que sólo contemplan las actividades evaluables monetariamente. Tampoco son bien captados por la contabilidad nacional los servicios colectivos suministrados por las Administraciones Públicas, aunque el SEC 95 ha mejorado notablemente este aspecto al distinguir entre servicios *individualizables suministrados a las familias* y *servicios colectivos no individualizables*.

Las cuentas nacionales tampoco toman en consideración las relaciones entre la actividad económica y el medio ambiente, de tal manera que no conta-

³⁰ E. ARCHAMBAULT, *Comptabilité Nationale, Economica*, 6ª ed., París, 2003.

biliza negativamente los efectos perniciosos de la actividad económica pero sí que considera positivamente los gastos realizados para combatir aquellos efectos perniciosos. El PIB, en suma, tampoco es capaz de captar la llamada economía sumergida.

La constatación de estas insuficiencias de la contabilidad nacional ha propiciado la aparición de numerosas iniciativas que pretenden integrar índices mercantiles de producción y consumo con criterios sociales y medioambientales. Uno de los índices más conocidos es el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) elaborado a partir de los trabajos de Amartya Sen y que pondera el PIB por habitante, la esperanza de vida y el nivel de instrucción (tasa de escolarización y alfabetización de adultos). Otros índices se proponen medir el desarrollo sostenible como el *Index of sustainable economic Welfare* (ISEW) o el *Genuine Progress Indicator* (GPI).

En fin, las anteriores objeciones no pretenden cuestionar la importancia que para el progreso del conocimiento de la realidad económica ha tenido el sistema de cuentas nacionales en los últimos cincuenta años. Bien al contrario, ponen de relieve la permanente evolución a que deben someterse si quieren ser herramientas útiles para describir la actividad económica, siempre cambiante. De hecho, los más recientes desarrollos de la contabilidad nacional intentan dar respuesta a muchas de las críticas que aquí se han expuesto, *ampliando el campo de la contabilidad monetaria*, elaborando *cuentas multidimensionales* (con sistemas de *indicadores nacionales* y *cuentas medioambientales*) y profundizando los análisis contables mediante *cuentas periféricas, regionales y de patrimonio*.

Si se quiere hacer visible el Tercer Sector, parece inexcusable que, en la línea de renovación permanente de la contabilidad nacional, se articule la Economía Social como uno de sus sectores institucionales, utilizando como criterios directores la propia metodología de la contabilidad nacional y la consideración del Tercer Sector como un *polo de utilidad social*.

Esta combinación de criterios nos lleva a considerar dos grandes subsectores de la Economía Social: a) *el subsector de mercado o empresarial*, integrado por aquellos agentes de la Economía Social cuyos recursos principales proceden de las ventas realizadas en el mercado y que denominamos *empresas*, y b) *el subsector de productores no de mercado privados*, formado por los agentes de la Economía Social que desarrollan una actividad económica y cuyos recursos principales no provienen del mercado.

Para identificar a los agentes que forman parte de ambos subsectores es preciso recurrir a un concepto, el de *utilidad social*, que queda lejos de estar acotado, pero sobre el que existe un cierto consenso en que tiene mucho que ver tanto con el desarrollo de iniciativas empresariales democráticas promovidas para resolver problemas sociales mediante la solidaridad recíproca, como

con la satisfacción de nuevas necesidades sociales no resueltas ni por el sector público ni por el sector privado capitalista.

En el subsector de mercado nos encontramos con un grupo de entidades cuya utilidad social se deriva, no de la actividad económica que realizan, que tiene un carácter instrumental al servicio de un fin no lucrativo, sino de los valores que incorporan en su funcionamiento, fuertemente influidos por los valores del cooperativismo histórico. Se trata de empresas privadas creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos.

La identificación del subsector de productores no de mercado privados que forman parte de la Economía Social presenta dos tipos de dificultades. La primera de ellas tiene que ver con la ambigüedad del concepto de utilidad social. ¿Qué actividades económicas pueden ser consideradas de utilidad social? El criterio más asentado conduce a considerar como tales aquellas que permiten *producir y distribuir a los individuos bienes sociales o preferentes* que posibilitan la satisfacción de necesidades sociales desatendidas por el sector público y por el sector privado capitalista. Estaríamos aquí en presencia del *Tercer Sector de acción social*. Un Tercer Sector que, por cierto, el enfoque *NonProfit* no permite identificar con claridad a partir del criterio delimitador del Principio de No Distribución de Beneficios. Efectivamente, muchas entidades privadas no lucrativas (en el sentido de que no reparten beneficios) ni están al servicio de las personas (por ejemplo, asociaciones al servicio de sociedades financieras y no financieras) ni producen bienes sociales o preferentes (por ejemplo, determinadas asociaciones mutualistas al servicio de familias cuyas necesidades de bienes sociales están plenamente satisfechas al margen de dichas asociaciones).

Por el contrario, el pluralismo normativo utilizado por el enfoque de Economía Social para identificar el Tercer Sector permite incluir en el mismo a muchos productores no de mercado privados que no cumplen algunos de los principios claves del sector empresarial de la Economía Social (como el principio democrático) pero que producen y distribuyen a los individuos bienes de carácter preferente.

La segunda dificultad se deriva de que en el SEC 95 no aparece un sector institucional que agrupe a todas las instituciones sin fines de lucro. Existe en la Contabilidad Nacional un sector denominado "Instituciones sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares" (ISFLSH) que suministra a los hogares toda clase de bienes y servicios, sean o no sean de carácter preferente. Sin embargo, las Instituciones sin fines de lucro creadas por sociedades no financieras y por instituciones financieras, la Contabilidad Nacional las integra en los correspondientes sectores institucionales de sus empresas matrices.

Todo ello hace aconsejable que en un nuevo sector institucional de Economía Social se contemple unitariamente a un grupo de *instituciones sin fines de lucro constituidas por entidades privadas con personalidad jurídica propia, que producen bienes y servicios preferentes no de mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes que las crean, controlan o financian.*

Dicho todo lo anterior, soy consciente de que subsisten algunas ambigüedades que dificultan la identificación inequívoca de la Economía Social. Pero, en la configuración de otros sectores institucionales de la Contabilidad Nacional no son menores los problemas de frontera y de coherencia interna que se presentan. Lo cierto es que este *polo de utilidad social* constituido por el Tercer Sector, tal y como es identificado por el enfoque de Economía Social, constituye una inequívoca seña de identidad de las sociedades avanzadas, que no puede ser ignorada por más tiempo.

Bibliografía

- ARCHAMBAULT, E., *Comptabilité Nationale*, Economica, 6ª ed., París, 2003.
- AZAM, G., "Économie Sociale, Tiers Secteur, Économie Solidaire, quelles frontières", *Revue du Mauss*, núm. 21 (2003), págs. 151-161.
- BOURCIER DE CARBON, L., *Essai sur l'histoire de la pensée et des doctrines économiques*, tomo II, Montchrestien, París, 1972.
- BAREA, J. y MONZÓN, J. L., *Libro blanco de la economía social en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, Madrid, 1992.
- BORZAGA, C. y DEFOURNY, J., *The emergence of social enterprise*, Routledge, Londres-Nueva York, 2001.
- CAILLE, A., "Sur les concepts d'Économie en general et d'Économie solidaire en particulier", *Revue du Mauss*, núm. 21 (2003), págs. 215-236.
- CONSEIL WALLON DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, *Rapport à l'Exécutif Régional Wallon sur le secteur de l'Économie Sociale*, Lieja, 1990.
- CHAVES, R. y MONZÓN, J. L., "Las cooperativas en las modernas economías de mercado", *Economistas*, núm. 83 (2000), págs. 113-123.
- DEFOURNY, J., "Orígenes, contextos y funciones de un tercer sector", en J. Defourny y J. L. Monzón (dirs.), *Economía Social. Entre economía capitalista y economía pública*, Valencia, Editorial CIRIEC, Valencia, 1992, págs. 17-39.
- DEFOURNY, J., "Origines et contours de l'économie sociale au Nord et au Sud", en J. Defourny, P. Develtere y B. Fonteneau (eds.), *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck, Bruselas, 1999, págs. 25-58.
- DEFOURNY, J. et al., *Insertion et nouvelle économie sociale*, Desclée de Brouwer, París, 1998.

- EME, B. y LAVILLE, J. L., "Pour une approche pluraliste du tiers secteur", *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 11, núm. 2 y vol. 12, núm 1 (1999).
- FAVREAU, L. y VAILLANCOURT, Y., "Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire", núm. 281, *RECMA-Revue internationale de l'économie sociale* (2001).
- GUI, B., "The economic rationale for the Third Sector", *Annals of Public and Co-operative Economics*, vol. 61, núm. 4 (1991), págs. 551-572.
- LAVILLE, J. L., *L'Économie solidaire. Une perspective internationale*, Desclée de Brouwer, París, 1994.
- LAVILLE, J. L. "Le tiers secteur. Un objet d'étude pour la sociologie économique", *Sociologie du travail*, vol. 42, 4 (2000).
- LIPIETZ, A., *L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale*, Rapport d'étape au Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, París, 1999.
- MONZÓN, J. L., "La Economía Social en España", *Revista CIRIEC-España*, nº 0, (1987), págs. 19-30.
- MONZÓN, J. L., *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- MONZÓN, J. L., "Cooperativismo y Economía Social: perspectiva histórica", *Revista CIRIEC-España*, nº 44 (2003), págs. 9-32.
- POLANYI, K., *La grande transformation*, Gallimard, París, 1983.
- SALAMON, L. M. y ANHEIER, H. K. (1992): *In search of the Nonprofit Sector I: the question of definitions*, *Working Paper*, núm. 2, Johns Hopkins University, Baltimore, 1992.
- WEISBROD, B. A., "Towards a theory of the voluntary nonprofit sector in a three sector economy", en E. Phelps (ed.), *Altruism, morality and economic theory*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1975.
- WEISBROD, B. A., *The Voluntary Nonprofit Sector*, Lexington, MA, Lexington Books, MA. 1977.

PARTE II
PROBLEMAS DE MEDICIÓN

La dimensión del Tercer Sector en España

José Barea

Catedrático Emérito
Universidad Autónoma de Madrid

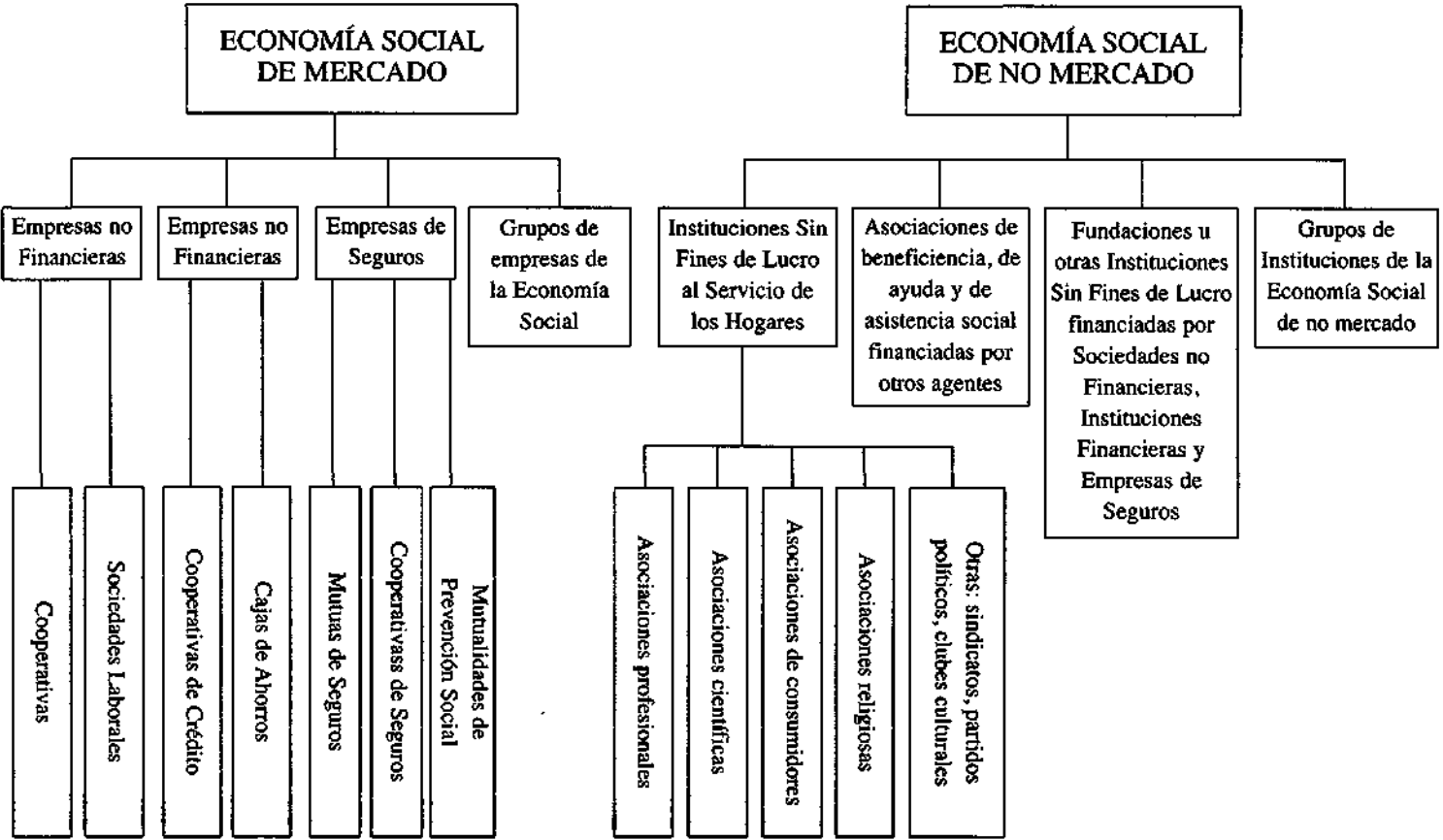
Para tratar de conocer la dimensión del Tercer Sector en España, también denominado Economía Social, es necesario previamente tener una delimitación conceptual clara desde un punto de vista científico.

En el trabajo que publiqué en la *Revista Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 12, junio (1991), con el título *La Economía Social en España*, fundamenté el concepto científico de la Economía Social en el análisis del comportamiento económico, y partiendo del mismo distinguí dos tipos de agentes económicos: los de mercado y los de no mercado.

Dentro del sector mercado se incluyen sociedades no financieras (Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales), instituciones de crédito (Cooperativas de crédito y Cajas de Ahorro), empresas de seguros (Mutuas de seguros, Cooperativas de seguros y Mutualidades de Previsión Social) y los grupos empresariales de la Economía Social (Mondragón, Cooperativa Valenciana, Anecoop y Mapfre).

El sector de no mercado incluye, según la Nueva Frontera de la Economía Social, las Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (Asociaciones profesionales, científicas, de consumidores, religiosas, sindicatos, partidos políticos y clubes culturales); las Anónimas de beneficencia, de ayuda y de asistencia social financiadas por otros agentes; las Fundaciones u otras Instituciones Sin Fines de Lucro financiadas por Sociedades no Financieras, Instituciones Financieras y Empresas de Seguros; y los grupos de instituciones del Tercer Sector de no mercado (Organización Nacional de Ciegos Españoles -ONCE-).

El gráfico adjunto muestra el conjunto de agentes que pertenecen al Tercer Sector en la Nueva Frontera. De acuerdo con dicha metodología, puede definir el Tercer Sector como el conjunto de empresas privadas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar, pero cuya distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. El Tercer Sector también incluye a las Instituciones Sin Fines de Lucro que son productores no de mercado, que podría definirse como el que



agrupa a entidades con personalidad jurídica propia que producen servicios no de mercado en favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que los crean, controlan o financian. En ningún caso quedarían incluidas en este sector, sino en el de Sociedades no Financieras o en el de Instituciones Financieras, según los casos:

- las Instituciones Sin Fines de Lucro dotadas de personalidad jurídica que son productores de mercado dedicadas a producir bienes y servicios no financieros, a la intermediación financiera o a actividades auxiliares de la intermediación financiera;
- las Asociaciones empresariales financiadas por medio de cuotas voluntarias de carácter parafiscal aportadas por Sociedades no Financieras o Instituciones Financieras a cambio de servicios suministrados por las mismas (Confederación Española de Organizaciones Empresariales –CEOE– y Asociación Española de Banca –AEB–).

El sector de mercado de la Economía Social es relativamente bien conocido en cuanto a su dimensión tras los trabajos del CIRIEC-España: *Libro Blanco de la Economía Social en España* (1992), *Cuentas Satélites de la Economía Social en España* (1995), *Informe de Síntesis sobre la Economía Social en España* (2002) y *Grupos Empresariales de la Economía Social en España* (1998).

Sobre el sector de no mercado existen multitud de problemas a consecuencia de los diferentes marcos conceptuales que han servido de base para su delimitación. Entre los trabajos realizados cabe citar: *Valoración de las Instituciones sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares*, con la delimitación del sector de Contabilidad Nacional SEC 95 de ISFLSH¹; *El Sector No Lucrativo en España*, con la delimitación metodológica de Salamon y Anheier, en el que aparecen recogidas 7.822 Cooperativas, 400 Mutualidades de Previsión Social y 50 Cajas de Ahorros con obra social²; y *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, que comprende exclusivamente las organizaciones no lucrativas de acción social³.

La importancia de cada grupo de agentes de la Economía Social de mercado se muestra en el cuadro 1. De forma muy resumida se presentan ahora los principales resultados (cuadro 2):

¹ INSTITUTO L. R. KLEIN, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1998.

² FUNDACIÓN BBVA, Madrid, 2000.

³ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundación Tomillo, Madrid, 2000.

Cuadro 1.- Principales magnitudes económicas de las empresas de mercado de la Economía Social

Entidades	Empresas (número)	Socios (número)	Empleo	Ventas (millones de euros)
Cooperativas agrarias	3.915	1.098.089	24.934	10.218,64
Cooperativas de consumidores y usuarios	378	1.196.898	27.396	4.364,99
Cooperativas de trabajo asociado (excluidas las de enseñanza)	14.658	121.129	162.685	10.878,32
Cooperativas de enseñanza (incluidas las CTA de enseñanza)	613	14.712	21.026	314,64
Cooperativas del mar	197	13.600	6.000	N.D.
Cooperativas de transportistas	236	2.236	8.500	190,06
Cooperativas sanitarias	2	170.643	808	33,45
Cooperativas de vivienda	3.246	1.359.676	3.248	1.978,56
Sociedades laborales	11.935	64.954	84.870	5.150,78
1. Total empresas no financieras de la Economía Social	35.180	4.041.937	339.467	33.137,47
2. Cooperativas de crédito	89	1.396.954	14.466	969,22 ⁽¹⁾
Mutualidades de Previsión Social	443	2.050.000	1.178	1.443,53 ⁽²⁾
Mutuas y Cooperativas de seguros ⁽³⁾	75	2.716.080	4.741	1.342,00 ⁽²⁾
3. Total empresas de seguros de la Economía Social	518	4.766.080	5.919	2.785,53
4. Total de las empresas de mercado de la Economía Social sin Cajas de Ahorros (1+2+3)	35.787	10.204.971	359.852	36.892,22
5. Cajas de Ahorros	56	-	102.989	12.000,00
6. Total empresas de mercado de la Economía Social (4+5)	35.843	10.204.971	462.841	48.892,22

Notas: ⁽¹⁾Producción. ⁽²⁾Personas. ⁽³⁾Datos de 1990

Fuente: Elaboración propia a partir de J. Barea y J. L. Monzón (dirs), Informe de Síntesis sobre la Economía Social en España en el año 2000, CIRIEC-España, 2002

Cuadro 2.- Dimensión de la Economía Social

Empresas (núm.)	35.843	
Socios (núm.)	10.204.971	
Empleo (núm.)	462.841	(5% de los asalariados del sector privado)
Ventas (millones de euros)	48.892	
Valor añadido (millones de euros)	19.901	(6% del VAB de la economía de mercado y 3,3% del PIB de la economía española)

Como puede verse en el citado cuadro 1, se han consignado separadamente los importes de las macromagnitudes del total de las empresas de la Economía Social sin incluir Cajas de Ahorros e incluyéndolas, para ver la influencia que éstas tienen en el conjunto de la Economía Social y por el hecho de que, aun reuniendo todos los requisitos exigidos a las empresas de la Economía Social, no se sientan formando parte de dicho sector.

También se ofrece separadamente un desglose de los valores añadidos de los agentes de la Economía Social por sectores institucionales (cuadro 3), con el fin de mostrar la importancia relativa de éstas en el plano nacional.

Cuadro 3.- Valor añadido bruto de los agentes de la Economía Social por sectores institucionales

Sectores institucionales	Millones de euros	%
1. Valor añadido de las empresas no financieras de la Economía Social (sobre el VAB de sociedades no financieras de la economía española)	8.792,55	2,9
2. Valor añadido de las Instituciones financieras de la Economía Social	11.108,77	38,4
• Cooperativas de Crédito	782,00	
• Cajas de Ahorros	10.059,00	
• Empresas de seguros de la Economía Social (sobre el VAB de Instituciones financieras de la economía española)	267,77	
3. Valor añadido de la Economía Social de mercado (incluidas Cajas de Ahorros) (sobre el VAB de la economía de mercado)	19.901,32	6,0

Fuente: Elaboración propia a partir de J. Barea y J. L. Monzón (dirs), *Informe de Síntesis sobre la Economía Social en España en el año 2000*, CIRIAC-España, 2002.

En cuanto al sector de no mercado de la Economía Social, ya me he referido a las dificultades que existen para cuantificar su peso real en la economía, dados los diferentes marcos conceptuales que de la misma se han dado.

En el estudio del Instituto Klein el valor añadido de las Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares, representó, en 1995, 1.941,6 millones de euros (el 0,5 por 100 del PIB nacional) y 118.575 el número de asalariados, lo que supuso el 1,24 por 100 del total de asalariados del sector privado.

Por lo que respecta al estudio de la Fundación BBV, el número de entidades que comprende es de 253.507; hay que hacer constar que incluye 7.822 Cooperativas, 400 Mutualidades de Previsión Social y 50 Cajas de Ahorros con obra social, que en nuestro marco conceptual corresponden a la Economía Social de mercado. El valor añadido, en 1995, fue de 9.005 millones de euros, y representó el 2,1 por 100 del PIB nacional (imputando el coste del trabajo voluntario dicho porcentaje se eleva al 3,3 por 100). El número de asalariados fue de 475.179, lo que supone el 5,2 por 100 de los asalariados del sector privado (7,9 por 100 si se incluye el empleo voluntario equivalente).

Para el de la Fundación Tomillo, el número de organizaciones no lucrativas de acción social era, en 1998, de 11.268, el valor añadido fue de 4.646,3 millones de euros, el 0,9 por 100 del PIB nacional, y el número de asalariados ascendió a 215.307, el 2,3 por 100 de los asalariados del sector privado.

El peso de la Economía Social en el conjunto de la economía española se muestra en el cuadro 4. En síntesis, cabe resaltar lo siguiente:

- El número de entidades asciende a 281.078.
- Los socios ascendían a 21.204.971, equivalente al 77 por 100 de la población española mayor de 18 años, lo cual supone que más de las tres cuartas partes de la población española mayor de 18 años es socio de una entidad de la Economía Social, una vez eliminadas las pluripertenencias a varias entidades del sector no de mercado de la Economía Social.
- El empleo remunerado ascendió a 938.020 personas, es decir, el 6,5 por 100 de la población ocupada en el año 2000. Si al empleo remunerado del Sector No Lucrativo (475.179) se le suma el empleo voluntario equivalente, que se estima en 253.599 empleos a jornada completa, el empleo de la Economía Social sería de 1.191.699 personas, es decir, el 8,2 por 100 de la población ocupada.
- El valor añadido de la Economía Social ascendió a 28.907,3 millones de euros; dado que los datos del sector no de mercado de la Economía Social corresponden a 1995, en tanto que los del sector de mercado son del año 2000, hemos calculado sus porcentajes con respecto al PIB de sus respectivos años. De todo ello se deduce que la Economía Social participa con el 5,4 por 100 en el valor añadido del conjunto de la economía nacional.

Cuadro 4.- Resumen de magnitudes económicas del conjunto de la Economía social, 1995-2000

Año	Clases de Entidades	Entidades (núm.)	Socios (núm.)	Empleo	Valor añadido (millones de euros)
2000	Sector mercado de la Economía Social	35.843	10.204.971	462.841	19.901,3
1995	Sector no de mercado de la Economía Social (Fundación BBV ajustado)	245.235	11.000.000 ⁽¹⁾	475.179	9.006,0
	Total Economía Social	281.078	21.204.971	938.020	28.907,3
	Porcentaje con respecto a la misma magnitud de ámbito nacional			6,5	5,4

Notas: ⁽¹⁾Eliminadas las pluripertenencias a varias entidades del sector no de mercado de la Economía Social.

Fuente: Elaboración propia a partir de J. Barea y J. L. Monzón (dirs), *Informe de Síntesis sobre la Economía Social en España en el año 2000*, CIRIEC-España, 2002.

Las estadísticas españolas de registro y el estudio del Tercer Sector

Enrique Viaña Remis

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL TERCER SECTOR EN LA ESTADÍSTICA DE FUENTES TRIBUTARIAS. 3. BASES PARA ORDENAR LOS REGISTROS DE LA INICIAL G DEL NIF. 4. BASES PARA ORDENAR LOS REGISTROS DE LA INICIAL Q DEL NIF. 5. CONCLUSIONES.

1. Introducción

El estudio del Tercer Sector comportará más o menos dificultades dependiendo de la amplitud que se le quiera dar al mismo. En la investigación que se ha publicado con el título *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*¹, el planteamiento es muy ambicioso, incluyendo a las siguientes entidades: Asociaciones, Fundaciones, Entidades Singulares, Cajas de Ahorros, Cooperativas, Sociedades Laborales, Mutualidades de Previsión Social, Empresas de Inserción Social y Centros Especiales de Empleo.

En su elaboración, primero, se intentó estudiar esos tipos de entidades desde un doble punto de vista. En primer lugar, por medio de estadísticas de registro obtenidas de bases de datos de la Administración Pública (la Agencia Española de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social); segundo, a través de un trabajo de campo (en lo que a los datos económicos se refiere, una encuesta diseñada por el equipo investigador y llevada a cabo por la empresa Demoscopia). Aunque al principio hubo cierto éxito en la línea de las estadísticas de registro², más tarde las dificultades se fueron acumulando y hubo que abandonar esa línea para concentrar los esfuerzos en la elaboración y análisis de los datos obtenidos del trabajo de campo.

¹ J. L. GARCÍA DELGADO, *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, Fundación ONCE-Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

² Se consiguió de la Agencia Tributaria un conjunto de datos para el año 2000 de entidades con número de identificación fiscal con inicial G (excluidas las Cajas de Ahorros), y de la Tesorería General de la Seguridad Social otro conjunto de datos para el mismo año de entidades con código de identificación fiscal con iniciales F, G y Q.

Así pues, la metodología se apoyó finalmente en una estadística de muestreo. Pero depender sólo de las estadísticas de muestro debería ser una situación transitoria. Con la modernización de los sistemas de gestión informática, las estadísticas de registro tendrían que ser mejores cada día, aparte de mucho más baratas que las de muestreo, allí donde resulte razonable que sustituyan a ésta.

2. El Tercer Sector en la estadística de fuentes tributarias

Estas páginas tienen como propósito el realizar una presentación sucinta de los problemas que presentan las estadísticas de registro del Tercer Sector, y apuntar soluciones que podrían mejorar notablemente la credibilidad que, hoy por hoy, ofrecen los bancos de datos de la Administración Pública, en particular los de la Agencia Tributaria.

Durante el decenio de 1990, hasta 1998, y por un acuerdo de cooperación entre el Instituto de Estudios Fiscales y el Departamento de Informática de la Agencia Tributaria, se desarrolló una serie de investigaciones conducentes a la elaboración de estadísticas de empleo, salarios y otras percepciones del trabajo, a partir de fuentes tributarias³. Elaborada la correspondiente metodología, se completó la información para los años 1992, 1993, 1994, 1995 y 1996. La publicación de nuevos datos de las series quedó suspendida a partir de este último año.

La metodología se basaba en explotar los registros de la Agencia Tributaria, combinando las declaraciones de los contribuyentes por diferentes tipos de tributos. Los autores, a la hora de justificar esta metodología, aducían la exactitud de las cifras que podían obtenerse de estos registros, dada la circunstancia de que cada dato se registra por lo menos dos veces, una por el perceptor del ingreso y otra por quien lo paga. Por ejemplo, el salario percibido por un trabajador por cuenta ajena se registra, primero, en la declaración de la entidad pagadora, que debe practicarle una retención en origen por cuenta de Hacienda; segundo, en la declaración del perceptor por motivo de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que puede deducir la mencionada retención de la liquidación anual que debe realizar con Hacienda. Así, parece realmente difícil que ningún perceptor ni su ingreso dejen de contabilizarse debidamente.

Las cifras publicadas, que se referían a todas las actividades de la economía española, pudieron desglosarse por sectores institucionales gracias a su *letra de NIF*. Toda persona física o jurídica, entidad de cualquier tipo que pueda convertirse en sujeto imponible de algún tributo, recibe de la Agencia

³ INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES Y DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA TRIBUTARIA, *Estadísticas de empleo, salarios y pensiones en las fuentes tributarias*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1998.

Tributaria un número de identificación fiscal (NIF), que es único e inconfundible. En el caso de las personas físicas, el NIF coincide con el número del DNI, que se compone de una serie de dígitos que *termina en una letra*. En el caso de las entidades de cualquier tipo, sean o no personas jurídicas, el NIF *empieza con una letra*; de ahí que, en este caso, se hable de la "inicial de NIF". La posibilidad de desglosar la información por sectores institucionales depende de la intención de la Agencia Tributaria de asignar, de la manera más consistente posible, la misma inicial al mismo tipo de entidad; en general, se podría hablar de ciertas regularidades en la asignación de iniciales.

Dentro de los sectores institucionales diferenciados en la estadística de fuentes tributarias, se incluyó una versión recortada del Tercer Sector denominada "Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro"; dicho sector se distingue del contemplado en la Contabilidad Nacional en que la estadística de fuentes tributarias incorporaba las instituciones sin fines de lucro tanto al servicio de los hogares como al servicio de las empresas, mientras que el sector institucional de la Contabilidad Nacional sólo incluye a las que están al servicio de los hogares (ISFLSH); con todo, la separación entre ambos subsectores venía dada en la propia estadística de fuentes tributarias.

Por este procedimiento, los investigadores del Instituto de Estudios Fiscales y de la Agencia Tributaria estimaron el número de asalariados en las Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro que sirven a las familias en 336.202 personas para 1996, cifra que resulta casi cuatro veces superior a las estimaciones de la misma variable que pueden hacerse tomando como referencia la cuenta satélite de las Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH), de la Contabilidad Nacional. La desproporción era demasiado notable como para que no diera lugar a un intenso debate entre los expertos del INE, por un lado, y los del Instituto de Estudios Fiscales y la Agencia Tributaria, por otro; debate, por lo demás, que no trascendió a la opinión pública (habría interesado, desde luego, a los protagonistas del Tercer Sector) ni al mundo académico. El objeto de dicho debate eran, como no podía ser de otro modo, las ventajas y desventajas de la estadística por muestreo, que es la que utiliza el INE, comparativamente a las de la estadística de registro obtenida de las fuentes tributarias.

Para los críticos de la estadística de fuentes tributarias, el problema radicaba en la dificultad de identificar correctamente la enorme variedad de instituciones englobadas en el sector Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro. La identificación fiscal de las entidades no lucrativas se complica a partir del momento en que, pese al deseo de guardar cierta regularidad en la asignación de iniciales de NIF por tipos de entidad, no existe un criterio único de la administración tributaria en cuanto a la clasificación de este tipo de entidades. Hay ciertas regularidades, como la asignación de la *A* a Sociedades Anónimas, la *B* a Sociedades de Responsabilidad Limitada, la *C* a Sociedades Colectivas, la *D* a las Sociedades Comanditarias... Dentro de esas regularida-

des hay que incluir a las Sociedades Cooperativas, que tienen asignada, en exclusiva, la inicial *F*⁴.

Al llegar a las entidades no lucrativas, sin embargo, toda regularidad parece quebrarse: tales entidades se encuentran repartidas en cuatro iniciales distintas: *E*, *G*, *H* y *Q*. Al mismo tiempo, hay una sola inicial donde las entidades no lucrativas se clasifican solas, por así decirlo, sin compartir dicha letra con ningún otro tipo de entidad; y sucede que las entidades de esta letra —la *H*— pueden considerarse marginales dentro del Tercer Sector. Concretamente, en la letra *E*, compartiéndola con las Comunidades de Bienes se encuentra una parte de las Comunidades de Propietarios; la gran mayoría de las entidades no lucrativas está en la letra *G*, pero esta letra adolece de cierto carácter residual (“Asociaciones y otros tipos sin definir”), debido a lo cual hay en ella un número indeterminado de entidades lucrativas; otra parte de las Comunidades de Propietarios se registra en la *H*, sin compartir esta letra con otras instituciones; una cifra importante de entidades no lucrativas, a saber, las Entidades Singulares y las Instituciones Religiosas, están registrada en la letra *Q*, que todas ellas comparten con los Organismos Autónomos, es decir, con entidades generalmente consideradas como parte de las Administraciones Públicas en sentido amplio.

Los autores de la estadística de fuentes tributarias trataron de resolver el rompecabezas que esta enrevesada clasificación fiscal plantea mediante una pormenorizada investigación del tipo de entidades que se incluye en cada letra, complementada con toda la información disponible, a partir de la gama de tributos existentes y los Directorios de la Intervención General del Estado y la Dirección General de Haciendas Territoriales. La teoría era que se podía separar en cada una de las iniciales “compartidas” las entidades no lucrativas de las lucrativas; una vez identificadas, una a una, las entidades no lucrativas, se las podía agregar, gracias a los sistemas informáticos, olvidándose de las lucrativas. Aun así, tuvieron que tomar decisiones que, por su propia naturaleza, eran

⁴ De lo cual se desprende que el mejor procedimiento, sin duda, para estudiar las Cooperativas en España sería agregar los datos de que dispone la Agencia Tributaria para entidades con inicial *F*, y que ella ha obtenido gracias a las declaraciones que ese tipo de Sociedades realizan con motivo de su tributación por el Impuesto del Valor Añadido (IVA) y el Impuesto de Sociedades, aparte de otras declaraciones, como la que realizan con motivo de la retención en origen de rendimientos del trabajo para su posterior liquidación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La investigación plasmada en el libro *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, solicitó de la Agencia Tributaria una explotación de los ficheros informáticos conteniendo los datos relativos a la declaración por el Impuesto de Sociedades realizada por entidades con inicial *F* de NIF para el ejercicio de 2000. Aunque el grado de agregación solicitado (datos a escala de Comunidad Autónoma) era más que suficiente para garantizar la confidencialidad de los datos fiscales, que es, con toda lógica, la principal preocupación de la Agencia, ésta contestó con el silencio a la petición de los investigadores. Se perdió así la oportunidad de haber dispuesto de la mejor cuenta satélite para las Cooperativas que estimarse pueda. En su lugar, hubo que recurrir a la Base de Datos de la Economía Social, que publica el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y, en la medida que dicha Base de Datos no incluye rúbricas de la cuenta de pérdidas y ganancias, hubo que adquirir la información de la base de datos de una empresa mercantil, Infotel, que las obtiene “peinando” los Registros Mercantiles de toda España. Con ello, se dispuso de una muestra —si bien que no aleatoria— que permitió, pese a todo, estimar la cuenta satélite de las Cooperativas.

discutibles; y el carácter discutible de sus decisiones más difíciles pudo ser utilizado contra el resultado de las estadísticas elaboradas por este procedimiento, como defensa indirecta de procedimientos obviamente más simplificadores.

Las críticas vertidas contra la estadística de fuentes tributarias, con motivo principalmente de la supuesta imposibilidad de separar las entidades lucrativas de las no lucrativas en la inicial *G*, posiblemente terminaron haciendo mella; el hecho es que dicha estadística se detuvo en 1996, coincidiendo con la aparición de los primeros datos de la Contabilidad Nacional sobre las Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH).

Un argumento contra las cifras que la estadística de fuentes tributarias daba para las Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro que sirven a los hogares, era que se procuraba identificar a todas las entidades *lucrativas* incluidas en la inicial *G*, se las contaba aparte, y el residuo resultante se atribuía directamente a entidades *no lucrativas*. A primera vista, podía haber muchas entidades *lucrativas* pertenecientes a tipos no identificados, que quedarían en el residuo y serían, por tanto, indebidamente contabilizadas como *no lucrativas*. Un recuento, fechado el 17 de abril de 2001, arrojó un total 552.564 entidades registradas con la inicial *G*. Se hicieron intentos sucesivos de situar al mayor número posible de entidades de la inicial *G* dentro de algún "tipo definido". El procedimiento fue buscar en el nombre de la entidad palabras asociadas al "tipo definido". Tras repetidos intentos –tres–, se había logrado encontrar un "tipo definido" para 381.100 de ellas. Con respecto a las 171.464 restantes, o el 31 por 100 del total, no se encontró tipo de entidad en qué encuadrarlas.

Entre los identificados, había algunos tipos que, sin ser propiamente Asociaciones, son indiscutiblemente no lucrativos, como Fundaciones y Comunidades de Propietarios (con lo cual, hay tres letras en las que se registran éstas: *E*, *G* y *H*). También, buen número de tipos cuya clasificación como no lucrativos es dudosa para algunos autores: Cajas de Ahorros, Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Fondos de Inversión, Fondos de Pensiones, Comunidades de Regantes, Juntas de Compensación y Constructoras Benéficas, entre otros. También había numerosos tipos que, en general, se considera lucrativos, como Sociedades Civiles de Personas, Uniones Temporales de Empresas, Agrupaciones de Interés Económico, Sociedades Agrarias de Transformación, Empresas de Trabajo Temporal, Comunidades de Bienes, y otros. Y hay –entre los identificados– una última clase, en fin, de tipos de "entidades no residentes", que no ofrecen ninguna duda respecto a que no hay manera de incluirlos en el sector no lucrativo, como Embajadas, Consulados y Oficinas de Turismo de otros gobiernos, y delegaciones en territorio nacional de Empresas Extranjeras.

Luego el sentido de la crítica aparece claro. La primera premisa es que hay un 31 por 100 del medio millón largo de entidades de la inicial *G* cuyos tipos permanecen sin identificar; la segunda, que dentro del 69 por 100 de entidades

con tipo definido hay bastantes *lucrativas*. Si se admite que dentro de las entidades cuyos tipos permanecen sin identificar habrá —como parece lógico— cierta proporción de entidades *lucrativas*, se llega a la conclusión de que la asignación en bloque del resto de entidades con tipo sin definir al conjunto de entidades *no lucrativas* está inflando el tamaño de este conjunto.

3. Bases para ordenar los registros de la inicial G del NIF

Ese universo de más de medio millón de entidades registradas por la Agencia Tributaria en la inicial *G*, con todo su formidable componente de entropía informática, merece una mirada más atenta. Para empezar, que aparezcan en él determinados tipos de entidades no significa en absoluto que todas las entidades de ese tipo estén registradas con la inicial *G*. Así, las propias Fundaciones están en su gran mayoría registradas en la *G*, pero hay algunos cientos que lo están en la *Q*; lo mismo ocurre con las Comunidades y Sindicatos de Regantes, los Fondos de Promoción de Empleo y los Consejos Reguladores de Denominación de Origen: se reparten entre la *G* y la *Q*. Las Comunidades de Bienes, entre las *lucrativas*, están en su inmensa mayor parte registradas con la inicial *E*, de forma que cabe pensar que las que se encuentran en la *G* son un residuo de escasa entidad. El caso de las Comunidades de Propietarios —consideradas como no *lucrativas* por la *Estadística de empleo, salario y pensiones*— es incluso más complicado: tienen una letra para ellas solas (la *H*), pero muchas están registradas en la *E* —con las Comunidades de Bienes— y algunas, presumiblemente pocas, se encuentran en la *G*. Hay que pensar que esto ocurre con otros tipos de entidades.

Por tanto, sólo las Asociaciones han sido consistentemente incorporadas a esa inicial. En el resto de los casos, parece que se ha asignado la *G* a cualquier tipo sin clara identificación previa, a la espera de encontrarle un encaje más apropiado o, incluso, crear una nueva inicial para registrar exclusiva o predominantemente ese tipo. Así, se puede conjeturar que, originalmente, se registró tanto a las Comunidades de Bienes como a las Comunidades de Propietarios, con las Asociaciones, en la *G*, por tratarse de entidades que escapaban al prototipo de “Sociedades” (iniciales *A, B, C, D* y *F*). Éstas eran consideradas tipos bien definidos, incluso en exceso: las Anónimas en la *A*, las de Responsabilidad Limitada en la *B*, las Colectivas en la *C*, las Comanditarias en la *D*, las Cooperativas en la *F*. El singular hecho de que las Sociedades Colectivas y las Sociedades Comanditarias tengan —tratándose de figuras societarias en creciente desuso— su propia inicial de NIF es un claro indicio de que los registros de la Agencia Tributaria tienen un componente *histórico* del que no se pueden librar con facilidad. Cuando el número de Comunidades de Bienes y Comunidades de Propietarios, mezcladas con Asociaciones y otros tipos sin definir en el dominio de la *G*, excedió de lo razonable —por ejemplo, en comparación con las Sociedades Colectivas y Comanditarias— se utilizó la inicial *E* para registrar las *nuevas* Comunidades de Bienes o de Propietarios. Y todavía, cuando el número de ambos tipos de Comunidades siguió creciendo, pareció

razonable asignarles iniciales distintas, y se abrió entonces el dominio de la *H* para registrar con ella a las *nuevas* Comunidades de Propietarios.

Inverso, aunque por razones distintas, sería, hipotéticamente hablando, el camino seguido por las Fundaciones. Originalmente, se las debió incluir en la inicial *Q*, conjuntamente con las Instituciones Religiosas y los Organismos Autónomos del Estado. No mucho tiempo después se debió pensar que su afinidad era mayor con las Asociaciones (como entidades no lucrativas que son ambas) que con las restantes entidades de la inicial *Q*; a partir de entonces, las *nuevas* Fundaciones se fueron incorporando a la *G*. Si esta conjetura se aproxima a la verdad, resultará que la inicial *G* se asignó en el pasado a ciertos tipos de entidades que hoy se registran con otras iniciales, de donde se desprendería que un crecido número de entidades registradas en la *G* son antiguas y, muy probablemente, inoperantes. ¿Hay forma de contrastar empíricamente esta conjetura? La hay, desde luego.

Junto al NIF de cada entidad, se registra el año de su inscripción en la Agencia Tributaria. Mediante una sencilla explotación de los registros informáticos, se podrá comprobar si, como aquí se sostiene, las Comunidades de Propietarios registradas en la inicial *G* son más antiguas que las registradas en la inicial *E*, y las registradas en la inicial *E*, a su vez, más antiguas que las registradas en la inicial *H*. De igual forma, las Comunidades de Bienes registradas en la inicial *G* serían más antiguas que las registradas en la inicial *E*; y las Fundaciones registradas en la inicial *Q* más antiguas que las registradas en la inicial *G*. El fundamento, en términos de gestión informática, de esta hipótesis radica en que *la Agencia Tributaria nunca cambia el NIF asignado a una entidad*, por obvios motivos de control.

Continuando con la hipótesis, resultaría que las iniciales previstas en un principio por la Agencia Tributaria fueron la *A*, la *B*, la *C* y la *D*, para tipos societarios, más la *G*, para el tipo asociativo y otros tipos sin definir. Entre la *D* —último tipo societario— y la *G* se reservaron dos iniciales (la *E* y la *F*), con la intención de utilizarlas, llegada la ocasión, para alguno de los tipos sin definir de la inicial *G* que valiera la pena registrar por separado. Así, se utilizó primero la inicial *E* para Comunidades de Bienes y Comunidades de Propietarios, y más tarde la *F* para Sociedades Cooperativas. Según esto, las cooperativas habría sido uno de los “tipos sin definir” incluidos originalmente en la inicial *G*; a partir de cierto momento, pareció oportuno asignarles una inicial propia, y les tocó la *F*; por lo mismo, las cooperativas más antiguas estarían en la inicial *G* y las más modernas en la inicial *F*. (Curiosamente, a nadie se le ha ocurrido buscar cooperativas entre ese 31 por 100 de entidades de la inicial *G* cuyo tipo permanecía sin identificar en abril de 2001.) Más tarde aún, se consideró conveniente desgajar las Comunidades de Propietarios de las Comunidades de Bienes, y crear una inicial propia para las primeras; como ya no quedaba ninguna letra entre la *F* y la *G*, hubo que saltar por encima de ésta para crear la inicial *H*.

Con la explotación que se sugiere, tendente a esclarecer la antigüedad relativa de las distintas iniciales de NIF dentro de un mismo tipo (definido) de entidad, se lograría aclarar dos puntos:

- 1) Cuántas de las entidades de “tipo sin definir” que todavía subsisten en la inicial *G* son Sociedades Cooperativas (dato interesante, en sí mismo, para afinar la composición sectorial del Tercer Sector); y
- 2) Cuántas de las entidades de “tipo sin definir” que todavía subsisten en la inicial *G* son lo bastante antiguas como para relativizar las distorsiones que puedan generar en la estimación del residuo que se asigna directamente a entidades *no lucrativas*.

A principios de 2002 se solicitó de la Tesorería General de la Seguridad Social una explotación de sus ficheros de centros de cotización y de asalariados afiliados a la Seguridad Social, para las entidades *no lucrativas* de España en el año 2000. A la Gerencia Informática de la citada Administración Pública no le cupo la menor duda de que los registros pertinentes eran los referidos a las iniciales *G* y *Q* del NIF. Consecuentemente, se obtuvo en su integridad los datos de ambos para los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de 2000. Para la inicial *G* resultó un total de 64.929 centros de cotización —ni siquiera entidades, puesto que cada entidad puede tener varios centros— con empleo asalariado, a 31 de diciembre de 2000.

En otras palabras, de 552.564 entidades registradas por la Agencia Tributaria con la inicial *G* en abril de 2001, tan sólo un máximo de 64.929 (13 por 100) tenían empleo asalariado tres meses y medio antes. Eso quiere decir que al menos 487.635 no emplearon asalariados de manera permanente durante 2000. Con toda probabilidad, ese casi medio millón de entidades sin empleo permanente incluía a una gran mayoría de entidades que no contrataron a nadie a lo largo de 2000. Tratándose de entidades *lucrativas*, aquellas que durante 2000 no contrataron trabajo remunerado pueden considerarse existentes tan sólo sobre el papel.

En términos prácticos, el problema de identificar *cuáles* del aparentemente incommensurable medio millón largo de entidades de la inicial *G* son *lucrativas* y *cuáles no lucrativas* se reduce a identificar con el mayor grado de aproximación posible a las 64.929 entidades que contrataron empleo asalariado. O dicho sea de otra manera: el problema que plantea la existencia (sobre el papel) de 171.464 entidades de la inicial *G* cuyo tipo permanecía en abril de 2001 sin definir podría ser más aparente que real, si se demuestra que su presencia era pequeña entre las 64.929 entidades de la inicial *G* que ofrecían empleo remunerado a fines de 2000.

Para la segunda explotación de registros informáticos de la Administración Pública que se propone, ni siquiera hace falta *cruzar* los ficheros de la Tesorería General de la Seguridad Social con los de la Agencia Tributaria, al

efecto de comprobar cuáles de las entidades cuyo tipo permanecía sin definir ofrecían empleo y cuáles no. Bastaría con explotar los registros del Modelo 190, de declaración anual por retención en origen de rendimientos del trabajo que obran en poder la Agencia Tributaria. Eso permitiría comprobar si la distorsión introducida por la existencia de entidades de la inicial *G* con tipo sin definir podría ser apreciable o es despreciable (por lo pequeña).

Si se hiciera para varios años y se ampliara al pago de otros tributos, esta segunda explotación permitiría separar, dentro de la inicial *G*, un fichero de "entidades vivas" de otro de "entidades muertas" o "sin actividad". Entonces se podría realizar de nuevo el ejercicio de intentar encajar todas las "entidades vivas" —ya que las "sin actividad" carecen de interés para el estudio del Tercer Sector— en alguno de los "tipos definidos", y volver a calcular el saldo de entidades (y el volumen de empleo) con "tipo sin definir". Así se pondría en sus justos términos el riesgo que se corre al utilizar los registros de la inicial *G* para calcular el empleo de una parte importante del Tercer Sector, y todas las macro-magnitudes de la misma que hacen posible los distintos tipos de declaración tributaria.

4. Bases para ordenar los registros de la inicial *Q* del NIF

La problemática que presenta la inicial *Q* de NIF es similar a la de la inicial *G*, aunque el grado de entropía informativa es sensiblemente menor (probablemente, como consecuencia de que el número de entidades registradas en el inicial *Q* es también inferior).

El recuento de entidades de la inicial *Q*, fechado —como el de la inicial *G*— el 17 de abril de 2001, arrojó un total de 51.936 entidades. Realizados tres intentos de clasificación sucesivos, por el expediente de tratar de identificar alguna palabra en el nombre de la entidad que pudiera relacionarse con algún "tipo definido", resultaron 46.038 entidades (89 por 100) susceptibles de encajar en algún "tipo definido", y un saldo de 5.898 entidades (11 por 100) que seguían sin encontrar "tipo definido" después del tercer intento.

Aparentemente, la Agencia Tributaria reservó parte final del abecedario para las entidades de derecho público, como había reservado la parte inicial para las de derecho privado. Pero, en vez de proceder de las primeras letras a las últimas, como se ha visto antes que hizo en el sector privado con los tipos societarios, asociativo y comunitario, en el sector público procedió de las últimas letras hacia las primeras. La letra de partida fue la *S*, reservada como inicial para la Administración Central y las Administraciones autonómicas (con lo cual se quería, al parecer, indicar que para la Agencia Tributaria ambos tipos de Administración son "Estado"). ¿Por qué no empezar por la *Z* en el sector público, como se había empezado por la *A* en el privado? No hay respuesta clara para esto, salvo que se quisiera dejar espacio para entidades supranacio-

nales –como la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea– en que España se pudiera ir integrando. (Recuérdese que la inicial *G* recoge las entidades públicas extranjeras que operan en España, lo que podría verse como una incongruencia, en la perspectiva citada.) Sea de ello lo que fuere, a continuación se dejó una letra –la *R*– sin asignación de tipo alguno, según todos los indicios con la misma finalidad que se habían dejado la *E* y la *F* en la parte privada del abecedario fiscal, como reserva para ser eventualmente utilizada para algún “tipo sin definir” del sector público.

Los Organismos Autónomos del Estado y los de las Comunidades Autónomas, así como las Instituciones Religiosas, las Fundaciones (aunque luego, como se ha visto, éstas fueron reubicadas en la inicial *G*), así como los “tipos sin definir” del sector público, recibieron la inicial *Q*. Por último, las corporaciones locales recibieron la letra *P*.

Dentro de la “zona pública” del abecedario de la Agencia Tributaria, la inicial que interesa para el estudio del Tercer Sector es la *Q*. Aquí el problema es sensiblemente el mismo que se presenta con la *G*: no sólo reúne entidades del Tercer Sector, sino Organismos Autónomos y otros “tipos sin definir”. Sin embargo, el problema es mayor en cierto sentido. Es mayor en el sentido de que en la “zona pública” del abecedario de la Agencia Tributaria no ha habido el mismo dinamismo que en la “zona privada”, dinamismo que ha llevado –como se ha visto– a utilizar hasta tres letras (la *E*, la *F* y la *H*) para acoger a tipos originalmente “sin definir” e incluidos en la *G*, que luego, por el crecimiento del número de entidades, se ha estimado oportuno recoger por separado. Un indicio de lo que aquí se afirma es que en la “zona pública” ni siquiera se ha utilizado la *R*, que permanece como inicial de reserva.

Por tanto, tan sólo queda la inspección atenta de los tipos de entidades identificados en el recuento de abril de 2001, procurando intuir qué clase de entidades pueden haberse quedado fuera. Dentro de los tipos identificados, hay entidades que son claramente no lucrativas, las hay de adscripción dudosa y, finalmente, las hay claramente públicas. Entre las primeras, cabe citar a las Instituciones Religiosas⁵, las llamadas Entidades Singulares (entre las que se cita concretamente a Cruz Roja Española y a Cáritas, que también es, desde otro punto de vista, una Institución Religiosa); se observa, muy llamativa, la ausencia de la ONCE. Entre las de dudosa adscripción para algunos –aunque no para el autor de estas líneas–, habría que citar entidades como las Cámaras Agrarias y los Colegios Profesionales, con la omisión de las Cámaras de la Propiedad, del Comercio, la Industria y la Navegación: si se incluye a las Cámaras Agrarias,

⁵ La razón por la que parece que las Instituciones Religiosas se han incluido dentro de la “zona pública” del abecedario fiscal radica en que su regulación depende del vigente Concordato de España con la Santa Sede. Debido a esta particular regulación, las Instituciones Religiosas están en muchos aspectos fuera de la legislación que se aplica a las restantes entidades españolas; un ejemplo que ha trascendido a la opinión pública es lo que se refiere a las relaciones laborales, que no están regidas por el Estatuto de los Trabajadores.

¿por qué no a las otras? En este capítulo de entidades de dudosa adscripción se aprecia cierta vacilación en el registro de entidades por parte de la propia Agencia Tributaria; por ejemplo, entidades como las Comunidades y Sindicatos de Regantes, los Fondos de Promoción de Empleo y los Consejos Reguladores de Denominación de Origen aparecen indistintamente registrados con la inicial *G* y con la *Q*. En algunos casos, es ambiguo el criterio, en la perspectiva del Tercer Sector, a pesar de haber un tipo aparentemente "definido"; así, con los Centros Educativos y de Formación registrados en la inicial *Q*: ahí se recogen tanto entidades del Tercer Sector (los Centros religiosos) como del sector público (los colegios e institutos públicos). Dentro de las entidades claramente públicas de la inicial *Q*, cabe mencionar a todas las Instituciones de la Seguridad Social y Organismos asimilados (como el Instituto Social de la Marina, el Instituto Nacional de Empleo y el Fondo de Garantía Salarial), el INSERSO, MUFACE, las Universidades públicas y las Federaciones deportivas.

En resumen, se podría mejorar el conocimiento que se tiene de las entidades inscritas en la inicial *Q* con un recuento que utilizara criterios más precisos; dejar fuera a la ONCE y a las Cámaras de la Propiedad, de Comercio, de Industria y de Navegación, es dejar fuera bastante, a simple vista. Por otra parte, hay ciertas ambigüedades que habría que despejar: ¿cuántas entidades contadas como Centros de Educación y de Formación, o como Colegios, son Instituciones Religiosas y cuántas son instituciones públicas? Habría que encontrar modos de diferenciarlas.

En todo caso, se está hablando de un resto de entidades sin identificación típica, en abril 2001, que ascendía a 5.898 entidades entre un total de 51.936. Con ello se quiere indicar que el problema es relativo, aunque en modo alguno despreciable, ya que una de esas entidades sin identificar, según todos los indicios, era la ONCE, la mayor entidad no lucrativa de España, con más de cuarenta mil empleados.

5. Conclusiones

El conocimiento que se tiene del Tercer Sector mejoraría sensiblemente si se hiciera una explotación sistemática (que no ponga en peligro la confidencialidad de los datos del contribuyente) de los registros informáticos de la Agencia Tributaria; después, la base de datos clasificada podría utilizarse para una explotación de los registros de la Tesorería General de la Seguridad Social. En la pasada década hubo un intento, realizado desde la propia Agencia y en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales, que se plasmó en la estadística de fuentes tributarias, con información publicada para el periodo 1992-1996. Después de este último año la publicación se detuvo.

El principal escollo con que topó aquella estadística es no haber contado con la colaboración del Tercer Sector para su elaboración: muchos de los pro-

blemas de identificación que entonces se plantearon hoy podrían resolverse con el mayor conocimiento que el Sector tiene de sí mismo.

Sobre estas premisas sería perfectamente factible volver a intentar una separación limpia de las entidades lucrativas de las no lucrativas en la inicial *G* de NIF, así como las públicas de las privadas en la inicial *Q*. Esto, teniendo en cuenta que las cooperativas se encuentran perfectamente identificadas en la inicial *F* (excepto un resto de entidades antiguas, que debe encontrarse en la inicial *G*), y que la separación de las Comunidades de Propietarios de las Comunidades de Bienes en la inicial *E* no debe ofrecer problemas.

Los problemas de clasificación interna de la inicial *G*, que en algún momento han parecido insuperables, ya que casi un tercio de entidades con esa inicial permanecía sin identificación típica, deberían relativizarse, dada la evidencia disponible de que la inmensa mayoría de las entidades en esa inicial existen tan sólo sobre el papel. A mayor abundamiento, muchas entidades de esa inicial deben contarse entre las más antiguas de sus tipos, ahora repartidos por otras iniciales.

En cuanto a la inicial *Q*, a todas luces ha sido objeto de un estudio más superficial que la *G*, hasta la fecha. Nuevos recuentos, realizados con criterios actualizados con arreglo a la nueva información disponible (sobre todo, tras la aparición de *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*), debería reducir sensiblemente el resto de entidades sin identificación típica.

Con los resultados de esta labor —cuyo interés puede revalidarse mediante la contrastación de algunas hipótesis sencillas, propuestas en este trabajo—, se dispondría de las bases metodológicas para elaborar una estadística del Tercer Sector de fuentes tributarias y de la Seguridad Social, que permitiría construir, por simple agregación de datos individuales, las cuentas satélite de todo el Tercer Sector que produce bienes y servicios destinados a la venta (iniciales *F*, *G* y *Q*), gracias a las declaraciones por Impuesto de Sociedades e IVA; por el mismo procedimiento, se podría estimar la remuneración agregada de los asalariados de todo el Tercer Sector y de todos los subsectores que se deseara distinguir, a partir de los “tipos definidos”, gracias al Modelo 190 de declaración anual de retención en origen de rendimientos del trabajo. Con todos estos datos, el “anclaje” de las cuentas satélite del Tercer Sector en su conjunto, y de las de sus subsectores, principalmente a la macromagnitud Remuneración agregada de los asalariados, ofrecería una fiabilidad considerablemente mayor que hasta la fecha.

El desafío contable del Tercer Sector

María Ángeles Durán

Profesora de Investigación CSIC
Catedrática de Sociología

SUMARIO: 1. EL DESAFÍO CONTABLE DEL TERCER SECTOR. 2. LA VISIÓN DINÁMICA DE LAS ENTIDADES SIN FINES DE LUCRO EN LA CONTABILIDAD NACIONAL A PARTIR DE 1995. 3. EL TRABAJO DE LAS ENTIDADES SIN FINES DE LUCRO. BIBLIOGRAFÍA.

1. El desafío contable del Tercer Sector

El Tercer Sector representa en la actualidad un desafío contable, pero no tanto por la escasez de fuentes estadísticas o porque no exista obligación formal de registrar las instituciones y presentar memorias anuales de sus actividades, sino porque la esencia misma de estas actividades escapa al marco de valores característicos de la empresa y de la organización del Estado. Es cierto que, en la medida en que las instituciones no lucrativas comparten con las empresas o la Administración Pública algunos rasgos organizativos, pueden aplicárseles las mismas reglas de control y transparencia que al resto de las instituciones, y en ese sentido es conveniente inventariarlas, incluirlas en la Contabilidad Nacional convencional o someterlas a algunas exigencias contables. Pero ese desafío es de rango menor. La verdadera dificultad radica en traducir a términos contables, monetarios, una actividad social y económica que produce riqueza y bienestar sin pasar por el mercado ni otorgar un precio a sus productos.

Comparte el Tercer Sector su desafío conceptual con el sector de los Hogares y el Medio ambiente, porque todos ellos reciben un tratamiento incompleto y distorsionado en la Contabilidad Nacional. No encajan en la lógica económica dominante y esa es, al mismo tiempo, su fortaleza y su debilidad. Nadie puede negar su realidad, pero el marco teórico de la economía convencional es incapaz de explicarlo y el marco estadístico propulsado mediante convenios internacionales en los últimos lustros también es incapaz de ofrecer mediciones fiables y periódicamente repetidas de su principal parámetro, que tanto en el caso del Tercer Sector como de los Hogares es sin duda el trabajo no remunerado. Una de las alternativas metodológicas que ofrece actualmente mayor interés es la derivada del análisis de las encuestas de Uso del Tiempo. Cabe esperar que la *Encuesta de Empleo del Tiempo, 2002-2003*, realizada en 2002 por el Instituto Nacional de Estadística, aunque no publicada en el momento de redactar estas páginas, provea de una información magnífica

sobre las actividades de voluntariado, que son la piedra angular del Tercer Sector y, muy especialmente, de las Asociaciones.

Los problemas conceptuales y metodológicos que plantea la integración del trabajo no remunerado destinado a actividades de voluntariado son, sobre todo, de tres tipos: de definición (componentes políticos, de ocio, de realización personal...), de medición (escasez y falta de comparabilidad de las estadísticas) y de asignación de equivalencias monetarias que permitan la integración en un marco único con el resto de la economía. Respecto a este último tipo de problemas, las soluciones propuestas por diversos analistas se dividen principalmente entre las estimaciones basadas en el valor de los *inputs* y las basadas en el valor de los *outputs*. La valoración por *inputs* tiene en cuenta, básicamente, el valor del trabajo invertido, pero existen diversas propuestas (desglose por actividades, valor de la hora media de la población activa, coste de oportunidad, imputación o no de pagos extraordinarios, impuestos, seguridad social...) para llevar a cabo esta valoración. La valoración por *outputs* trata de encontrar el valor de actividades similares, pero la dificultad radica en que frecuentemente no existen actividades similares en el mercado.

Para España, el primer intento sistemático de integrar el Tercer Sector en un cuadro contable complejo se produjo en 1998. Un informe del Instituto L. R. Klein, de la Universidad Autónoma de Madrid, titulado: *Valoración de la actividad económica de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares*, trató de llevar a cabo la difícil tarea de situar las instituciones sin fines de lucro bajo el prisma analítico y sintetizador de la Contabilidad Nacional. El informe ha sido repetidamente citado en las investigaciones posteriores sobre el Tercer Sector y constituye una referencia obligatoria. Como el propio informe señalaba, "el nuevo Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC 95) define el sector tanto con una nueva denominación, la de Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH), como una ordenación diferente (S.15), y una conceptualización que difiere de la que se le otorgaba en la versión anterior del SEC (SEC 70)". Según relatan en un estudio posterior J. Barea y A. Pulido¹, sus autores, el objetivo era doble: 1) establecer las cifras principales de las cuentas habituales en Contabilidad Nacional referidas al sector institucional de las ISFLSH en 1995, y 2) establecer un sistema que pudiera ser replicado en años posteriores. Para llevar a cabo la investigación utilizaron cuatro fuentes principales de información: una encuesta directa a partir de una muestra de instituciones obtenidas de directorios, memorias, estadísticas del sector, y otras fuentes provenientes de otros estudios². La definición operativa del sector de Instituciones Sin Fines de Lucro, más conocida por sus siglas ISFLSH es "el que agrupa entidades con

¹ J. BAREA y A. PULIDO, "El sector de instituciones sin fines de lucro en España", *CIRIEC. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Economía Social y Sector No Lucrativo, núm. 37 (2001), págs. 35-49.

² J. BAREA y A. PULIDO, "El sector de instituciones sin fines de lucro", art. cit., pág. 41.

personalidad jurídica propia que producen servicios no de mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian”³.

Los agentes económicos privados incluidos en esta definición son: los Sindicatos, Asociaciones profesionales, de consumidores, Partidos políticos, Iglesias o Asociaciones religiosas y clubes sociales, culturales, recreativos y deportivos, y Asociaciones de beneficencia y ayuda. Sin embargo, respecto a las Fundaciones y otras Instituciones Sin Fines de Lucro financiadas por sociedades se ha decidido por convenio incluirlas a efectos contables en el sector al que pertenezcan las instituciones financiadoras. Las instituciones con dos o menos empleados se consideran parte del sector Hogares.

El cuadro 1 reproduce una de las aportaciones más interesantes de este primer informe, la desagregación de algunas macromagnitudes por tipos de instituciones dentro del sector. Esta información es especialmente interesante porque no se ha registrado en las publicaciones posteriores del Instituto Nacional de Estadística sobre la Contabilidad Nacional. Las Fundaciones y Asociaciones representan el 81 por 100 del valor añadido bruto del sector, pero sólo el 61 por 100 del número de los asalariados.

2. La visión dinámica de las entidades sin fines de lucro en la Contabilidad Nacional a partir de 1995

A partir de 1995, la Contabilidad Nacional se ajusta al nuevo sistema SEC 95 y el sector de las ISFLSH se independiza del sector Hogares, en el que se incluía anteriormente. Se denomina “al Servicio de los Hogares” porque los receptores de su actividad no pueden ser, por definición, ni la Administración Pública ni las entidades financieras o el resto de empresas. La Contabilidad Nacional mantiene una posición conceptual según la cual los sujetos finales de la actividad no son los individuos aisladamente sino los Hogares, y es, por tanto, a los Hogares donde debe considerarse que se dirige, también por convenio contable, la actividad de las entidades sin fines de lucro.

La publicación en 2002 por el Instituto Nacional de Estadística de la *Contabilidad Nacional de España. Base 1995*, con la serie contable 1995-2000, permite obtener una visión continuada y dinámica del sector de las entidades sin fines de lucro, con la novedad de expresarse en euros. Algunas revisiones y pequeñas innovaciones metodológicas han ocasionado ligeras diferencias entre las cifras referentes a 1995 del citado Informe Klein y las actuales del INE para la misma fecha. Para ofrecer esta visión dinámica del sector he sintetizado los numerosos datos dispersos que ofrece el INE para cada año en

³ J. BAREA y A. PULIDO, “El sector de instituciones sin fines de lucro”, art. cit., pág. 45.

Cuadro 1.-*Algunas macromagnitudes desagregadas por grupos de instituciones, 1995*

Magnitudes	% de participación s/ total nacional
Valor añadido bruto de las ISFLSH	
• <i>sobre la economía nacional</i> (%)	0,49
Valor añadido bruto p.m. ISFLSH total (%)	100,00
– Fundaciones y Asociaciones	83,67
– Iglesia e instituciones cercanas	14,29
– Partidos políticos y sindicatos	4,08
Remuneración de asalariados de las ISFLSH	0,86
• <i>sobre la economía nacional</i> (%)	
Remuneración de asalariados ISFLSH (%)	100,00
– Fundaciones y Asociaciones	79,07
– Iglesia e instituciones cercanas	17,44
– Sindicatos	1,16
– Partidos políticos	3,49
Número de asalariados de las ISFLSH	
• <i>sobre la economía nacional</i> (%)	1,24
Número de asalariados ISFLSH (%)	100,00
– Fundaciones y Asociaciones	61,29
– Iglesias e instituciones cercanas	34,68
– Sindicatos	0,81
– Partidos políticos	3,23

Fuente: Elaboración propia sobre datos de J. BAREA y A. PULIDO, "El sector de instituciones...", art. cit.

una sola tabla (cuadro 2), que ofrece una visión dinámica de la evolución de las principales macromagnitudes relacionadas con las entidades sin fines de lucro en el período 1995-2000.

La Contabilidad Nacional no recoge información directa sobre el recurso más formidable de las instituciones sin ánimo de lucro, el trabajo no remunerado, y sólo ofrece información sobre los aspectos en que se parecen a las empresas o entidades financieras. Aun así, esta infraestructura o esqueleto organizativo permite al menos apreciar el volumen de magnitud y, sobre todo, las tendencias del sector.

Frente a la idea comúnmente aceptada de que es un sector en rápida expansión, las cifras relativas a su armazón económico (véase la columna G) no confirman esta idea: si el valor añadido bruto del total de la economía ha crecido en seis años un 39 por 100 a precios corrientes, el armazón económico de las entidades sin fines de lucro sólo ha crecido un 35 por 100, que equivale a un 10 por 100 por debajo del crecimiento total. Ha crecido, sí, pero algo menos que el conjunto de la sociedad en la que se incardina. En cambio, la remuneración total de asalariados ha crecido un 39 por 100, en tanto que la de las enti-

Cuadro 2.-Las Instituciones Sin Fines de Lucro en la Contabilidad Nacional,
1995-2000 (selección de indicadores) (en millones de euros)

Cuentas	A 1995	B 1996	C 1997	D 1998	E 1999	F 2000	G % F s/ A
A. CUENTA DE PRODUCCIÓN. EMPLEOS							
• Valor añadido bruto, total economía	437.787	464.251	494.140	527.957	565.483	608.787	139
– Valor añadido bruto, ISFLSH	1.969	2.084	2.206	2.331	2.496	2.659	135
– % ISFLSH sobre total economía	0,45	0,45	0,45	0,44	0,44	0,44	97
• Remuneración asalariados total economía	218.493	231.028	245.977	263.886	283.041	304.535	139
– Remuneración asalariados ISFLSH	1.714	1.821	1.952	2.094	2.287	2.464	144
– % ISFLSH sobre total economía	0,78	0,79	0,79	0,79	0,81	0,81	103
• Transferencias sociales en especie total economía	47.390	50.348	52.276	56.010	60.947	65.587	138
– Transferencias sociales en especie ISFLSH	3.120	3.286	3.444	3.677	3.945	4.201	135
– % ISFLSH sobre total economía	6,58	6,53	6,59	6,56	6,47	6,41	97
B. CUENTA PRODUCCIÓN. RECURSOS							
• Producción no de mercado, total economía	73.543	77.380	80.413	84.407	89.657	96.325	131
– Producción no de mercado ISFLSH	3.120	3.286	3.444	3.678	3.945	4.199	135
– % ISFLSH sobre total economía	0,42	0,42	0,43	0,44	0,44	0,44	103
• Transferencia corrientes diversas total economía	25.649	27.577	28.563	31.033	33.150	35.576	139
– Transferencia corrientes diversas ISFLSH	4.255	4.500	4.610	4.972	5.348	5.408	127
– % ISFLSH sobre total economía	1,66	1,63	1,61	1,60	1,61	1,52	92

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, *Contabilidad Nacional de España. Base 1995*, Madrid, 2002, págs. 45 a 105 y 245 a 260.

dades sin ánimo de lucro ha aumentado un 44 por 100; los cinco puntos de ventaja equivalen a una diferencia del 13 por 100 entre ambos indicadores a favor de las entidades sin fines de lucro. Las transferencias en especie en las entidades sin fines de lucro han crecido un 35 por 100, lo que equivale a tres puntos por debajo del total de la economía.

Medida del modo convencional, la actividad económica de las Instituciones Sin Fines de Lucro es muy pequeña; por ejemplo, sus pagos a asalariados sólo representaron, en el año 2000, el 0,81 por 100 del total de pagos a asalariados de la economía española, y menor aún es la proporción respecto al valor añadido bruto, solamente el 0,44 por 100. En cambio, junto a estos dos indicadores destaca el indicador de transferencias sociales en especie, con un 6,41 por 100 del total de la economía, o sea, quince veces mayor que el de participación en el valor añadido bruto.

Por lo que se refiere a los recursos, las Instituciones Sin Fines de Lucro han aumentado en este período las transferencias corrientes diversas en un 27 por 100, en tanto que el total de la economía lo ha hecho en un 39 por 100; la producción no de mercado de estas instituciones ha crecido en un 35 por 100, mientras la de la economía total lo ha hecho en un 31 por 100. El indicador de participación en las transferencias es tres veces mayor (1,52 por 100) que el de participación en la producción no de mercado (0,44 por 100), aunque crezca más lentamente y su peso relativo tienda a disminuir.

Como puede verse, en este período las diferencias son moderadas; en unos aspectos el crecimiento en las Instituciones Sin Fines de Lucro ha sido algo más rápido y en otros algo más lento que en el total de la economía, pero lo que en ningún caso puede sostenerse es que el crecimiento haya sido espectacular desde su registro en la Contabilidad Nacional.

2. El trabajo en las entidades sin fines de lucro

Según la Contabilidad Nacional, la remuneración del total de los asalariados en el año 2000 fue de 304.535 millones de euros. El número de asalariados y el de empleos equivalentes a asalariados a tiempo completo en el total de la economía alcanzó, respectivamente, 13.204.200 y 12.612.600 asalariados. La citada publicación de la Contabilidad Nacional⁴ no presenta datos desagregados sobre número de asalariados de las instituciones sin fines de lucro, pero esta cifra puede estimarse indirectamente a partir de los salarios medios de la economía total por asalariado y por empleo equivalente a tiempo completo (no ponderados por el índice de inflación). El cuadro 3, filas G y H, presenta una estimación propia de la evolución del número de asalariados y de los empleos

⁴ INE, *Contabilidad Nacional de España. Base 1995. Serie Contable 1995-2000*, Madrid, 2002.

Cuadro 3.-Evolución del empleo y pago por salarios en la economía total y en las ISFLSH, 1995-2000

Magnitudes	1995	1996	1997	1998	1999	2000	% 2000 s/1995
A. Asalariados en total economía (unidades)	11.089.200	11.229.200	11.662.400	1.258.200	12.693.800	13.204.200	119
B. Remuneración de los asalariados en total economía (millones de euros)	218.493	231.028	245.977	263.886	283.041	304.535	139
C. Remuneración anual por asalariado (B / A) en total en total economía (euros)	19.703	20.574	21.091	209.733	22.298	23.063	117
D. Puestos de trabajo asalariados equivalente a tiempo completo en total economía (unidades)	10.563.800	10.685.700	11.119.600	11.610.600	12.121.400	12.612.600	119
E. Remuneración anual por empleo a tiempo completo (B / D) en total economía, (en euros)	20.683	21.620	22.121	22.728	23.351	24.145	117
F. Remuneración de asalariados, ISFLSH (millones de euros)	1.714	1.821	1.952	2.094	2.287	2.464	144
G. Estimación del número de Asalariados en ISFLSH (F / C) (unidades)	86.991	88.510	92.549	99.841	102.567	106.835	123
H. Estimación de número de empleos a tiempo completo equivalente en ISFLSH (F / E), unidades	82.869	84.226	88.242	92.133	97.942	102.049	123

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, *Contabilidad Nacional de España. Base 1995*, Madrid, 2002.

equivalentes a tiempo completo en las ISFLSH entre 1995 y 2000, a partir de los datos publicados por la Contabilidad Nacional.

En el citado informe de Barea y Pulido se ofrecía, para 1995, una estimación de 118.575 asalariados en las ISFLSH, con un salario medio de 2,4 millones de pesetas, en tanto que el salario medio en la economía nacional lo estimaban en 3,4 millones de pesetas. Si el salario medio del total de la economía es un 42 por 100 más alto que el del sector de Instituciones Sin Fines de Lucro, o, lo que es lo mismo, el salario medio en este sector es sólo el 71 por 100 de la economía total, hay tres posibles explicaciones para tal disparidad; a) se trata de trabajadores poco cualificados; b) trabajan en jornada parcial; y c) su remuneración solo cubre parte de su trabajo real, y el resto del tiempo trabajado lo aportan gratuitamente a la institución como una donación en especie. La primera hipótesis no parece convincente, pero la segunda y tercera, sí.

La falta de consenso en la comunidad científica sobre la definición del Tercer Sector ha producido grandes diferencias en la estimación del trabajo que se desarrolla en el mismo, tanto remunerado como no remunerado⁵. Para 1995, la definición restrictiva de Barea y Pulido, ceñida a las Instituciones Sin Fines de lucro, contrastaba vivamente con la definición amplia de Ruiz de Olabuénaga⁶ de las "entidades no lucrativas", que incluye también Cooperativas, Cajas de Ahorros con Obra Social y varios tipos de Mutualidades. Según este autor, el número de empleados remunerados del sector era de 548.366, equivalentes a 475.179 empleos a tiempo completo, una cifra cuatro veces superior a la manejada por Barea y Pulido para las entidades sin fines de lucro. Según Olabuénaga, al empleo remunerado habría que añadirle 253.599 empleos equivalentes a tiempo completo de los voluntarios no remunerados, con una estimación total de 728.778 empleos equivalentes (6,18 veces superior a la de Barea). Según esta estimación, el trabajo no remunerado representa el 35 por 100 del empleo total equivalente no lucrativo y el 53 por 100 del empleo equivalente no lucrativo remunerado. Hay que hacer notar que en la definición del Tercer Sector, que incluiría la llamada Economía Social, hay proporcionalmente menos voluntarios que en la definición restringida de las ISFLSH, de la que son un componente importante las Asociaciones, por lo que el 53 por 100 extra puede ser una estimación excesivamente baja. No obstante, se carece por ahora de estimaciones alternativas con fundamentación empírica.

Un reciente estudio de la Fundación Tomillo, dirigido a las ONG de acción social⁷, con 201 entrevistas a directores y gerentes de estas organizaciones,

⁵ R. CHAVES y J. L. MONZÓN, "Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas", *CIRIEC. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Economía Social y Sector No Lucrativo, núm. 37 (2001), págs. 7-33.

⁶ J. I. RUIZ OLABUÉNAGA, "El sector no lucrativo en España", *CIRIEC. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Economía Social y Sector No Lucrativo, núm. 37 (2001), págs. 51-78.

⁷ FUNDACIÓN TOMILLO, *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000.

concluye estimando que los voluntarios representan el 78 por 100 de las personas que realizan algún tipo de trabajo para las ONG, siendo sólo un 22 por 100 los asalariados. Entre los trabajadores predominan los jóvenes y los de edad avanzada, siendo frecuente entre los voluntarios la dedicación reducida.

A partir de estas estimaciones y de las propias, basadas en los datos de Contabilidad del INE publicados en 2002, se ha elaborado el siguiente cuadro de equivalencias (cuadro 4).

Mediante la aplicación de las equivalencias obtenidas en el citado cuadro 4 a las estimaciones realizadas por el INE para 1995-2000, se ha obtenido la serie de estimaciones presentadas en el cuadro 5. Dependiendo de la definición de "trabajadores" y del autor tomado como referencia, y manteniendo la evolución tal como la ha reflejado el INE en la Contabilidad Nacional, en el año 2000 existirían en España entre 102.049 y 897.011 trabajadores en el Tercer Sector.

Cuadro 4.-Indicadores de equivalencia según las estimaciones de varios autores

A. Número de asalariados de las ISFLSH, 1995 (Barea y Pulido, 2001)	118.575
B. Número de asalariados de las ISFLSH, 1995 (Durán, sobre datos Contabilidad Nacional, INE, 2002)	86.991
C. % de asalariados en ISFLSH en 1995 (Según Barea y Pulido sobre INE 2002, para 1995)	136
D. % de empleos a tiempo completo sobre asalariados en la economía total, 1995 (Durán, sobre datos de la Contabilidad Nacional INE, 2002)	95
E. % salario medio en la economía total sobre salario medio en ISFLSH en 1995. (Durán, sobre datos de Barea y Pulido, 2001)	142
F. % de empleos no remunerados a tiempo completo sobre empleos remunerados en 1995 (Durán, sobre datos de Ruiz de Olabuénaga, 2001)	53
G. % de empleos remunerados equivalentes a tiempo completo en "entidades no lucrativas" en 1995 sobre empleos remunerados en ISFLSH (Durán sobre datos de Ruiz Olabuénaga, 2001 e INE, 2003)	573
H. % de empleos totales equivalentes a tiempo completo, remunerado más no remunerado, en "entidades no lucrativas" en 1995, sobre empleo remunerado equivalente en ISFLSH (Durán, sobre datos de Ruiz de Olabuénaga, 2001 e INE, 2003)	879

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones de varios autores.

Cuadro 5.-Evolución de las estimaciones equivalentes ponderadas de la evolución del trabajo en las ISFLSH, 1995-2000 (número)

Estimaciones	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Asalariados ISFLSH (Durán sobre base INE 2003) . . .	86.991	88.510	92.549	99.841	102.567	106.835
B. Empleos equivalentes a tiempo completo en las ISFLSH (Durán sobre base INE 2003)	82.869	84.226	88.242	92.133	97.942	102.049
C. Asalariados ISFLSH (A, ponderado por índice C del cuadro 4, sobre datos de Barea y Pulido)	118.308	120.374	125.867	135.784	139.491	145.296
D. Empleos remunerados y no remunerados equivalentes en las ISFLSH (B, ponderado por índice F de la tabla 4, sobre datos de Durán y Ruiz de Olabuénaga) .	126.790	128.866	135.010	140.963	149.851	156.135
E. Empleos completos equivalentes remunerados en las entidades no lucrativas (B, ponderado por índice G de la tabla 4, sobre datos de Durán y Ruiz de Olabuénaga) .	474.839	482.615	505.627	527.922	561.208	584.741
F. Empleos completos equivalentes, remunerados y no remunerados, en las entidades no lucrativas (B, ponderado por índice H de la tabla 4, sobre datos de Durán y Ruiz Olabuénaga)	728.419	740.347	775.647	809.849	860.910	897.011

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, *Contabilidad Nacional*, y estimaciones de varios autores.

Según la estimación propia, con los datos más recientes de la Contabilidad Nacional, entre 1995 y 2000 ha aumentado un 39 por 100 el pago por remuneración de los asalariados en la economía total, en tanto que en el sector de las Instituciones Sin Fines de Lucro ha aumentado un 44 por 100. No obstante, se trata de una estimación bastante indirecta puesto que se desconoce la composición interna del trabajo remunerado en el sector. Esta elaboración permite un seguimiento de la tendencia, que, al menos en lo que respecta a la remuneración total, ha crecido en el período considerado más rápidamente que la economía nacional. El crecimiento puede deberse tanto a un aumento real en el número de trabajadores como al aumento de las dedicaciones a tiempo completo, a su mayor regularización (por ejemplo, pagos a la Seguridad Social) o al aumento de las retribuciones medias. Los cambios en la composición interna del trabajo realizado en el sector (duración de jornada, regularización, cualificación, trabajo no remunerado y pagos simbólicos) sólo pueden conocerse mediante fuentes primarias de las que actualmente se carece. El plan del voluntariado 2001-2004 (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) estima que para el año 2000 existían 1.073.636 voluntarios, de los cuales el 50 por 100 eran menores de 25 años, y 284.000 asalariados. Como ya se ha señalado, según la

Fundación Tomillo el 78 por 100 de los trabajadores de las entidades de acción social son voluntarios, pero tanto en esta estimación como en la anteriormente citada se incluyen voluntarios de baja dedicación.

A falta de datos sobre trabajo no remunerado, puede estimarse, no obstante, que el número real de empleos será superior al que se ha obtenido en la elaboración propia, porque las dedicaciones a jornada parcial son más frecuentes en este sector que en los restantes sectores.

En su conjunto, el análisis de tendencia no permite concluir que las entidades sin fines de lucro crezcan en sus magnitudes macroeconómicas a un ritmo más rápido que el resto de la economía: si lo hacen, y no se trata de un espejismo derivado del cambio de su estructura interna, desde luego no se está produciendo en el núcleo asimilado a la economía tradicional del Estado y el mercado, que es por ahora el único que refleja con cierta fidelidad la Contabilidad Nacional.

Bibliografía

- BAREA, J. Y PULIDO, A., "El sector de instituciones sin fines de lucro en España", *CIRIEC. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Economía Social y Sector No Lucrativo*, núm. 37 (2001), págs. 35-49.
- CABRA DE LUNA, M. A. Y LORENZO GARCÍA, R., "La constelación de las entidades no lucrativas: el tercer sector", *El Sector No Lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993, págs. 25-51.
- CHAVES R. Y MONZÓN, J. L., "Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas", *CIRIEC. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Economía Social y Sector No Lucrativo*, núm. 37 (2001), págs. 7-33.
- DURÁN, M. A., "Invitación al análisis sociológico de la contabilidad nacional", *Política y Sociedad*, núm. 19 (1995).
- DURÁN, M. A., "La investigación sobre uso del tiempo de España: algunas reflexiones metodológicas", *Revista Internacional de Sociología*, Tercera época, núm. 18 (1997).
- EHLING, M., "Productive unpaid work and the National Accounts. How to measure, value and estimate?", ponencia presentada en el Encuentro: *Las actividades productivas no integradas en la Contabilidad Nacional*, UIMP, 16-17 septiembre, Santander, 2002.
- FUNDACIÓN TOMILLO, *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000.
- HERRERA GÓMEZ, M., "Tercer Sector" en Antonio Ariño (ed.), "Diccionario de Solidaridad (I)", *Cuadernos de Solidaridad*, núm. 2, Valencia, 2003.
- INE (2002): *Contabilidad Nacional de España. Base 1995. Serie Contable 1995-2000*, Madrid.

- INSTITUTO L. R. KLEIN (UAM), *Valoración de la actividad económica de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares*, Madrid, 2002
- GROPPER D., GUILLÉN, P. e ISAAK, P., *Presentación del Manual de Cuentas Satélites de las Instituciones Sin Fines de Lucro*, ponencia presentada al Seminario Latinoamericano de Cuentas Nacionales, 25-29 de noviembre, Santo Domingo (República Dominicana), 2002.
- LÓPEZ RIBAS, S., "Aspectos fiscales de las actividades de trabajo no remunerado", ponencia presentada en el Encuentro: *Las actividades productivas no integradas en la Contabilidad Nacional*, UIMP, 16-17 septiembre, Santander, 2002.
- MARBÁN GALLEGO, V, "Sociedad Civil, Tercer Sector y Entidades de Acción Social en España", *Revista Internacional de Sociología*, Tercera época, núm. 30 (2001).
- MARBÁN GALLEGO, V., "Identidad y dimensión del Tercer Sector", en G. Rodríguez Cabrero y S. Sotelsek Salem, *Sobre Bienestar Social*, Servicio de Publicaciones, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2002, págs. 115-125.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *Memoria de la Agencia Tributaria, 2001*, Madrid, 2003.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, Banco de Datos, Badespe, diciembre 2002.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Libro Blanco de la Economía Social en España. Informe Monzón-Barea*, Madrid, 1992.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Plan de voluntariado 2001-2004*.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, *Memoria de Actividades del Plan del Voluntariado. Año Internacional del voluntariado 2001*.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., "La población cuidadora" en Rodríguez Cabrero, G. (coord.) *La protección social de la dependencia*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999, págs. 163-173.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M., DE LORENZO GARCÍA, R., JIMÉNEZ FERNÁNDEZ Y A., CABRA DE LUNA, M.A., ET AL., *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., "El sector no lucrativo en España", *CIRIEC. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Economía Social y Sector No Lucrativo, núm. 37 (2001), págs. 51-78.
- URIEL, E. Y MOLTÓ, M. L., "Elaboración de una cuenta satélite de la producción doméstica para España", ponencia presentada en el Encuentro: *Las actividades productivas no integradas en la Contabilidad Nacional*, UIMP, 16-17 septiembre, Santander, 2002.

Posibilidades y dificultades de medición en el Tercer Sector

Antonio Pulido

Catedrático de Fundamentos de Economía
Universidad Autónoma de Madrid

Entremezclándose con lo privado y lo público existe un Tercer Sector, dinámico y de importancia creciente, que llevamos tiempo intentando delimitar y cuantificar. Poco a poco van perfilándose criterios técnicos que ayudan a marcar fronteras más precisas, pero las piezas no terminan de encajar por completo.

Como dice un estudioso de este amplio mundo de lo social, Sáenz de Miera, "la sociedad es como un gran puzzle, hecho de piezas diversas, que encajadas unas en otras forman el cuadro social. Pero lo característico de este puzzle metafórico es que cambia en el tiempo, es decir, que a su propia dimensión espacial suma una dimensión temporal, que influye en su constitución; las piezas adquieren otras formas, otras dimensiones, otros colores; siguen dependiendo del conjunto, ajustándose unas con otras, invadiendo espacios, retrayendo sus fronteras, alargándose o estrechándose, dificultando su identificación, escapando a nuestras previsiones, sorprendiendo nuestra ingenuidad"¹

Definir fronteras es necesario, pero no puede negarse que introduce inevitables elementos de arbitrariedad que pueden afectar profundamente a los resultados de la medición.

La Universidad norteamericana Johns Hopkins ha dirigido un *Proyecto de Estudio Comparativo del Sector No Lucrativo*² en que se establecen cinco criterios para calificar a una entidad de no lucrativa:

1. *Estar organizada.* Inscrita o reconocida legalmente o con algún documento jurídico de constitución y cierta estructura organizativa. Quedan excluidas, por tanto, agrupaciones de personas con carácter temporal o sin estructura.
2. *Tener carácter privado.* Existencia separada institucionalmente de los poderes públicos, aunque puedan recibir financiación pública e incluso acoger a funcionarios públicos en sus órganos directivos.

¹ A. SÁENZ DE MIERA, *El azul del puzzle. La identidad del Tercer Sector*, Ediciones Nobel, Oviedo, 2000.

² L. M. SALAMON y H. K. ANHEIER y cols., *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Fundación BBV, Madrid, 2001.

3. *Gozar de autonomía*. Controlar sus propias actividades en una medida importante, aunque puedan depender de algún organismo público o entidad privada.
4. *No repartir beneficios*. La misión básica es reinvertir posibles excedentes y no distribuirlos entre fundadores o personal de la institución.
5. *Contar con voluntariado*: Tener el apoyo de personas que aportan gratuitamente su esfuerzo por decisión propia y libre.

Aunque estos criterios puedan parecer, inicialmente, muy precisos, la realidad es que dejan una amplia zona de indefinición a la hora de aplicarlos a la medición de ese Sector No Lucrativo. ¿Hasta cuánto puede llegar la financiación externa? ¿Cómo se establece el grado de autonomía? ¿Qué límite tienen posibles incentivos al personal en caso de beneficios? ¿Hasta dónde puede un voluntario estar remunerado o tener ciertas contraprestaciones?

Una implicación inmediata y de gran repercusión práctica, como indican los propios defensores de esta propuesta, es que "la mayoría de las Cooperativas, Mutualidades y grupos de ayuda mutua económica, quedarían excluidos de la cobertura del proyecto, puesto que generalmente no cumplen el criterio de "no repartir beneficios". Sin embargo, ha quedado determinado que podrían incluirse si la obtención de beneficios es una finalidad secundaria y la principal es ofrecer servicios que beneficien a la mayoría de la comunidad local".

En la aplicación para España³, referida a 1995 como en el resto de países participantes, se incluyen datos referidos a unas 250.000 instituciones, incluyendo Asociaciones (cerca de 175.000), Fundaciones, Cooperativas, Mutualidades, Centros de enseñanza, Clubes deportivos (federados y no convertidos en Sociedades Anónimas), Mutualidades (con obra social) y Hospitales.

Los datos apuntan a que emplean unos 475.000 empleados remunerados (el 4,1 por 100 del empleo total del país) y más de 250.000 voluntarios, en puestos de trabajo equivalentes a jornada completa. El gasto del Sector No Lucrativo en España fue, según estos cálculos, de unos 19.000 millones de euros (algo más de 3 billones de pesetas). Si se incluye la imputación del coste, a precios de mercado, del trabajo voluntario, el gasto se elevaría a cerca de 25.000 millones de euros (unos 4 billones de pesetas), superando el 5 por 100 el PIB español en aquel año.

Los ingresos para financiar su actividad provienen casi por igual de las cuotas y pagos por servicios, por una parte, y de las subvenciones, fondos públicos y donaciones privadas, por otro. El trabajo voluntario permite ampliar en casi una cuarta parte la actividad que ejercerían en caso de tener que financiarlo.

³ Véase, por ejemplo, J. I. RUIZ OLABUÉNAGA, "El sector no lucrativo en España", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 37, abril (2001), págs. 51-78.

Como alternativa al criterio básico de coste en función de la búsqueda o no de beneficio, otras variantes apuntan a la voluntariedad unida a la solidaridad de sus miembros o al amplio campo de la Economía Social.

El concepto de *organización voluntaria* admite la distribución de beneficios entre sus integrantes (Cooperativas, Mutuas...) siempre que destaque la solidaridad y colaboración personal no retribuida por parte de sus miembros. Según Penelas y Cuesta incluiría asociaciones de hecho (como las peñas quinielísticas o las cofradías); Mutuas, Mutualidades y montepíos; Asociaciones y Fundaciones; corporaciones como los Colegios profesionales o la ONCE; obras y acciones sociales promovidas por partidos políticos o empresas (como economatos y residencias); instituciones auxiliares de las Administraciones Públicas (A.A.PP.) (como la Cruz Roja); instituciones eclesíásticas (parroquias, Cáritas); la obra social de las Mutualidades...⁴

En una interpretación aún más extensa, llegamos a incluir toda la denominada *Economía Social*, que estaría compuesta por todo tipo de instituciones que tengan como fin la solución de problemas colectivos, compaginando mercado y justicia social, ya sea a través de instituciones sin fines de lucro u otras, como las Cooperativas o Mutualidades que repartan los posibles beneficios entre sus miembros.

Esta línea de trabajo de evaluar la Economía Social en su conjunto fue la seguida por Barea y Monzón en la elaboración de una *cuenta satélite* integrada⁵, que recogía veintiún tipos de instituciones. Junto a las Fundaciones y Asociaciones se incluían diversas variantes de Mutualidades, Cooperativas de once clases diferentes (agrarias, de enseñanza, de viviendas...), más las Sociedades Anónimas Laborales u otras Sociedades Anónimas controladas por agentes de la Economía Social.

A pesar de las muchas lagunas estadísticas encontradas en este trabajo pionero en España, se manejaron datos (en general de 1988) de unas 18.000 instituciones, con un empleo que se acercaba a los 400.000 puestos de trabajo remunerados, una producción del orden de 2,6 billones de pesetas y un valor añadido de 1,3 billones, equivalentes a un 4 por 100, aproximadamente, del valor de estas macromagnitudes para el conjunto de empresas del país.

Por orden de importancia de su producción, ocupaban el primer lugar de esa Economía Social, las Mutualidades (32 por 100 del total), las Cooperativas de trabajo asociado (25 por 100), las Cooperativas agrarias (19 por 100) y las Sociedades Anónimas Laborales (15 por 100).

⁴ A. PENELAS y P. CUESTA, "La prestación de servicios por las organizaciones no lucrativas en España", *Distribución y Consumo*, núm. 34, junio-julio (2001), págs. 34-47.

⁵ J. BAREA y J. L. MONZÓN, *Las cuentas satélite de la economía social en España*, CIRIEC España, Valencia, 1995.

La experiencia de contabilización más estricta en cuanto a los criterios de delimitación es la realizada dentro del Sistema Europeo de Cuentas actual (SEC 95). Se advierte, sin embargo, que sólo se evalúa separadamente el sector de las Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares (ISFLSH)⁶. De acuerdo con esta delimitación, se incluyen las instituciones sin fines de lucro dotadas de personalidad jurídica que sirven a los hogares y son productores privados de bienes y servicios no de mercado, tales como las Asociaciones profesionales, científicas, religiosas, recreativas, culturales..., así como Fundaciones, Sindicatos, Partidos políticos y organizaciones de las Iglesias.

Es importante tener en cuenta que, con los criterios contables aplicados, una gran parte de la Economía Social queda incluida en los sectores institucionales de empresas y Administraciones Públicas. Así, quedarán integradas en el sector empresarial todas las instituciones sin fines de lucro que sirvan a las empresas, que estén dominadas por ellas en sus organismos rectores, o que obtengan más de un 50 por 100 de sus ingresos como consecuencia de las ventas de sus productos a mercados. En forma similar, se considerarán como parte de las Administraciones Públicas aquellas instituciones que se financien mayoritariamente con transferencias públicas, que impliquen que dichas AA.PP. ejerzan un control sobre las actividades desarrolladas. Adicionalmente, aquellas instituciones sin fines de lucro de escasa importancia económica (dos o menos empleados) se incluirán directamente entre las actividades del sector Hogares.

En otras palabras, las normas del SEC 95, válidas para todos los países de la Unión Europea, implican incluir, prácticamente, en el sector Empresas las actividades de mecenazgo, Cooperativas, Mutualidades, Sociedades participadas, Mutualidades y las diversas Asociaciones y Fundaciones creadas, financiadas y dirigidas por empresas. Asimismo, serán parte de las AA.PP. las Asociaciones, Fundaciones y otras corporaciones de derecho público que creen, financien y dirijan (en lo fundamental) estas Administraciones. Por último, las Asociaciones de pequeño tamaño (como las comunidades de vecinos, clubes deportivos locales, peñas...) no se considerarán como independientes de las familias o personas que en ellas se integran.

Hace unos años, como trabajo previo a la implantación del nuevo sistema contable SEC 95 en España, realizamos un estudio bajo la dirección del Instituto Nacional de Estadística y con el patrocinio de Eurostat⁷. Un resumen del mismo se encuentra en Barea y Pulido⁸.

⁶ EUROSTAT, *Sistema Europeo de Cuentas, SEC 95*, Luxemburgo, 1996.

⁷ INSTITUTO L. R. KLEIN, *Valoración de la actividad económica de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares*, Documento interno, Madrid, 1998.

⁸ J. BAREA y A. PULIDO, "El sector de instituciones sin fines de lucro en España", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, abril (2001), págs. 35-49.

El punto de partida de nuestro estudio eran los diferentes registros disponibles de Asociaciones de todo tipo, entidades religiosas, Fundaciones, Partidos y sindicatos. Aunque se realizaron algunas rectificaciones y añadidos, finalmente utilizamos como base el Directorio Central de Empresas (DIRCE), actualizado permanentemente por el INE y publicado anualmente⁹.

Una vez establecido el directorio de partida, pusimos en marcha una encuesta muestral (1.500 instituciones) para las Asociaciones y Fundaciones de menos de 50 asalariados, utilizamos las memorias de actividad de las grandes, las cuentas del Tribunal de Cuentas, de los partidos políticos, los informes económicos de gestión de los sindicatos y las estadísticas de la Iglesia Católica en España.

Se estimaron para cada uno de los cinco tipos de instituciones diferenciadas (Asociaciones, Fundaciones, Iglesia, Partidos políticos y Sindicatos), el conjunto de cuentas definidas en el manual del SEC 95.

Las cifras agregadas, referidas a 1995, indicaban que las ISFLSH empleaban unas 120.000 personas, producían bienes y servicios por valor de algo más del medio billón de pesetas (unos 3.300 millones de euros), siendo el valor añadido aportado al PIB español de algo más de 300.000 millones de pesetas (cerca de 2.000 millones de dólares), equivalente al 0,5 por 100 del total. Como puede verse, cifras mucho más modestas que las comentadas anteriormente para otros estudios que utilizan filtros menos estrictos en la configuración del sector.

Sin embargo, la evaluación según normas Eurostat tiene algunas ventajas considerables. La primera es el rigor estadístico del procedimiento de cálculo y su comparabilidad para todos los países de la Unión Europea. La segunda es el detalle de contenido, al disponer del conjunto de cuentas de producción, explotación, rentas, patrimonio y financiera. Por último, la actualización permanente que realiza el INE desde 1995 con datos integrados en el conjunto de la Contabilidad Nacional, aunque todavía no se publique el detalle de las cuentas para las ISFLSH.

Aun sin entrar en los detalles de las cuentas, puede resultar de interés la estructura de recursos y empleos que se incluyen en el esquema adjunto, y que hemos deducido de las estimaciones que realizamos para el año 1995. Tanto en recursos como en empleos, más de la mitad corresponde a transferencias corrientes. La producción de bienes y servicios es en su gran mayoría de no mercado (93 por 100) y el 60 por 100 de la producción es valor añadido. Si del PIB total su valor añadido sólo representa el 0,4 por 100, de la producción de bienes y servicios de no mercado aproximadamente el 5 por 100 proviene de las ISFLSH.

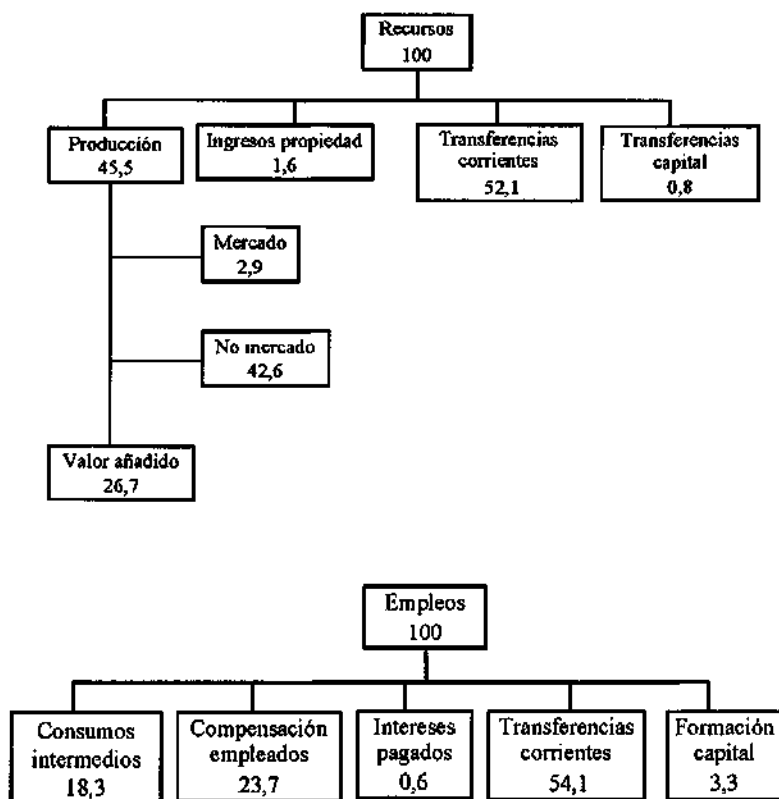
⁹ INE, *El Directorio Central de Empresas (DIRCE)*, varios años.

Con los datos más actuales, puede calcularse la producción total de bienes y servicios por parte de estas Instituciones Sin Fines de Lucro al Servicio de los Hogares en unos 10.000 millones de euros para el año 2002, a los que habría que añadir otra cuantía similar en concepto de transferencias de renta, tanto en forma de ayudas financieras como, principalmente, de pagos en especie, es decir, bienes y servicios producidos por otras instituciones y puestos gratuitamente a disposición de las familias.

Se han mencionado hasta aquí tres intentos diferentes de valorar ese Tercer Sector: a través de las instituciones no lucrativas, la Economía Social o las ISFLSF. En cualquier caso, a las dificultades de delimitación del sector se añaden las propias limitaciones de una valoración económica para unas actividades que no sólo no se venden en mercados, sino que incluso no se evalúan con los criterios de medida habituales.

No me refiero sólo a los trabajos gratuitos de un voluntariado activo, sino también a los de todos los integrantes de esas instituciones no lucrativas, a los reemplazos y donaciones de productos usados sin valor económico aparente, a

Esquema de estructura de recursos y empleos para las ISFLSH



múltiples acciones solidarias y de respeto al medio ambiente que sólo se percibe lo que realmente valen cuando hay que remediar (con coste económico) los males causados.

En resumen, medir el Tercer Sector es útil y debemos profundizar en esa dirección. Pero no confundamos una realidad compleja y rica en matices con su siempre limitado reflejo económico.

Bibliografía

- BAREA, J. y MONZÓN, J. L., *Las cuentas satélite de la economía social en España*, CIRIEC España, Valencia, 1995.
- BAREA, J. y PULIDO, A., "El sector de instituciones sin fines de lucro en España", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, abril (2001), págs. 35-49.
- EUROSTAT, *Sistema Europeo de Cuentas, SEC 95*, Luxemburgo, 1996.
- INE, *El Directorio Central de Empresas (DIRCE)*, varios años.
- INSTITUTO L. R. KLEIN, *Valoración de la actividad económica de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares*, Documento interno, Madrid, 1998.
- PENELAS, A. y CUESTA, P., "La prestación de servicios por las organizaciones no lucrativas en España", *Distribución y Consumo*, núm. 34, junio-julio (2001), págs. 34-47.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., "El sector no lucrativo en España", *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 37, abril (2001), págs. 51-78.
- SÁENZ DE MIERA, A., *El azul del puzzle. La identidad del Tercer Sector*, Ediciones Nobel, Oviedo, 2000.
- SALAMON, L. M. y ANHEIER, H. K. y colaboradores, *La sociedad civil global. Las dimensiones del sector no lucrativo*, Fundación BBV, Madrid, 2001.

El Sector No Lucrativo español en el entorno de la globalización

J. I. Ruiz Olabuénaga

Catedrático Emérito de Sociología
Universidad de Deusto

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL SECTOR NO LUCRATIVO ESPAÑOL. 3 EL SECTOR NO LUCRATIVO ESPAÑOL EN EL ENTORNO EUROPEO. 4. EL SECTOR NO LUCRATIVO EN EL PLANO INTERNACIONAL. 5. LA GLOBALIZACIÓN DEL SECTOR. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

El asociacionismo no lucrativo canaliza la dinámica de la solidaridad voluntaria, ofrece una visibilidad social cada día mayor e impregna, con su solidaridad orgánica, la convivencia colectiva de las sociedades modernas con creciente intensidad y difusión. Nacido de la espontaneidad local, el Sector No Lucrativo o Tercer Sector se caracteriza por su presencia internacional, y, condicionado por una inabarcable heterogeneidad de formas y estatutos corporativos, se manifiesta como un flujo dinámico común a todas las sociedades modernas.

Cuatro ambigüedades básicas impedían hasta ahora un análisis preciso y riguroso del Sector No Lucrativo y hacían imposible, en consecuencia, intentar evaluar su significado y su trascendencia social: las relativas a su indefinición conceptual, a su desarrollo histórico, a su ambivalencia jurídica y, finalmente, a su peso estadístico.

Respecto a la *primera* de ellas, se echaba de menos una definición operativa que se acercase lo más posible a lo que, de manera más amplia, recoge el sentir internacional de lo que significa un hecho social en el que toman parte el voluntariado, la participación civil, la responsabilidad democrática, la solidaridad social y la iniciativa grupal.

Respecto a la *segunda*, carecíamos de una documentación sistemática del alcance histórico de este fenómeno que, solamente en una parte de sus manifestaciones (ni siquiera la más importante) y en su dimensión estructural formal (más que en su contenido y sus objetivos institucionales), puede ser entendido y calificado como "nuevo".

La *ambigüedad jurídica* provenía de lo que podemos denominar el "receso" histórico con el que los aparatos gubernamentales han visto secularmente al movimiento civil solidario. Se desconocía de forma específica el tamaño y la estructura corporativos de sus entidades no menos que el volumen y el perfil demográfico de sus socios, empleados y voluntarios, y el alcance y la gestión de sus recursos económico-financieros. Faltaba, finalmente, un esfuerzo ulterior de homogeneización de contenidos y fechas que permitiese la comparabilidad homogénea de los datos nacionales y, por supuesto, la conexión de éstos con los relativos a otros países. En su defecto, florecían un haz de estereotipos y supuestos arbitrarios que lo presentaban como un movimiento social bisoño, débil, inexperto y desprofesionalizado que poco o nada tenía que ver con su realidad verdadera.

Expresiones como las de Sociedad Civil, Sociedad Global Civil, ONG, ONGD, ONLAS e INGO¹, Tercer Sector y Sector No Lucrativo, aunque no han llegado a constituirse todavía en "islas de significado" (según la expresión del sociólogo Zerubavel), han logrado introducirse en la conversación cotidiana de la opinión pública no menos que en las disertaciones del mundo económico. Una difusión tan generalizada no es otra cosa que una manifestación de que subyace bajo ella una importante realidad social.

Con motivo del aumento de la presencia del voluntariado y de su influjo en nuestras sociedades, ha crecido el deseo de conocer tanto el número como el comportamiento de las Organizaciones no lucrativas no gubernamentales. Aunque no sea el número el núcleo más importante del interés sino la aportación que ofrece al progreso social y democrático, las Administraciones están demostrando un interés creciente por conocer en profundidad todos aquellos puntos que ponen de manifiesto el significado social que este fenómeno constituye para el desempeño de la gestión política pública.

Su impacto social en la oferta de servicios a la sociedad, su contribución en la mediación de conflictos, su papel en la promoción de líderes sociales, su creciente trascendencia como yacimiento de empleo, la relevancia de su peso económico en el marco del producto interior bruto de las naciones, su instrumentalidad como plataforma para el ejercicio de la participación democrática, así como su oferta de acción política en el entorno de la globalización, han despertado no sólo el interés de las Administraciones Públicas por controlarlo sino el interés de los científicos por precisar, describir, interpretar y explicar su pujanza y su dinamismo progresivos. A todo ello se suma el papel influyente que juega en el proceso de globalización de la sociedad moderna.

¹ Las siglas se multiplican aceleradamente: ONG (Organización No Gubernamental) ONGD (Organización No Gubernamental de Desarrollo, ONL (Organización no lucrativa), ONLAS (Organización no lucrativa de Acción Social), INGO (Organización Internacional No Gubernamental)

El Tercer Sector, como expresión de la solidaridad altruista organizada, como manifestación del ejercicio de la responsabilidad civil o como pavés de la participación democrática ciudadana, es un fenómeno que hunde sus raíces históricas, tanto en el plano local y nacional como a escala multinacional y global en siglos de experiencia cívica que han conocido cofradías y gremios, terceras órdenes y casas de misericordia, hermandades y fundaciones, montepíos, mutuas y cooperativas, liceos, círculos, agrupaciones, sindicatos y partidos políticos, y un sin fin de denominaciones utilizadas para individuar las organizaciones no lucrativas brotadas al margen de las Administraciones Públicas.

Su innegable historicidad no impide, sin embargo, que su desarrollo institucional se vea afectado por dos condicionamientos estructurales de las sociedades contemporáneas: el de la globalidad y el del organizacionismo, que convierten al Sector No Lucrativo en un fenómeno característico de la sociedad civil organizada y global actual. Todo ello da pie a que se plantee el estudio de este fenómeno para el caso español desde tres puntos de vista, a saber, como fenómeno español institucionalizado "nacionalmente", como fenómeno comparable con el desarrollado "en otras sociedades" y como fenómeno "institucionalizado globalmente".

2. El Sector No Lucrativo español

Si hubiese que creer a todos cuantos han escrito y opinado desde Ángel Ganivet y Unamuno sobre el pueblo español, una de las características más destacadas y específicas de éste sería la del individualismo, o sea, la antítesis absoluta del asociacionismo. Y si fuera cierta la tesis de Alexis de Tocqueville de que el desarrollo asociativo de un pueblo da la medida más exacta, no sólo de su nivel de democracia, sino de imaginación, de juventud, de solidaridad y libertad, la sociedad española sería, por eso mismo, una de las sociedades menos democráticas, a la par que una de las más tristes, menos solidarias y menos libres.

El asociacionismo español goza de una doble imagen social, por un lado, el asociacionismo como forma organizada de la vida civil y social es interpretado mayoritariamente como una virtud social promotora de solidaridad, libertad y democracia y, por otro, es visto como el gran ausente de nuestra convivencia ciudadana. Ambas interpretaciones, sin embargo, distaban de haber sido contrastadas, hasta hace muy poco, con investigaciones en profundidad.

Sin embargo, a medida que van apareciendo estudios cada vez más fiables sobre el nivel de asociacionismo de la sociedad española, se va comprobando que éste es mucho más relevante de lo que se suponía, y que el número de entidades, socios y voluntarios, así como la magnitud de sus presupuestos y su volumen financiero, son más importantes de lo que se suponía, lo que ha desatado una serie de interrogantes sobre el papel que este sector desempeña

en el progreso y bienestar de la sociedad, y si son más relevantes sus funciones sociales o sus disfunciones.

Al mismo tiempo, dada la centralidad del problema del paro en nuestras sociedades modernas, ha surgido con fuerza el interés por determinar con precisión la relevancia del sector para la creación de empleo. De esta manera, comienza a identificarse la funcionalidad social del Sector No Lucrativo con su condición de potencial yacimiento de empleo.

Desde esta perspectiva, una valoración panorámica del asociacionismo español debe incluir, por fuerza, ambos niveles de información; por un lado, el relativo a la intensidad de su presencia en la sociedad española, y por otro, el de conocer cuál es la aportación de este sector a la economía, cuál es su contribución específica a la crisis del paro, y cuál es su impacto político o su contribución al desarrollo del marco democrático de convivencia social. Por fortuna, disponemos de estudios generales como el patrocinado por la Fundación BBVA² sobre el Tercer Sector en general, los de Gregorio Ruiz Cabrero, de la Universidad de Alcalá, y Julia Montserrat y Demetrio Casado, los de Ruiz Olabuénaga y Antonio Jiménez Lara, los del Grupo Ciriec, de Valencia, y los más concretos de la Fundación Tomillo, los del Ministerio de Asuntos Sociales, así como los de F. Chacón y L. Vecina, y, finalmente los de la fundación catalana Esplay o los de Edex y Cindes en Bilbao.

Tanto la existencia actual como su desarrollo institucional, el peso social o la estructura interna del Sector No Lucrativo español, son imposibles de calibrar si no es dentro del contexto histórico, socioeconómico y legal en el que se hallan enmarcados.

Cinco condicionamientos estructurales de la sociedad española (la hegemonía social del catolicismo, el corporativismo contemporáneo, la nueva democracia española, la memoria histórica, y la laicización/razionalización del mundo) despuntan como otros tantos instrumentos de interpretación de este fenómeno; y apunto, igualmente, la coincidencia de diferentes autores en encuadrar el Tercer Sector español dentro de un amplio tipo latino mediterráneo en el que coexisten simultáneamente un "recelo institucional" con una "simbiosis operativa de complemento mutuo".

Dando por válida la definición operativa de Sector No Lucrativo utilizada por el grupo investigador de la Universidad Johns Hopkins University, el Sector No Lucrativo español viene constituido fundamentalmente por un conjunto de ocho tipos de instituciones que, a su vez, comprenden un total estimado de 253.507 entidades no lucrativas en toda España (cuadro 1).

² Dirigido por el Profesor J. I. RUIZ OLABUÉNAGA: "El Sector no Lucrativo en España", FBBVA, Bilbao, 1998.

Cuadro 1.-Tipos de entidades no lucrativas

Tipo	Número
Asociaciones ^a	174.916
Fundaciones	5.698
Cooperativas	7.822
Mutualidades de Previsión Social	400
Centros de enseñanza	6.392
Clubes deportivos ^b	58.085
Cajas de Ahorros con Obra Social	50
Hospitales	144
Total	253.507

Notas: (a) El dato procede del listado del Ministerio de Interior correspondiente a 31-XII-96, pero es más acertada su aplicación (dado el desfase burocrático entre entrada y publicación de registro) a la situación real de 1995. (b) En esta rúbrica se incluyen solamente los clubes de deporte competitivo y federado y, dentro de ellos, los no convertidos en Sociedades Anónimas por la reciente legislación española.

La cifra resulta más bien conservadora por cuanto sólo incluye un número reducido tanto de Cooperativas como de Mutuas (se excluyen, por ejemplo, las Mutuas patronales de accidentes de trabajo y las Mutuas de seguros). Aplicando la categorización ICNPO, el cuadro general resultante se aproxima al siguiente reparto institucional (cuadro 2).

Cuadro 2.-Distribución de organizaciones no lucrativas según sectores de ICNPO

Tipo ICNPO	Fundaciones	Asociaciones	Otras	Total
Cultura, deporte y ocio	1.140	88.328	58.085	147.553
Educación e investigación	2.002	25.999	7.005	35.006
Salud	772	1.834	144	2.750
Servicios sociales	1.450	6.472	0	7.922
Medio ambiente	10	5.508	-	5.518
Desarrollo comunit. y vivienda	100	20.496	6.828	27.424
Derechos civiles	64	15.334	381	15.779
Intermediarios filantrópicos	40	0	50	90
Actividades internacionales	30	500	0	530
Asociaciones profesionales	90	10.445	0	10.535
Mutualidades de Previsión Social	0	0	400	400
Total	5.698	174.916	72.893	253.507

El significado social de este conjunto de entidades puede calibrarse mejor determinando los recursos humanos y financieros que involucra, desglosando para su determinación el nivel de pertenencia (socios), el volumen de participación (voluntarios), su amplitud como yacimiento de empleo (empleados) y el peso económico que posee (presupuesto y balance).

El nivel de pertenencia a una asociación voluntaria puede medirse de dos formas: a) por el número de registros o "cuotas" existentes en el total de las más de doscientas mil organizaciones no lucrativas españolas, o b) por el

número de personas inscritas como socios en ellas. Según nuestros cálculos, el número de cuotas gira en torno a los 26 millones (cuadro 3). Un número que, por su abultado volumen, rompe con la tradición informativa de los estudiosos del asociacionismo voluntario español y, por lo tanto, precisa de matizaciones importantes antes de ser aceptado sin reservas.

Estas cifras, en su conjunto, distan mucho de corroborar la imagen social que se venía dando del asociacionismo español. Más que de un fenómeno retardado o infradesarrollado, como podría creerse, se trata de un poderoso y complejo hecho social.

Cuadro 3.-Organizaciones y Cuotas

Tipo ICNPO	Organizaciones		Cuotas	
	Número	%	Número	%
Cultura, deporte y ocio	147.553	58,2	9.068.752	35,1
Educación e investigación.....	35.006	13,8	2.307.115	8,9
Salud	2.750	1,1	1.160.852	4,5
Servicios sociales	7.922	3,1	2.227.750	8,6
Medio ambiente.....	5.518	2,2	275.900	1,1
Desarrollo com. y vivienda.....	27.424	10,8	2.724.361	10,6
Derechos civiles	15.779	6,2	1.936.387	7,5
Intermediarios filantrópicos	90	0,0	2.000	0,0
Actividades internacionales.....	530	0,2	1.500.000	5,8
Asociaciones profesionales.....	10.535	4,2	2.600.600	10,1
Mutualidades de Previsión Social.....	400	0,2	2.000.000	7,8
Total.....	253.507	100,0	25.803.717	100,0

La participación. En paralelo al conjunto de socios se encuentra el del voluntariado, entendido como un comportamiento por el que un individuo (socio o no de una organización no lucrativa) toma parte, a favor de ésta, en actividades que, ordinariamente, serían remuneradas por ella.

Siguiendo la opinión de los directores de diferentes plataformas de voluntariado, pueden concretarse dos tipos de voluntario: *en sentido amplio* (esto es, todo aquel que dedica una hora al mes, como mínimo, a una organización no lucrativa) y *en sentido estricto* (todo aquel que dedica más de 16 horas mensuales a una de estas organizaciones).

Por fuerza es necesario recurrir a las informaciones, más o menos consistentes, de los sondeos llevados a cabo recientemente. La conclusión principal que se deduce de ellos es que el nivel de voluntariado no baja del 9,5 por 100 de la población mayor de 18 años, pero tampoco supera el 15 por 100, lo que llevaría a una doble estimación tentativa. Por un lado, el número de voluntarios en sentido amplio podría cifrarse en 2.931.219 y, por otro, el de voluntarios en sentido estricto cuyo número ascendería a 1.026.482.

El Empleo. El tercer colectivo de recursos humanos del Sector No Lucrativo queda formado por aquellos individuos -socios o no- que suscriben

un contrato formal de trabajo, a tiempo parcial o completo, con una organización no lucrativa de la que reciben, a su vez, el salario correspondiente. Al igual que el voluntariado, el empleo remunerado generado por el sector puede concretarse en dos indicadores diferentes, a saber: a) el *número total de personas* ocupadas en él, contratadas a jornada completa o, lo que es bastante común en el sector, a jornada parcial; y b) El *número de empleos retribuidos* en términos de jornada completa "equivalente"³.

A estos dos indicadores puede añadirse un tercero complementario, calculado al añadir al empleo retribuido equivalente el empleo en jornada completa que supone el trabajo efectuado por los voluntarios. Combinando las diferentes fuentes informativas que hemos podido consultar, nuestro cálculo más fiable arrojaría un número de 548.366 personas ocupadas, con un equivalente de 475.179 empleos a jornada completa.

El Peso Económico. La operatividad de una organización no lucrativa, como la de cualquier otra organización, descansa en términos financieros sobre tres elementos: los gastos de capital, los gastos de personal y los demás gastos corrientes dedicados a la adquisición de los medios necesarios para su funcionamiento. Al igual que ocurre en otros países de los que se dispone de abundante información, este sector se caracteriza, excepto en subsectores muy específicos, por una abundante intensidad del factor trabajo frente a una muy reducida presencia de capital. Se ha hecho notar, con razón, la escasa potencialidad de las instituciones de este sector precisamente por su escasa intensidad de capital, lo cual no es óbice para que algunas de ellas acumulen una gran aportación del capital o para que, con esta intensidad o sin ella, alcancen a desarrollar entidades de gran tamaño organizacional⁴.

La estructura del gasto del Sector No Lucrativo equivaldría en gastos de capital a 396.674 millones de pesetas, y a 3.698.562 millones de gasto operativo de personal, lo que suma un total, incluida la imputación del costo del trabajo voluntario, de 4.095.236 millones (5,8 por 100 del PIB), y de 3.215.247 millones de pesetas (4,6 por 100 del PIB) sin incluir el trabajo voluntario). Unas cifras nada despreciables, sobre todo si se tiene en cuenta el olvido institucional de que el sector es víctima en los registros clasificatorios de la contabilidad oficial.

³ Este índice es mucho más apropiado cuando de lo que se trata es de determinar la importancia relativa del sector en términos de generación de empleo, pues se calcula teniendo en cuenta la duración efectiva de la jornada realizada.

⁴ Es el caso de algunos hospitales, Universidades privadas, corporaciones como la ONCE o instituciones como Cáritas, Médicos Mundi o Manos Unidas.

3. El Sector No Lucrativo español en el entorno europeo

El esfuerzo comparativo del trabajo elaborado por el grupo de investigación en la Fundación Banco Bilbao Vizcaya (FBBVA), conjuntamente con el Proyecto comparativo sobre el Sector No Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins, ofreció suficientes oportunidades tanto para captar las circunstancias y peculiaridades locales españolas como para compararlas y contrastarlas de manera sistemática con las de algunos de sus homólogos del resto de Europa y del mundo.

La aplicación de una definición operativa, compartida y reducida a una fecha única permite la comparabilidad internacional del peso social del Tercer Sector, lo que, para el caso español, confiere un significado importante a sus resultados. Ningún autor, en efecto, había imaginado hasta entonces que pudiera resistir la comparación con otros países de economía desarrollada. Era un sentir común que la sociedad española, caracterizada por el individualismo y la insolidaridad social, presentaba un cuadro reducido de organizaciones no lucrativas. Los resultados de la investigación llevada a cabo sugieren, por el contrario, que tanto en términos de número de entidades no lucrativas como de volumen de empleo generado y de volumen económico gestionado es muy similar, en términos relativos, a otras sociedades europeas. A título de ejemplo, pudo determinarse la posición española en una tabla comparativa de 22 países respecto al empleo generado por el Tercer Sector (cuadro 4).

Frente a esta realidad social incontestable, llama poderosamente la atención el tratamiento administrativo marginal que este ámbito no lucrativo ha venido recibiendo hasta el momento presente. Tratamiento que se caracteriza por: a) el recelo histórico de la Administración Pública hacia las entidades privadas no lucrativas, concretamente las fundaciones; b) por el escaso, tardío y fragmentado marco legal que las regula; y c) por el inexistente control estadístico de su tamaño, estructura y funcionamiento. Esta situación resulta, además de anómala, incomprensible, dados el volumen social y financiero del sector y el peso político que han tenido en la historia reciente española.

Las características relevantes sobre la envergadura, estructura, financiación y papel del Sector No Lucrativo del sector español, en comparación con otros países europeos, se presentan a continuación. En primer lugar, aparte de su importancia social y política, el sector parece ser una fuerza económica importante y creciente en España, dada la significativa parcela que representa en los gastos nacionales y en el empleo. Más específicamente, este sector atrae un considerable volumen de *esfuerzo voluntario*; de hecho, el 9,8 por 100 de la población adulta española, aproximadamente, afirma dedicar parte de su tiempo a colaborar con organizaciones no lucrativas.

En segundo lugar, a pesar del gran volumen del Sector No Lucrativo en la economía española, está ligeramente por debajo de la media de algunos de sus

Cuadro 4.-*Empleo equivalente total no lucrativo*

País	Remunerado	Voluntario	Total
Holanda	12,4	5,1	17,5
Irlanda	11,5	2,7	14,2
Bélgica	10,5	2,5	13,0
Estados Unidos	7,8	4,1	11,9
Israel	9,2	1,8	11,0
Reino Unido	6,2	4,4	10,6
Australia	7,2	2,9	10,1
Francia	4,9	4,7	9,6
Alemania	4,5	3,1	7,6
Media de 22 países	4,9	2,2	7,1
España	4,5	2,3	6,8
Finlandia	3,0	3,3	6,3
Austria	4,5	1,2	5,7
República Checa	2,9	2,1	5,0
Japón	3,5	1,1	4,6
Argentina	3,2	0,6	3,8
Perú	2,4	0,5	2,9
Brasil	2,3	0,2	2,5
Rumania	0,3	1,4	1,7
Hungría	1,3	0,3	1,6
Eslovaquia	0,9	0,4	1,3
México	0,4	0,3	0,7

Fuente: L. SALAMON y H. ANHEIER, *The emerging sector revisited*, Johns Hopkins University, Baltimore, 1998.

homólogos en el resto de Europa. El volumen relativo del sector varía considerablemente entre los diferentes países, con oscilaciones que van desde el 12,6 por 100 del total de empleo no agrario en los Países Bajos, hasta menos del 1 por 100 del total del empleo de Méjico. La media del conjunto de los 22 países se sitúa en el 4,8 por 100. Esto significa que España se encuentra ligeramente por debajo de la media global, pero logra superar a Finlandia y Austria (por un estrecho margen), y se sitúa cerca de Francia y Alemania (ambas con el 4,9 por 100).

Aunque el empleo no lucrativo en España se sitúa bastante a la par con la media de los 22 países incluidos en el análisis, en comparación con la media de Europa occidental el porcentaje español es bastante reducido. Ello se debe al hecho de que, a pesar del gran número de organizaciones existente en España (253.000), la mayoría de las entidades no lucrativas españolas son bastante pequeñas y cuentan por lo general con un reducido número de empleados.

De igual modo que en otros países de Europa occidental, los servicios sociales dominan claramente la escena no lucrativa española: casi el 32 por 100 del empleo se dedica a éstos. Este porcentaje es mayor que la media europea (27,0 por 100) y supera con creces la media de los 22 países (18,3 por 100). También merece resaltarse que son los servicios sociales los que cuentan con el mayor porcentaje de empleo entre los tipos de actividades no lucrativas en

España. Esta situación refleja claramente la preponderancia de tres grandes redes de organizaciones no lucrativas: la ONCE, la Cruz Roja y Cáritas, pues todas ellas desempeñan un gran papel en la prestación y financiación de servicios en toda España.

En cuanto al peso relativo de cada una de las fuentes de financiación del Sector No Lucrativo, los ingresos procedentes de cuotas y cobros por servicios son preponderantes, con el 38,5 por 100 del total de ingresos (49,0 por 100 de los ingresos monetarios). Las transferencias del sector público, que suponen el 25,2 por 100 del total de ingresos (32,1 por 100 de los ingresos monetarios), es la segunda en importancia, mientras que el 36,3 por 100 restante proviene, bien de las donaciones privadas (que suponen el 14,8 por 100 de los ingresos totales y el 18,8 por 100 de los ingresos monetarios), bien del trabajo aportado por los voluntarios, cuya traducción en términos económicos representa, por sí sola, el 21,5 por 100 de los ingresos del sector. Así pues, las cuotas y cobros por servicios son la principal fuente de ingresos del Sector No Lucrativo español, representando los donativos privados un mayor porcentaje que en cualquier otro país de la Unión Europea.

Tan rico y heterogéneo como el ámbito de las Asociaciones es el de las Fundaciones europeas, en el que España ocupa un posición relativamente aventajada con cerca de 6.000 Fundaciones (cuadro 5).

Cuadro 5.-Fundaciones europeas

País	Número	Núm. /100.000 Hab.
Suecia	20.000	200
Dinamarca	14.000	272
Turquía	9.300	16
Reino Unido	8.800	16
Alemania	8.300	10
Suiza	8.000	111
España	6.000	15

Fuente: A. SCHLITZER (ed.), *Foundations in Europe*, Bertelsmann Foundation, Londres, 2001, pág. 52.

Al igual que en el resto de entidades no lucrativas, el aumento de las Fundaciones en las últimas décadas ha sido espectacular. España, junto con otros países del Sur de Europa (como Italia, Turquía o Portugal) destaca por encabezar este resurgir fundacional frente a otros de ritmo más moderado (como el Reino Unido, Finlandia, Alemania, Suiza o Grecia), y más aún respecto a Francia, Bélgica o Austria. El clima político generalizado en Europa parece fomentar, más bien que constreñir, el crecimiento institucional de las Fundaciones, y España no es ninguna excepción al respecto.

El hecho de que el Sector No Lucrativo Español sea de menor volumen que sus homólogos de Europa Occidental es consecuencia de diversos factores

que vienen de lejos, así como de acontecimientos más recientes. La larga y complicada historia española, con un papel preponderante de la Iglesia Católica, y el tardío desarrollo de la industrialización y del moderno Estado administrativo, tuvieron algo que ver al respecto; como también la fuerte política corporativa durante la dictadura franquista y la supresión de las libertades civiles, lo cual redujo el espacio social y político para el surgimiento potencial de muchos tipos de organizaciones no lucrativas.

La transición desde un modelo autoritario a la democracia trajo la creación de un espacio de intervención civil, espacio que fue ocupado por un sin número de asociaciones, emergentes movimientos sociales y por la actividad ciudadana. Finalmente, el notable desarrollo económico en España, desde 1975, ha generado nuevas demandas de servicios sociales. Estos servicios son prestados, en parte al menos, por un Sector No Lucrativo en creciente expansión.

El modelo de financiación no lucrativa en España difiere considerablemente del modelo del resto de Europa Occidental. Las organizaciones no lucrativas de otros países obtienen, por regla general, la inmensa mayoría de sus ingresos del sector público. Así, frente al 32,1 por 100 de España, la media porcentual del total de ingresos provenientes de pagos del sector público ascendía al 55,6 por 100 en nueve países de Europa Occidental. El porcentaje de ingresos por cuotas, por el contrario, era mucho mayor en España que en el resto de Europa, y los ingresos por filantropía también eran relativamente mayores. Así pues, a pesar de que el tamaño y composición del Sector No Lucrativo en España son similares a los del resto de países de Europa Occidental, su estructura financiera es totalmente diferente: menor peso relativo del sector público y mayor relevancia de la filantropía privada.

Al margen de lo dicho, tres notas cabe destacar: a) la larga tradición histórica del Sector No Lucrativo en España, b) su nivel de desarrollo actual es semejante al de Francia, Alemania o Austria, y c) el alto significado del sector en términos de empleo y de PIB (5,8 por 100).

En resumen, desde que comenzara el proceso de democratización, a mediados de los años setenta del pasado siglo, España ha obtenido grandes logros que han abierto el camino para el desarrollo de un moderno Sector No Lucrativo. Con todo, queda todavía mucho camino por recorrer. Una de las principales cuestiones a resolver, en contraste con la mayoría de los países de la Europa Occidental, es la falta de una política estable de relaciones entre el gobierno y el Sector No Lucrativo.

4. El Sector No Lucrativo en el plano internacional

La simple sospecha de que el arrollador avance del movimiento asociativo no lucrativo y no gubernamental no constituía un proceso exclusivo, ni

siquiera hegemónico, de la sociedad norteamericana impulsó al Instituto de Ciencia Política de la Universidad Johns Hopkins, de Baltimore, entre otros muchos centros de investigación, a examinarlo en términos comparativos con lo que sucedía en otras sociedades. La tesis clásica de Tocqueville sobre la peculiaridad del asociacionismo americano necesitaba un revisión académica que comprobase si el crecimiento espectacular del movimiento asociativo no lucrativo y no gubernamental era un "estilo de vida americano", si no exclusivo, al menos hegemónico, o, por el contrario, obedecía a fuerzas sociales comunes a todas las sociedades industriales y post-industriales modernas.

La convicción de que una fuerza emergente impulsaba la aparición de instituciones, cada vez mas abundantes en número y más estructuralmente fortalecidas por la multiplicación de seguidores que se adherían al movimiento asociativo, se transformó en hipótesis de trabajo que necesitaba ver confirmada la tesis de que un nuevo sector emergente estaba consolidándose en el marco de las naciones y Estados modernos. La Administración Pública y la economía de mercado, como columnas institucionales de la sociedad, asistían a la aparición de un Tercer Sector, ni gubernamental ni lucrativo, emparentado con la Economía Social, con la filantropía, la participación democrática y la sociedad civil, que progresivamente alcanzaba una mayor una relevancia.

A poco que se escrutaba en el fenómeno asociativo podía comprobarse, inequívocamente, por un lado, el paralelismo y la semejanza coincidentes con los que el asociacionismo voluntario invadía la escena pública de todas las sociedades y, por otro, las innegables discrepancias y diferencias en su estructuración y trascendencia.

Fue allí, en aquella institución, tras un intento preliminar aplicado a un reducido número de países, donde se llevo a cabo una investigación internacional sobre la estructura y el tamaño del supuestamente emergente Tercer Sector. Orientada básicamente al cotejo de su estructuración en el más amplio espectro de las naciones-Estado modernas, se inició la investigación sobre el Tercer Sector en condiciones que permitiesen el contraste de la hipótesis inicial central.

Para ello, fue seleccionado un conjunto de 46 países, aunque finalmente sólo 22 se integraron formalmente en el equipo investigador (9 de Europa Occidental, 4 de Europa Central, 4 de otros países desarrollados y 5 de Latinoamérica).

Todo el conjunto de investigadores se obligó a una misma definición del contenido del sector, a aportar información de una misma fecha y a utilizar la misma tipología y categorización de los datos. Lo que posibilitó el intento de la estandarización de toda la información recogida con el subsiguiente esfuerzo de comparación internacional. Los principales resultados se ofrecen a continuación de forma resumida:

- a) El Sector No Lucrativo, aparte de su importancia social y política, resulta ser una notable fuerza económica en la mayoría de las regiones, representando importantes cuotas del empleo y de los gastos nacionales.
- b) Existen grandes variaciones en el tamaño de éstos entre los países, siendo mayor en los países desarrollados y menor en el resto. Fin del mito, pues, de la preponderancia norteamericana defendida por la tesis Tocqueville; y, en ambos aspectos ocupan los primeros puestos Holanda, Irlanda, Bélgica e Israel.
- c) Prevalecen, por el número de entidades, las organizaciones relacionadas con la sociedad del ocio; por el número de empleos, el sector de los servicios sociales; y por el número de voluntarios, ambos en conjunto.
- d) La mayoría de los ingresos del sector proceden del sector público y de los cobros por servicios, no de la filantropía.
- e) El sector destaca como un importante generador de empleo, singularmente en Europa.

El cotejo internacional de los 22 países sugiere, al calor de los resultados obtenidos, una serie de consideraciones específicas aplicables al contexto europeo. Entre ellas destaca la necesidad de abrir el abanico de dimensiones a estudiar para captar la verdadera naturaleza del Sector No Lucrativo, que se ve condicionado al mismo tiempo que opera como condicionante del proceso de globalización del mundo moderno. Las organizaciones no lucrativas españolas, como cualesquiera otras de nuestro entorno, están adquiriendo un poder y una capacidad de influencia que no se ciñe a los límites estatales propios, debiendo operar a escala europea. Su creciente poder e influjo en la sociedad provoca en ésta una actitud de puesta en guardia para evitar todo posible atisbo de conducta fraudulenta en el corporativismo no lucrativo.

La transparencia hacia fuera comienza a constituirse en una condición *sine qua non* para que el asociacionismo no lucrativo disfrute del nivel de legitimidad social del que hasta ahora ha disfrutado, pero que puede perderse en la medida en que el desarrollo de la capacidad de ejercer influjo lleve a las organizaciones a una desviación de sus objetivos fundacionales. En contraposición, el esfuerzo de transparencia debe ir acompañado de un exigente programa de profesionalización que, buscando la máxima eficacia del movimiento asociativo, no caiga sin embargo en una dinámica de eficiencia comercial o estatal ajenas por completo al concepto de misión y de ciudadanía de la solidaridad características del Sector No Lucrativo.

El progreso del asociacionismo sigue avanzando no tanto en una búsqueda incondicional de gigantismo o de proliferación del número de sus entidades, como en la interconexión de sus estrategias y de su coparticipación mediante la creación y asentamiento de redes de interconexión para ejercer en un mundo globalizado.

5. La globalización del sector

Global Civil Societies (GCS) o International Non Governmental Organizations (INGO) son dos nombres nuevos que han adquirido popularidad mundial a lo largo de la década de los años noventa. Se refieren ambos a un tipo cada vez más numeroso de organizaciones no lucrativas ni gubernamentales cuyo escenario de operaciones y cuya responsabilidad de gestión están al margen del ámbito administrativo y político de las naciones-Estado. Su marco de referencia no es el de un Estado, ni siquiera el de varios Estados, sino el de la convivencia y la interacción a escala mundial por encima de ellos, y, con frecuencia, al margen de su capacidad de control e influjo.

Frente a la Globalización "de arriba", impulsada y controlada por los líderes políticos y financieros más poderosos, este nuevo movimiento constituye una "globalización desde abajo". Es fácil de observar la emergencia, a lo largo de la década de los años noventa, de una esfera supranacional de participación social y política en la que grupos de ciudadanos y movimientos sociales incidían en diálogos, debates y confrontaciones, tanto entre sí como con los grandes actores representantes de los gobiernos nacionales y de las grandes empresas comerciales. Por supuesto que no es la primera vez que grandes grupos de intereses financieros, lo mismo que ideológicos, interactúan entre sí por encima de las barreras administrativas de los Estados.

La organización supranacional del catolicismo o del Islam, las aspiraciones económico-políticas de los imperios español o británico y las entidades internacionales de la ONU, de la Commonwealth, de la Cruz Roja o de la Media Luna, las internacionales sindicales o políticas socialistas y liberales han existido durante centurias. Pero nunca ha sido tan acelerada ni tan intensa la explosión de entidades, el número de personas activamente involucradas en ellas y la amplitud de los campos de actuación y la diversidad de su intervenciones, como ahora.

Más concretamente, las llamadas INGO como GreenPeace, Amnesty international, Human Rights Watch, Paz y Tercer Mundo, adquieren una notoriedad y ejercen un influjo progresivamente mayor siguiendo un modelo de acción transnacional que iniciaran ya en 1839 la Sociedad antiesclavitud y el Comité Internacional de la Cruz Roja en 1864. Este proceso, que contaba con más de 30 organizaciones registradas oficialmente en 1874, y llegó a 1.083 en 1914, abarcaba una multitud de 9.789 organizaciones internacionales en 1981, aumentó a 17.826 en 1991 y alcanzó las 24.797 en 2001⁵

Tan importante como su crecimiento numérico ha sido su imparable proceso de interconexión que las acompaña, a modo de red de influencia y de poder social conjuntado. El número de federaciones y confederaciones, lo mismo que

⁵ H. K. ANHEIER, M. GLASIUS y M. KALDOR (eds.), *Global Civil Society 2.002*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pág. 197.

el de congresos y cumbres corporativas aumenta meteóricamente. Las grandes ciudades asumen un nuevo papel de albergue institucional que se traduce en que algunas de ellas se conviertan en sedes múltiples del asociacionismo global. Paralelamente, las cumbres organizativas acogen a decenas de miles de representantes registrados oficialmente, como en el caso del reciente Foro de Porto Alegre (Brasil 2.002), cumbres que, según Pianta, superaron la media de 30 congresos internacionales anuales en el bienio 2.000-2001. Las mismas organizaciones adquieren una dimensión global como la alcanzada por Amnesty International⁶

El resultado corporativo de los sistemas globales de interconexión logra no solo posibilitar la aparición de organizaciones gigantes sino que (expresando más nítidamente el carácter de la globalización) facilita que las quejas o aspiraciones de una pequeña "minoría local" puedan disfrutar de "audiencias globales" y encontrar eco instantáneo de apoyo a escala igualmente global, sin la mediación o apoyo de pertenencias étnicas, gubernamentales o empresariales.

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

Las ONG globalizan la resistencia a una globalización estatalizante o guiada exclusivamente por los criterios y la normativa del mercado neoliberal. El asociacionismo globalizante no dispone de un sistema institucional tan asentado como el del asociacionismo estatalizado en los ámbitos político (sistema de partidos), social (Estado de Bienestar) o económico (complejos industriales); en cambio, disfruta de una nivel de flexibilidad y de adaptabilidad mucho mayor, lo que le permite la creación espontánea de nuevas formas y estructuras organizativas que responden con mayor eficiencia a las nuevas demandas del desarrollo socioeconómico.

Las estructuras de coordinación lateral se fortalecen a costa de una coordinación vertical más centralizada pero más rígida y más resistente al cambio. Las INGO, sin embargo, sistematizadas con nuevas formas de estructuración en su funcionamiento corporativo, son precisamente las que experimentan un ritmo mayor de expansión y crecimiento. Como señalan Helmut Anheier y Nuno Themudo, "Hay un número creciente de organizaciones que no encajan en las clasificaciones estándar, formas que no cuentan con una base convencional ni se asemejan a las típicas ONG, sino que adoptan formas intermedias o discrepan de ellas por completo."⁷

Tal éxito del asociacionismo globalizante se debe inequívocamente al soporte de oportunidad que le facilita la expansión sistemática del entorno que

⁶ H. K. ANHEIER, M. GLASIUS Y M. KALDOR (eds.), *Global Civil Society*, ob. cit., pág. 193.

⁷ N. THEMUDO, en H. K. Anheier, M. Glasius y M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society*, Oxford, 2002, cap.8, pág. 196

le rodea, y el hecho de que la adaptación al mismo, lejos de haber alcanzado el límite de posibilidad, continúe aumentando inexorablemente, explica tanto su vertiginoso crecimiento como su progresiva diversificación estructural.

El proceso de globalización ofrece oportunidades de expansión de las entidades y de proliferación de sus estructuras, al mismo tiempo que establece límites a su desarrollo corporativo. La expansión del asociacionismo globalizante se explica básicamente por la oferta de nuevas oportunidades de acción al margen de las intervenciones de ámbito y responsabilidad estatales, como por la toma de decisiones de responsabilidad gubernamental multiestatal. A lo que habría que añadir la revolución tecnológica de las comunicaciones y su alteración de las coordenadas del espacio y del tiempo como condición para la interacción social.

Las mismas condiciones representan límites que constriñen la libertad de acción, dando lugar a la paradoja de que la marginación estatal de la globalización sólo puede sostenerse y garantizar su efectividad sobre la base de la responsabilidad y la gobernanza estatal. Las ONG exigen la aparición de nuevas formas institucionales de INGO cuya base de poder y fuente de recursos son precisamente las ONG estatales. Las burocracias estatales crean la necesidad de redes organizacionales de estructura horizontal que, a su vez, se sustentan en jerarquías verticales de funcionamiento multiestatal.

La globalización como proceso ha acarreado grandes beneficios a muchos lo mismo que exclusión a otros muchos. Es de estos últimos donde ha surgido la reacción del asociacionismo de oposición frontal a la globalización, así como la reacción de asociacionismo solidario a favor de un desarrollo que democratice y universalice los beneficios de una nueva liberalización y revitalización de los excluidos.

Esta doble condición de respuesta y acicate que existe entre la globalización y el asociacionismo lleva a que en esta relación sea más importante el problema de las posiciones que el de los tipos de actores frente a la globalización. Destacan por un lado los partidarios entusiastas de la globalización, tanto en su forma de capitalismo competitivo como de interconexión de un mercado regulado globalmente, partidarios al mismo tiempo de la universalización de los derechos humanos como de la difusión del desarrollo tecnológico mundial; defensores, en síntesis, de la globalización como un "bien mayor".

Frente a ellos se sitúan los opositores partidarios de retrotraer el proceso de globalización al mundo de los Estados-nación. Entre ellos se encuentran tanto los partidarios de la derecha, que defienden el capitalismo global aunque rechazan la apertura de fronteras indiscriminada y el establecimiento de una nueva normativa universal, como los de izquierda, opuestos frontalmente al globalismo capitalista, que no rechazan una norma común universal: a diferencia de quienes encuentran en el globalismo un "bien mayor", éstos lo evalúan como "intrínsecamente nocivo".

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

En este nuevo salto hacia adelante España no parece ocupar un puesto de liderazgo, al menos si éste se mide por indicadores como el número absoluto de sedes centrales de INGOs o la densidad de las mismas (cuadro 6).

Cuadro 6.-Sedes centrales de INGO por país y densidad organizacional^a

País	Sedes (número)	Densidad (por millón de habitantes)
Bélgica	1.203	120,7
Dinamarca.....	242	47,1
Francia.....	1.143	20,1
Alemania.....	492	6,2
Italia.....	310	5,5
Holanda.....	361	24,1
Suecia.....	247	28,9
Suiza.....	650	96,8
Reino Unido.....	949	16,5
Estados unidos.....	1.084	4,3
España.....	72	2,0

Fuente: H. K. ANHEIER, M. GLASIUS y M. KALDOR (eds.), *Global Civil Society*, ob. cit., págs. 317 y ss.

Los datos más relevantes al respecto son los siguientes:

a) Sedes INGO en España

España es sede central de 72 INGO (de un total de 10.140). Es miembro de 3.325 de un total de 14.850 y de 3.338 organizaciones, 45 cuentan con un líder español.

b) Composición interna

De los 475.179 empleos a jornada plena (FTE) del Sector No Lucrativo, 9.380 lo hacen en alguna de las INGO, y de los 253.599 voluntarios, en sentido estricto, 9.789 ofrecen su colaboración en INGO.⁸

El futuro del asociacionismo, lejos de presentar señales de estancamiento o debilitamiento, ofrece síntomas de crecimiento, de plurifuncionalidad y de diversificación, sobre todo, en expresión de Anheier y Themudo, es preciso que continúe siendo eco local, conforme con las regulaciones nacionales, y relevante globalmente. Todo parece indicar que uno de sus retos mayores consiste

⁸ H. K. ANHEIER, M. GLASIUS y M. KALDOR (eds.), *Global Civil Society*, ob. cit., pág. 327

en lograr estos objetivos buscando un balance operativo entre centralización y descentralización, y entre estandarización y flexibilidad ⁹.

Bibliografía

- ÁLVAREZ DE MON PAN DE SORALUCE, S. (dir.), *El Tercer Sector: retos y propuestas para el próximo milenio*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1998.
- ANHEIER, H. K., GLASIUS, M. y KALDOR, M. (eds.), *Global Civil Society*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- ARCHARNBAULT, E., *The Nonprofit Sector in France*, Manchester University Press, Manchester, 1997.
- CABRA DE LUNA, M. A., *El Tercer Sector y las Fundaciones en España. Hacia el nuevo milenio*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998.
- CASADO, D., *Entidades sociovoluntarias en Europa*, Editorial Hacer, Barcelona, 1997.
- FISHER J., *Non Governments: NGOs and the political development of the Third World*, Kumarian Press, West Hartford, 1998.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONTSERRAT CODORNIÚ, J., *Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo social*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. ET AL., *El Sector No Lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., *El Sector No Lucrativo en España*, BBVA, Bilbao, 1998.
- SAENZ DE MIERA, A., "Las Fundaciones españolas en el siglo XX", *Revista de Occidente*, 180 (1996), págs. 71-93.
- SAJARDO MORENO, A., *Análisis económico del Sector No Lucrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.
- SALAMON, L. y ANHEIER, H., *The emerging Nonprofit Sector: an overview*, Manchester, University Press, Manchester, 1996.
- SALAMON, L. y ANHEIER, H., *The Emerging Sector Revisited*, Johns Hopkins University, Baltimore, 1998.
- SCHLUTTER, A. (ed.), *Foundations in Europe*, Bertelsmann Foundation, Londres, 2001.
- VV.AA., *Las ONG de Desarrollo en España*, F. V. Ediciones, Barcelona, 1996.
- VV.AA., "El Tercer Sector", *Documentación Social*, 103 (1996).

⁹ Desde hace seis meses la Fundación BBVA está replicando el estudio anterior del Sector (correspondiente al año 1995), actualizando, por un lado, los datos cuantitativos de 1995 al bienio 2.001-02 y, por otro, analizando la dinámica que condiciona el desarrollo y el impacto social del mismo. La profesionalización, la transparencia, la democratización, la comunicación, las relaciones con la Administración, son algunos de los interesantes aspectos de este estudio a punto de ser concluido por el mismo equipo del estudio anterior, coordinado y dirigido por J. I. Ruiz Olabuénaga.

PARTE III

PLANTEAMIENTOS SECTORIALES

El desarrollo asociativo en España*

Gregorio Rodríguez Cabrero

Catedrático de Sociología
Universidad de Alcalá

SUMARIO: 1. LA RECONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ESPAÑOLA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA Y EL DESARROLLO ASOCIATIVO. 2. ASOCIACIONISMO: PARTICIPACIÓN SOCIAL Y VOLUNTARIADO. 3. LA DINÁMICA DE LA ACCIÓN ASOCIATIVA EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 4. LOS RETOS DEL ASOCIACIONISMO EN PRO DEL DESARROLLO CÍVICO Y SOCIAL.

1. La reconstitución de la sociedad civil española en perspectiva histórica y el desarrollo asociativo

En el año 2002 ha culminado el proceso de reforma constitucional de las instituciones fundamentales de la sociedad civil española con las leyes que desarrollan el derecho de asociación (art. 22) y el de fundación (art. 34) de la Constitución Española, es decir, la LO 1/2002, de 22 de Marzo, Reguladora del Derecho de Asociación, y las Leyes 49/2002, de 25 de Diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo, y la Ley 50/2002, de 26 de Diciembre de Fundaciones, estas dos últimas reforman la Ley 30/1994, de 24 de Noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés Público.

Tan tardío desarrollo constitucional, veinticuatro años después de promulgada la Constitución de 1978, no es sino un indicador de una doble realidad: la tardía maduración y reconstitución desigual de la sociedad civil española y la secular tradición de control político de la sociedad civil por parte del Estado o, dicho de otra manera, la debilidad de la sociedad civil y la desconfianza del poder político, como dos caras de una misma realidad. Es decir, la escasa, fragmentada y desequilibrada sociedad civil española es un reflejo de una sociedad civil dependiente en gran medida del Estado, sometida a largos procesos de subordinación e incluso liquidación (sobre todo entre 1939 y 1960), y cuyas experiencias de desarrollo normalizado en un contexto democrático han sido, entre 1812 y 1977, tan cortas como convulsas.

* Este texto es en parte deudor del informe de la Fundación FOESSA, *Las Entidades Voluntarias de acción social en España*, FOESSA, Madrid, 2003, coordinado por el autor de este texto.

La sociedad civil realmente existente ha estado condicionada por factores que la han moldeado históricamente como una sociedad civil -insisto- escasa, fragmentada y desequilibrada, debido a la confluencia de tres factores fundamentales: por una parte, una modernización capitalista tardía y conflictiva que no logró sacar a España del semidesarrollo hasta la década de 1960; por otra parte, un sistema político que tendió a excluir y sobre todo a controlar la participación cívica (bajo un sistema de poder patrimonialista y caciquil entre 1876 y 1931 y de totalitarismo político entre 1939 y 1975); finalmente, la sociedad civil española ha tenido como sustrato histórico, hasta la segunda mitad de la década de 1970, una estructura social profundamente desigual y corporativista sin la experiencia de la extensión progresiva de los derechos sociales y políticos vivida por otros países de nuestro entorno, bajo cuyo paraguas ha sido posible el desarrollo de la sociedad civil y la participación social.

Sin tener en cuenta estos factores históricos de gran calado e influencia no puede comprenderse en toda su dimensión y profundidad el drama histórico de la constitución de la peculiar sociedad civil española entre 1812 y 1964 y, sobre todo, su tardía reconstitución a partir de la segunda mitad de la década de los años sesenta del siglo pasado.

En efecto, la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, vigente hasta marzo del 2002, adapta el férreo sistema de control de la dictadura franquista sobre la sociedad civil a los cambios de una sociedad crecientemente urbana y de consumo en la que emergen de manera extensa e intensa las clases medias funcionales, una clase obrera industrial con creciente capacidad de reivindicación, un activo movimiento estudiantil y vecinal y movimientos de afectados que irán extendiéndose a medida que la importancia del desarrollo de los derechos sociales pase a formar parte de la conciencia cívica de los españoles.

En este sentido, la década de 1960 supone una primera ruptura, limitada ciertamente por el marco político de dictadura, del bloqueo que había sufrido la sociedad civil española, y que obliga en cierto modo al franquismo desarrollista a aplicar una nueva estrategia de control (recuérdese en este punto también la Ley Fraga o de prensa de 1967) que permita canalizar las inevitables tensiones y conflictos de una sociedad que retoma el proceso de modernización capitalista, bloqueado desde finales de los años treinta, en un marco de dictadura política. La negación de la sociedad civil democrática por el franquismo no impedía reconocer la necesidad de canalizar y controlar sus energías emergentes para su mejor control. La década de los años sesenta supondrá la eclosión de reivindicaciones y demandas de participación social y política en la España urbana e industrial más desarrollada, a través de las cuales la sociedad civil emergente empieza a refundar un espacio cívico en el que serán posibles, al mismo tiempo, la reivindicación de derechos sociales y políticos, la extensión de la participación social y, también, la satisfacción de necesidades a las que no puede dar respuesta un sistema público de bienestar raquíscico, aunque en fase de crecimiento.

Si el período 1965-1975 es el tiempo histórico de la reemergencia de la sociedad civil española, si bien de manera tentativa, selectiva y condicionada por el sistema de control estatal, cuando no de represión (sobre todo en su dimensión de asociacionismo político), el siguiente período (1975-1989) supone no sólo el inicio de la primera fase de la constitucionalización de los derechos de asociación y fundación, cuya regulación normativa tendrá que esperar hasta el año 2002, sino también la integración del movimiento asociativo emergente en el desarrollo político general que absorberá buena parte de su energía y liderazgo. Hasta tal punto esto fue así que el desarrollo de la democracia representativa y su consolidación, entre 1977 y 1982, supondrá la subordinación y el lento desarrollo de la democracia participativa o deliberativa a la democracia representativa.

Así pues, se producen dos cambios importantes en la dinámica asociativa: desde el punto de vista político tiene lugar un relativo un proceso de vaciamiento del liderazgo asociativo como cantera de dirigentes políticos locales y nacionales y un reflujó de las energías asociativas en favor de la rutinización de la democracia parlamentaria; desde el punto de vista económico y organizativo una parte importante de los movimientos sociales se transforma en asociaciones con modos de organización que consolidan y profesionalizan los liderazgos y se orientan a la producción de servicios públicos, bien como entidades colaboradoras del Estado (una parte notable del sector), bien como entidades autónomas (las menos) ante la insuficiencia del Estado de Bienestar para satisfacer las crecientes necesidades sociales, como espacio de descarga de los compromisos públicos o como vía de consolidar un espacio autónomo de reivindicación cívica, participación social y producción de servicios. Este proceso de cambio será especialmente notable en las entidades voluntarias de acción social, las más directamente relacionadas con el bienestar social. En este nuevo contexto tendrá lugar un gran crecimiento en el número de organizaciones sociales, sobre todo de las Asociaciones, y una ampliación de sus funciones organizativas y económicas, en parte a costa del desarrollo de la democracia participativa y de la propia democracia interna en las entidades. De este modo, a finales de la década de 1980 y primeros años noventa las Asociaciones pasan de ser objeto de recelo por parte del sistema político, un recelo relativo, obviamente, a considerarse organizaciones colaboradoras del Estado de Bienestar.

La década de 1990 es la década culminante en el crecimiento de las entidades y en su consolidación como entidades colaboradoras de la acción pública (modelo asociativo dependiente), pero también es el inicio de la competencia creciente de las empresas privadas en aquellas áreas de la acción cívica en las que es posible la producción rentable de servicios (acción social, deporte y cultura), al mismo tiempo que la participación social en las organizaciones va a tener un gran crecimiento a través del voluntariado hasta el punto de convertirse en moda, objeto de interés creciente por parte de las políticas públicas y espacio de promoción cívica y promocional para muchos jóvenes.

No en vano en esa década más que de Asociaciones se pasa a hablar de ONG, acrónimo confuso y ajeno a nuestra tradición cultural, pero que ha logrado imponerse en la opinión pública española. En la presente década, cercanos casi a su mitad, el desarrollo asociativo se ha consolidado como entramado de organizaciones sociales –si bien dependientes en gran medida de los recursos públicos y profundamente desiguales en cuanto a tamaño y recursos, fragmentadas y atomizadas– que posiblemente estén alcanzando su cenit de crecimiento, globalmente hablando; además, su imagen social se ha revalorizado a partir de las acciones solidarias externas de las ONG para el desarrollo y de la extensión de la práctica social del voluntariado, y que hoy afrontan nuevos retos, a los que se aludirá en el último epígrafe, como son el logro de la transparencia, el desarrollo de la democracia participativa, la calidad de su acción y el diseño de estrategias de autonomía organizativa al servicio del desarrollo social en todas sus dimensiones: cultural, cívica y solidaria.

2. Asociacionismo: participación social y voluntariado

Una vez analizado de manera tan sucinta el desarrollo histórico reciente del asociacionismo en España, con el fin de tener un marco comprensivo o modelo de interpretación de la dinámica asociativa, es necesario analizar con algún detalle algunos de los componentes de su desarrollo. Entre ellos se destacan dos: en primer lugar, la pertenencia asociativa y sus características; en segundo lugar, la participación bajo la forma de voluntariado en la década de 1990 y los primeros años 2000:

- a) *La participación social*, como es sabido, tiene múltiples dimensiones. Puede ser informal y formal. Esta última, a su vez, puede tener variadas posibilidades de pertenencia como socio, voluntario y profesional, o distintas combinaciones entre estas últimas. En una primera aproximación, aquí nos preguntamos por la evolución de la pertenencia a asociaciones y por su evolución en los últimos lustros. Los análisis del informe FOESSA indican que el desarrollo asociativo en España tiene una primera manifestación importante en la evolución de la tasa de participación asociativa. Ésta apenas ha variado desde 1980, manteniéndose en torno al 30 por 100, según las diferentes encuestas. Además, esta tasa varía según los diferentes colectivos. Por ejemplo, en el caso de los jóvenes² predomina el asociacionismo deportivo (tasas en torno al 18 por 100) seguidas de las de tipo festivo, local o regional (en torno al 12) y, a gran distancia, las de tipo educativo-cultural (entre el 7 y el 8), religioso (5), benéfico-social (4), derechos humanos (2), sindicatos y partidos políticos (en torno al 2) y organizaciones pacifistas (1 por 100). Por el contrario, en la población adulta (población con más de 25 años)

² Véanse los estudios 2105, 2302 y 2370, referidos, respectivamente, a los años 1994, 1998 y 2000).

las tasas varían en gran medida: la de asociacionismo deportivo se sitúa en torno al 9 por 100, la de tipo festivo-local supone un 11, la de tipo cultural un 9, las tasas de asociacionismo benéfico-social son más del doble que las de los jóvenes (9), al igual que la tasa de afiliación sindical triplica la tasa juvenil (7 por 100)³.

- b) Ahora bien, siendo importante la tasa de asociacionismo, lo relevante en términos de desarrollo asociativo es la tasa de participación "activa" en las Asociaciones. En este sentido, por ejemplo, y según los estudios sobre valores de Inglehart referidos al período 1995-1997, las tasas de asociacionismo activo en España son superiores a las tasas medias de los países de la Unión Europea, pero inferiores a las tasas de participación activa en actividades deportivas, artísticas y de asistencia social.
- c) Un segundo indicador de capital social activo es la tasa de *voluntariado*. Aunque éste se manifiesta en una amplia variedad motivacional que impide cualquier reduccionismo interpretativo (no es lo mismo una estructura motivacional individualista que otra de tipo social; además, dentro de cada espacio podemos diferenciar subestructuras motivacionales muy diferentes: expresiva, instrumental, altruista, entre otras), en el caso español se constata que ha tenido lugar un crecimiento notable de la tasa de asociacionismo, no sólo la de tipo más intenso (práctica del voluntariado durante "muchas veces") sino, sobre todo, la de tipo esporádico (por ejemplo, en las actividades de tipo social y benéfico el porcentaje de los que "alguna vez" han realizado trabajo benévolo ha pasado del 7,7 al 22,8 por 100 en 2001 entre la población mayor de 18 años, es decir, se ha triplicado la tasa de voluntariado esporádico en sólo tres años, lo que en parte es reflejo del cambio en las tasas de participación activa en las organizaciones de tipo socio-voluntario, que han pasado del 1,1 al 4,6 por 100 entre 1990 y 1997).

Puede concluirse esta descripción tan sumaria destacando que durante los últimos diez años las tasas globales de pertenencia asociativa se han estabilizado, la tasa de participación activa ha crecido (sobre todo en las organizaciones sociovoluntarias) y ha tenido lugar un gran aumento en la participación social del voluntariado. Se trata de indicadores de cambio positivos en la dinámica del desarrollo asociativo, pero que invitan a una reflexión más profunda, ya que la debilidad asociativa, cuantitativa (tasa de pertenencia asociativa) y cualitativa (participación activa), comparada con países de nuestro entorno más desarrollado sigue siendo importante. Es preciso comprender la debilidad del asociacionismo cívico en España en relación con inercias históricas que aún tienen un peso notable en la sociedad española, como son la persistencia de endogrupalismo familístico, el elevado grado de desconfianza interpersonal y

³ Véase V. MARBÁN GALLEGU en informe FOESSA 2003.

la enajenación ciudadana respecto del Estado, al que se contempla como instrumento necesario para solventar los problemas individuales (a modo de comensalismo de la sociedad sobre el Estado y que se manifiesta en la persistencia del corporativismo y patrimonialismo en la concepción de la Administración), a la vez que institución ajena (recuérdese en este punto la tradicional resistencia fiscal). Factores éstos que llevan a concluir que la tradicional debilidad y fragmentación de la sociedad civil española deben comprenderse, al mismo tiempo, en las características de una estructura social de orientación corporativa y clientelar y en el peculiar y tardío Estado de Bienestar. Ambos son aspectos de la misma realidad: sociedad civil escasa y Estado de Bienestar tardío. De ahí, y sobre ello se volverá posteriormente, que los defensores de la sociedad de bienestar como alternativa al actual Estado de Bienestar no sólo hacen tabla rasa de la historia y peculiaridades de la sociedad civil española, sino que plantean una alternativa falsa, ya que el destino de la sociedad civil y el Estado es común y sujeto a mutuas influencias de colaboración y, también, de conflicto.

3. La dinámica de la acción asociativa en relación con las políticas públicas

En la historia social de las relaciones entre políticas públicas y asociacionismo existe un cierto hilo conductor a lo largo del período 1964-2003 que, sin embargo, tiene profundas raíces en la historia política y social española. Es la permanente acción estatal de intentar controlar el movimiento asociativo política y económicamente con el fin de que sus energías reivindicativas y campo de acción no desborde el cauce preeminente de las instituciones públicas, al mismo tiempo que un espacio o zona asociativa sirva también como correa de transmisión de la acción del Estado para el más efectivo control de la dinámica asociativa. Obviamente, la naturaleza, intensidad y modos de dicho control han variado a lo largo del tiempo y no puede compararse, por ejemplo, la acción de control del movimiento asociativo bajo la dictadura política del régimen de Franco (1964-1975) con la acción de control del período democrático (1977-2003). Ello exige matizar cuáles han sido las características de tales políticas públicas de control, lo que se hace a continuación.

- a) Las políticas públicas del *período 1964-1977* se caracterizan por varios rasgos: en primer lugar, por un control exhaustivo de la capacidad de creación asociativa que no sólo limita severamente el derecho de asociación sino que excluye la creación de aquellas asociaciones políticas y culturales que se consideran contrarias al régimen de Franco o aquellas de tipo religioso y educativo que eran contrarias a los principios del Movimiento Nacional y al reparto oligopólico del poder; en segundo lugar, se constituyen monopolios asociativos en diferentes campos: universitarios (SEU), juveniles (Frente de Juventudes), de la mujer (Sección femenina) o en régimen de duopolio en el área de la asisten-

cia social compartiéndolo con la Iglesia Católica; finalmente, hay que resaltar la rigurosa capacidad sancionadora y represiva sobre cualquier acción asociativa que desborde el marco político de la dictadura.

- b) Durante el *período 1977-1989* (desde las primeras elecciones generales democráticas hasta la creación del Ministerio de Asuntos Sociales, que recoge la mayoría de las competencias de regulación y promoción del asociacionismo), las políticas públicas en relación con el asociacionismo son las típicas de un período de transición hacia una sociedad civil más densa y organizada: por un lado, una parte importante de los movimientos sociales se transforman en asociaciones y entidades de diferente tenor bajo un marco regulador atípico, situado entre la Ley de 1966 vigente hasta el 2002 y la Constitución de 1978 que reconoce el derecho de asociación; por otra parte, el relativo distanciamiento del Estado de la realidad asociativa en esta fase es reflejo de la tradicional desconfianza en los movimientos asociativos, de la prioridad de avanzar en la expansión y consolidación de las instituciones del Estado de Bienestar y, finalmente, del llamado “desencanto” político, que no es sino manifestación de la desmovilización que sigue a la peculiar transición política española, que se hace realidad sin una revisión en profundidad de las estructuras políticas tradicionales.

Pero, al mismo tiempo, y a partir de 1988-1989, los límites económicos e institucionales del Estado de Bienestar en España, especialmente en el campo de los servicios sociales, sanitarios y educativos, el nuevo clima ideológico internacional de dar un mayor protagonismo a las instituciones de la sociedad civil (por razones económicas e ideológicas), así como el reconocimiento de la tradición e importancia histórica del asociacionismo en España en la generación de bienestar y de valores solidarios (memoria fugazmente perdida en la transición política y años posteriores) abren progresivamente la vía a nuevas políticas públicas de colaboración activa entre el sector asociativo y las Administraciones, que se despliegan mejorando la técnica de la subvención, desarrollando formas estables de colaboración a través de conciertos y convenios, y se perfeccionan progresivamente con los nuevos marcos regulatorios y de colaboración institucional entre el movimiento asociativo y las Administraciones territoriales. Nuevas formas de financiación como es el 0,52 del IRPF, que se crea por el RD 825/1988, y la estabilidad de convocatorias anuales de subvenciones son elementos de apoyo a este cambio que se acelera a finales de la década de los años ochenta.

- c) *Desde 1989 hasta la actualidad* las políticas públicas, teniendo en cuenta el crecimiento e importancia de las asociaciones y la emergencia del voluntariado, van perfeccionando progresivamente las políticas de colaboración económica e instrumental entre las Administraciones

Públicas y las ahora llamadas ONG (término este último que en el uso diario y mediático casi acaba sustituyendo al más apropiado técnicamente, y basado en nuestra tradición, de organizaciones voluntarias) mediante un desarrollo regulatorio más exhaustivo (por ejemplo, mediante la Ley 6/1996, de 15 de enero, de Voluntariado), a la vez que se consolidan consejos consultivos en diferentes áreas del movimiento asociativo (como son el Consejo Estatal de Personas Mayores en 1994, el Consejo Estatal de las Personas con Discapacidad en 1999 o el Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social en 2001, a partir, entre otros antecedentes, de la Plataforma de ONG de Acción Social. A lo largo de la década de los años noventa, las políticas públicas en relación con el movimiento asociativo se van intensificando con una mayor intervención regulatoria y política. Estas políticas tienen sin duda una naturaleza ambivalente, ya que, por una parte, sirven de estímulo a la extensión unificada de la voz de las organizaciones sociales, pero al mismo tiempo acentúan la influencia y control del Estado. Es decir, los nuevos marcos regulatorios estimulan la participación consultiva sin que ello implique necesariamente una mayor capacidad de influencia real de las asociaciones en el diseño estratégico de las políticas públicas del Tercer Sector; a su vez las asociaciones se consolidan en su papel de instrumento indirecto de las políticas del Estado en cuanto organizaciones prestadoras de servicios, más que como canales de reivindicación de los derechos y demandas de los colectivos sociales y, sobre todo, como agentes decisores en las políticas estratégicas del movimiento asociativo.

Este breve análisis de las políticas públicas dirigidas al sector asociativo lleva a insistir en la naturaleza dual de las políticas públicas para el movimiento asociativo en el caso español, ya que son medios de promoción participativa (voz) a la vez que un medio de control político y económico de un sector con bajo nivel de autonomía; si bien este doble impacto promocional y de control varía según el tamaño organizativo, el tipo de liderazgo asociativo y la mayor o menor implicación en la prestación de servicios. Ambivalencia que induce, inevitablemente, a preguntarse si las políticas públicas de los últimos años están promoviendo realmente el movimiento asociativo y la participación social o si, por el contrario, su énfasis estriba sobre todo en la conformación de un asociacionismo de servicios como extensión del Estado, y si no se estarán reforzando los objetivos tecnofuncionales y económicos en detrimento de la proyección social y el desarrollo cívico.

Nuestra hipótesis es que el desarrollo asociativo está tendiendo hacia un crecimiento funcional e instrumental en detrimento del desarrollo social, favorecido por unas políticas públicas que tienden a descargar en las ONG la prestación de servicios, y cuya colaboración económica se considera en parte imprescindible. Ambos objetivos no son incompatibles, si bien son inevitables cierta tensión y conflicto entre ambos bajo determinadas circunstancias. Pero lo

cierto es que ha tenido lugar una cierta deriva instrumental en detrimento de la naturaleza asociativa de tipo cívico-social en un entorno de reestructuración del Estado de Bienestar, que ha reforzado el papel de las asociaciones como agentes de producción de servicios. Si esto es así, tal es nuestro punto de vista, el proceso de reconstitución de la sociedad civil y, en particular, del asociacionismo, se vería lastrado en su objetivo ideal de constituirse como un amplio espacio social autónomo desde el cual poder construir un marco de necesaria complementariedad y colaboración con el Estado de naturaleza más igualitaria, y no como medio de gestión privada de redes públicas.

4. Los retos del asociacionismo en pro del desarrollo cívico y social

El desarrollo asociativo de los años venideros dependerá sin duda alguna de los avatares del Tercer Sector y de la sociedad civil española, así como del desarrollo del Estado de Bienestar a cuya suerte está en gran medida ligado. En las páginas precedentes se ha tratado de poner de manifiesto cómo el desarrollo asociativo viene condicionado por una débil tradición histórica asociativa, que no es sino reflejo de nuestra peculiar sociedad civil: escasa, fragmentada y atomizada, a partir de la cual ha tenido lugar, desde la segunda mitad de los años sesenta del pasado siglo, un largo y complejo proceso de reconstitución, no finalizado, abierto y dependiente en gran medida de las políticas públicas.

Las aspiraciones democráticas de la sociedad española y sus crecientes demandas sociales, a partir de la segunda mitad de la década de 1960, imprimieron un ritmo creciente en el desarrollo de los movimientos sociales, vecinales y de afectados, y un crecimiento de las asociaciones de tipo deportivo, cultural y asistencial. Su progresiva consolidación social, a finales de la década siguiente, permitió poner las bases de su crecimiento a cambio de su relativa desactivación ideológica y subordinación funcional y económica a la Administración, que garantizará una parte sustantiva de su financiación. Este proceso se consolidará progresivamente desde finales de la década de 1980 en adelante con la conversión de una parte importante de las asociaciones en ONG prestadoras de servicios y en reclutadoras de voluntariado como fuerza de trabajo funcional. Ello no impedirá que una parte importante del movimiento asociativo apueste por un modelo de desarrollo asociativo en que poder conciliar funciones aparentemente contradictorias como son las de reivindicación de derechos, la prestación de servicios y el desarrollo de la democracia participativa.

El proceso histórico del crecimiento del asociacionismo en España aún no ha culminado. El número de entidades y las tasas de afiliación asociativa posiblemente crecerán durante esta primera década del siglo hasta alcanzar niveles comparables con países centroeuropeos. Factores como la mejora del nivel de vida y del nivel educativo, así como un mayor excedente de tiempo, pueden contribuir a este crecimiento. Además, la incorporación de la mujer al merca-

do de trabajo, el crecimiento de la población mayor con mejores niveles de salud, educación y renta, están ampliando la base social asociativa potencial cuya transformación en asociacionismo activo constituye el verdadero reto del desarrollo asociativo futuro para la sociedad civil y para políticas públicas de carácter promocional.

Por ello, y siendo importante el "crecimiento" del asociacionismo, es decir, la dimensión cuantitativa (número de entidades, número de socios, capacidad de financiación), consideramos que el reto fundamental del asociacionismo en los años venideros será de tipo "cualitativo", ya que la superación de una sociedad civil fragmentada y escasa pasa por dar una respuesta adecuada a una serie de problemas, y de los que existe conciencia en un amplio bloque de asociacionismo cívico que pretende conciliar las complejas funciones asociativas, superar la fragmentación en el seno del sector y reducir la dependencia financiera de la Administración. La respuesta cualitativa, además, se ha hecho más imperiosa con la creciente competencia selectiva de la empresa privada en la prestación de servicios que obliga a una mayor "calidad" en las acciones y servicios que se prestan y a una creciente exigencia social de que las organizaciones sociales sean "transparentes" en la captación y administración de recursos. Un ejemplo de respuesta a este doble reto de calidad y transparencia es el Código Ético de las Organizaciones de Voluntariado como instrumento de regulación de las relaciones entre las organizaciones sociales y la empresa privada y la Administración.

Una parte importante del sector asociativo ha asumido, según se acaba de decir, la inevitable y necesaria complejidad del desarrollo asociativo que obliga a conciliar una amplia variedad de funciones de tipo económico, ideológico y cívico, tal como se demuestra en el informe FOESSA antes mencionado. En este sentido, el desarrollo asociativo español futuro consiste en si puede consolidarse como un espacio social autónomo, de suerte que las Asociaciones puedan contribuir con efectividad a la extensión de los derechos sociales, al desarrollo cívico y a la satisfacción de las necesidades de los grupos vulnerables y excluidos de la sociedad. Una estrategia tal puede ser favorecida por políticas de transparencia social y de diferenciación de su valor social añadido.

La *transparencia* en la captación de recursos, en el desarrollo de sus actividades y en la evaluación de sus resultados, es hoy una exigencia generalizada en la mayoría de las asociaciones, si bien sigue existiendo cierta opacidad en una parte del sector asociativo, tal como reconocen sus propios dirigentes. La sociedad española valora positivamente la transparencia de las asociaciones en mayor medida que la de la empresa privada, ya que sus recursos proceden en gran medida de impuestos y de donaciones.

A la transparencia hay que unir la importancia del *valor añadido diferencial* de la actividad asociativa: gestión de proyectos sociales promoviendo la participación social, creando sociedad y fomentando el desarrollo social en su

doble vertiente de lucha contra la exclusión y la discriminación; es decir, el valor añadido de las asociaciones, en general del conjunto de las organizaciones sociales, estriba en la creación de capital relacional como factor de seguridad colectiva, en la creación de cauces propios de participación cívica y en el impulso del desarrollo social.

Ambas estrategias de orden cualitativo, transparencia y desarrollo social, presentes en la acción asociativa actual, serán cruciales en el futuro como medios de crear un asociacionismo de calidad que refuerce su autonomía económica y política, incremente progresivamente su credibilidad social (no solo la mejora de la imagen) y favorezca un asociacionismo cívico activo.

Fundaciones

José Luis Yuste

Patrono de la Fundación Juan March

Las fundaciones son un rasgo distintivo de las sociedades desarrolladas de nuestro tiempo. Cuanto mayor es el grado de desarrollo de una sociedad, más fundaciones existen en ella. Y a la inversa, en las sociedades poco desarrolladas no existen fundaciones. Ni tampoco en las sociedades atezadas por los poderes públicos. Producto típico de las sociedades avanzadas, cabe afirmar que la existencia de fundaciones constituye una prueba tanto de la prosperidad como de la libertad de una comunidad. No es de extrañar, por tanto, que las sociedades monolíticas o empobrecidas que no las han tenido las busquen afanosamente, como señal de nuevos y mejores tiempos: “La sociedad civil genera el verdadero pluralismo –ha escrito Vaclav Havel–, y el verdadero pluralismo, que lleva a la competencia, trae la calidad. Dependier exclusivamente de las autoridades del Estado para decidir siempre lo que hay que hacer y de qué manera hay que hacerlo, equipara el poder con la verdad, el concepto político más peligroso de este siglo” (El País, 21.5.2000). Calidad de vida, pluralidad de iniciativas, independencia respecto del Estado: he ahí los nuevos valores que se solicitan de la sociedad civil. Y que las fundaciones despliegan de un modo natural. En este sentido, la idea ambiciosa que late detrás de la moderna concepción de la sociedad civil es la de una tupida red de organizaciones privadas, altamente desarrolladas, que están fuera de la estructura del Estado y que componen con él un orden de convivencia más libre y más plural.

La diversidad de fundaciones no debe ocultarnos su denominador común, su esencia misma. Una fundación no es una sociedad mercantil, ni una asociación de personas. Una fundación es un conjunto de bienes que alguien separa de su propio patrimonio y lo pone al servicio de una causa de interés general para la comunidad. En todas las fundaciones hay un momento inicial de desprendimiento económico por parte de quien se priva de unos bienes, que hasta entonces le pertenecían en exclusiva, y los pone al servicio de unas finalidades comunitarias. El acto de disposición es definitivo: nunca más esos bienes volverán a ser propiedad del fundador o de los fundadores. La administración de esos bienes ya no obedecerá a la obtención de ventajas personales, familiares o lucrativas para nadie. El patrimonio que se ha separado de su anterior propietario pasa a constituirse en sí mismo, y para siempre, en un medio para financiar la finalidad de interés cívico que la fundación se dispone a servir. Ya no hay particulares ni accionistas que se procuren beneficios de ese patrimonio:

hay solo beneficiarios intangibles y anónimos, inmersos en la ciudadanía. Ese peculio no tiene ya más propietario que la propia fundación. Y la fundación, por su parte, no tiene propietarios ni accionistas, sino gerentes, administradores y beneficiarios sociales.

Tres rasgos, pues, que conviene tener presentes para definir correctamente a la fundación. *Altruismo* es el primero. No hay fundación si alguien no da el paso de desprenderse de una parte de su patrimonio particular en favor de los demás. Las motivaciones son tan diferentes como diferentes son los seres humanos. Pero el fundador (o el grupo de fundadores) piensa en los demás en el momento inicial, más allá de sus horizontes personales, familiares o empresariales. *Interés general* es el segundo. No hay fundación si el patrimonio que se ha separado del interés particular no se pone al servicio de los intereses colectivos. La diversidad de estos intereses en las sociedades de nuestros días permite al fundador o fundadores escoger entre un abanico muy amplio de posibilidades. Hay fundaciones para casi todo. Pero no caben mixtificaciones: debe quedar a la vista la finalidad pública a la que la fundación vaya a dedicarse (*salus publica ex privato*). *Estabilidad* es el tercer rasgo. Una fundación se crea para permanecer en el tiempo. A diferencia de otras colaboraciones con el interés general que son usuales en nuestras sociedades (los llamados "patrocinios") las fundaciones no son efímeras, sino que nacen con vocación de permanencia. Ello les permite trazar políticas a largo plazo y proveer los modos de financiarlas mediante la más adecuada administración de sus patrimonios.

Esos tres son los elementos básicos que definen a la institución. Si falta alguno de ellos, mal se puede reconocer una fundación en el resultado. Y todo ese núcleo fundamental ha de aparecer cubierto por un envoltorio imprescindible: la libertad de acción. Lo que de verdad aporta valor añadido a una sociedad es la libre actividad de sus fundaciones: que cada una busque cumplir sus objetivos con sus propios criterios, con sus propios medios y a su propio riesgo y responsabilidad. Esa es la pluralidad que vivifica y anima el tejido social. Sin libertad de acción no hay fundaciones. Libertad para acertar pero también para equivocarse; libertad para avanzar pero también para retroceder; libertad para innovar o para conservar; libertad para experimentar o para consolidar. La libertad de acción de las fundaciones es la senda por la que van adaptando su actividad a los cambios que tienen lugar en las sociedades en las que se mueven.

Cualquiera que sea el país en el que encontremos una institución de las características que quedan señaladas, ahí hay una fundación. Ese es el tipo de institución que fortalece y da colorido a las sociedades desarrolladas. Y aunque su variedad es muy grande, pueden clasificarse en dos grandes categorías, visibles también en todos los lugares: las fundaciones de financiación y las fundaciones operativas. Son las primeras aquéllas que se dedican a procurar recursos económicos a iniciativas de terceros; son las segundas las que promueven por sí mismas alguna actividad de interés general. A las fundaciones financieras acuden proyectos elaborados por otras personas o instituciones para ser

evaluados y en su caso financiados. Las ciencias y las artes son territorios comunes de este tipo de fundaciones en Europa y en América. Las fundaciones financieras conceden becas a individuos destacados o atribuyen sumas de dinero a centros de investigación, academias, museos, auditorios... (*grants giving foundations*, en la terminología anglosajona). Las fundaciones operativas son el otro gran sector de las fundaciones. Pueden también ofrecer financiación a algún proyecto externo, pero su principal función es participar ellas mismas, directamente y sin intermediarios, y de una forma creativa, en la vida cultural, científica o asistencial del país en el que operan, con sus propias realizaciones, haciendo oír su voz personal. Este tipo de fundaciones (*operating foundations*) es el que está marcando la pauta del movimiento fundacional europeo.

Las fundaciones en Europa (y en los Estados Unidos también, por supuesto), se suelen dedicar a una sola actividad, o a unas pocas actividades interrelacionadas, y en esas actividades procuran alcanzar toda la excelencia de que son capaces. Un museo o un centro de exposiciones, una biblioteca, un instituto de investigación, un recinto histórico, un dispensario de salud, una escuela, un estadio deportivo, un barrio degradado o singular..., atendido por una fundación individualizada, que vuelca en ese cuidado su ilusión y sus recursos económicos, acaba por generar un valor añadido que repercute en el bienestar de toda la comunidad. Por ahí es por donde se están encaminando muchas nuevas fundaciones en los países experimentados: eligen un ámbito de acción y establecen en él un compromiso serio con la comunidad. Entre las fundaciones puras de financiación y las meramente operativas, hay —claro está— una gama de fórmulas mixtas en las que se sitúan, en mayor o menor medida, toda la pléyade de instituciones fundacionales, grandes y pequeñas, que pueblan nuestras sociedades.

Algunas fundaciones europeas tienen una antigüedad secular, instituciones como son nacidas en el derecho romano (*universitas rerum*). Mas no es al tipo histórico de fundación al que se refieren estas reflexiones, sino a las creadas en tiempos recientes, en los que el movimiento fundacional está teniendo un notable auge debido a la redefinición que se está produciendo en las fronteras tradicionales entre el Estado y la sociedad. Durante varias décadas el Estado de Bienestar que se puso en marcha tras la hecatombe de la II Guerra Mundial (*Welfare State*) ha cubierto las demandas sociales básicas. Durante mucho tiempo, este tipo de Estado de prestaciones se ha desenvuelto con acierto, promoviendo progreso económico y cobertura social. Mas es el caso que los desequilibrios fiscales y de población que están sufriendo las naciones europeas, junto con la globalización de los mercados económicos, están cambiando las bases mismas sobre las que se asentaba el crecimiento económico sostenido y la paz social que aseguraban los viejos modelos. La complejidad de las sociedades contemporáneas y los diferentes roles que los ciudadanos juegan simultáneamente en ellas, producen, además, nuevas y crecientes demandas de bienes y servicios imposibles ya de ser cubiertas por el Estado. Este fenómeno está teniendo lugar a nuestra vista, en los últimos veinte o treinta años, y está

produciendo un cierto repliegue del Estado y una correlativa mayor presencia de la sociedad civil en ámbitos como la educación, la ciencia, la tecnología, la cultura, las artes, el patrimonio histórico, la asistencia social y hospitalaria... Campos todos propios para la actividad de las fundaciones, más allá de las reglas del mercado y complementaria a la acción de los gobiernos.

El reforzamiento de los servicios cívicos mediante la acción de las fundaciones procura más oferta y variedad, e introduce principios de emulación en el tejido social que le dan mayor consistencia y vitalidad. Es mejor para los científicos o para los artistas que su comunidad les ofrezca más fuentes de financiación que menos; que existan más revistas culturales que menos; más museos que menos; más bibliotecas y laboratorios de investigación que menos... Ese complemento al mercado y al gobierno es el que ofrecen las fundaciones en todos los sitios donde existen. No es que las fundaciones reemplacen al Estado en todos estos ámbitos o en otros posibles, sino que completan su labor e incluso la estimulan. Las fundaciones agregan recursos e iniciativas. A veces se dice que la existencia de fundaciones permite aligerar los presupuestos de gastos de las Administraciones Públicas, y eso no sucede así en ningún país con experiencia en estas materias. Lo que hacen las fundaciones es agregar, no sustituir. Por su distinta legitimación (que no es democrática, sino social), y por su propia envergadura (incluso las fundaciones más grandes son incomparablemente más pequeñas que cualquier agencia gubernamental), las fundaciones no reclaman para sí la responsabilidad de ninguno de los sectores en los que trabajan. Esa responsabilidad corresponde a los Poderes Públicos democráticamente establecidos y a la financiación pública disponible en cada sector, sea ciencia o cultura o medio ambiente o sanidad o deporte o patrimonio histórico.

La tarea de las fundaciones es mucho más modesta: consiste en añadir esfuerzos y recursos, siempre complementarios, nunca básicos. En toda Europa los principales museos son públicos, lo que no obsta para que existan buenos museos privados. La mayor parte de la ciencia europea la financian los presupuestos públicos, lo que no impide la colaboración privada ni la existencia de centros privados de investigación. Y así en todo. Es ese suplemento nacido de la generosidad de las sociedades el que aportan las fundaciones y el que distingue, digámoslo una vez más, la vitalidad de una sociedad y en cierta medida también su autoestima.

En España, el reciente movimiento fundacional no se separa mucho de las pautas europeas que han quedado señaladas. A medida que el país ha ido ganando confianza en sí mismo, el número de fundaciones activas en la sociedad española ha ido creciendo en número y visibilidad. La Constitución de 1978, punto de arranque de la nueva España, fue también el punto de arranque de un nuevo movimiento fundacional. El artículo 34 de la Constitución reconoció "el derecho de fundación para fines de interés general". Una sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de marzo de 1988 definió a la fundación

como "una persona jurídica dotada fundamentalmente de bienes del fundador para los fines de interés general que el mismo fundador determine". Este reconocimiento institucional al máximo nivel otorgó seguridad jurídica al incipiente movimiento fundacional entonces existente. Dos leyes sucesivas, promulgadas en 1994 y 2002, han confirmado estas expectativas y han animado a la sociedad civil a crear nuevas fundaciones. Igual han hecho una pluralidad de normas aprobadas por las Comunidades Autónomas. Todas estas medidas legislativas han confluído en un propósito común: atraer iniciativas y recursos sociales a actividades significativas de interés general. Y para ello han ofrecido protección, estímulo y respeto.

Una vez afirmado el marco normativo, el visible desarrollo económico, la descentralización cultural, y la nueva y más dinámica sociedad española aparecida en los últimos veinticinco años, han hecho todo lo demás. Europa ha servido de modelo y de estímulo, y también de ella han aprendido las nuevas fundaciones a encontrar acomodos sociales útiles al interés colectivo. Las viejas fundaciones, algunas también centenarias, desaparecieron o se acomodaron a los nuevos tiempos. La renovación no tardó en producirse, y numerosas fundaciones actúan en España con una presencia continua y creciente que ha hecho que se desmoronen viejos tópicos y prejuicios. Son ya cientos las fundaciones censadas y activas que, como en otros lugares de Europa, animan la vida social española y contribuyen significativamente a fortalecerla. No es exagerado afirmar que el reciente movimiento fundacional español ha contribuido a modernizar nuestra sociedad y a hacerla más participativa en las atenciones comunitarias que a todos interesan.

La fórmula fundacional no sólo ha sido cauce para iniciativas altruistas de personas o grupos de personas particulares, sino también para empresas, instituciones bancarias, cajas de ahorro y otro tipo de organizaciones asistenciales de gran envergadura. La fundación, como institución del derecho privado, ha servido con flexibilidad a los deseos de muchas personas y organizaciones, grandes o pequeñas en sus ambiciones y en sus posibilidades económicas, de participar en la vida comunitaria con vocación de servicio. Las fundaciones han demostrado ser medios idóneos para encauzar esa participación, y en ello reside el secreto de su éxito como forma de promover el altruismo social.

Con todo, el movimiento fundacional español es todavía un fenómeno corto de experiencia. Salvando algunas –pocas– modernas fundaciones creadas con anterioridad a 1978, veinticinco años son todavía pocos para asentar un movimiento que lleva dentro un potencial mucho mayor que el que hasta ahora se ha puesto de manifiesto. Ante la opinión pública más general, las fundaciones españolas tienen aún que ganar, definitivamente, la batalla de su credibilidad, fuera ya de sus aspectos puramente ornamentales. Es ésa una batalla en la que las fundaciones han avanzado posiciones de un modo notable en los últimos años. Pero el camino no ha hecho más que empezar. Es un hecho verificado que en sociedades avanzadas como la nuestra, en las que el bienestar y el

desarrollo alcanzan a la mayoría de la población, muchos ciudadanos –y no sólo en las capas más acomodadas–, experimentan el deseo de participar activamente, a través de iniciativas personales y libres, en la mejora de los servicios cívicos, educativos, culturales, artísticos..., con los que la sociedad se nutre y vivifica. Ahí reside una energía social insospechada. Este espíritu de colaboración es el que alimenta al mundo de las fundaciones, instituciones que denotan la fortaleza y la generosidad de una comunidad humana.

Las entidades singulares en el fortalecimiento del Tercer Sector: el caso de la ONCE **(con unas notas sobre Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción)**

Rafael de Lorenzo García

Secretario General del Consejo General de la ONCE
Profesor Asociado en la Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. REFLEXIONES SOBRE EL TERCER SECTOR. 2. LAS RESPUESTAS DEL SECTOR SOLIDARIO Y LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SINGULARES. 3. LA ONCE COMO ORGANIZACIÓN SINGULAR. 4. CONSIDERACIONES SOBRE LOS CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO Y LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN

1. Reflexiones introductorias sobre el Tercer Sector

1.1. Propósito y contenido

Estas líneas tienen como objetivo principal exponer los rasgos diferenciales de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) que la configuren como una organización de marcado perfil singular, esbozando cuál pueda ser la contribución de ésta en un discurso y contexto más amplios, basados en la idea de que el Tercer Sector debe desempeñar un papel protagonista en el desarrollo social. Para ello resulta imprescindible que determinado tipo de organizaciones, que denominamos singulares, asuman una posición de liderazgo que impulse y acelere el fortalecimiento y eficiencia del llamado Tercer Sector, al que, por cierto, deberíamos denominarlo con un término propio y no ordinalmente por contraste con el sector público y el sector mercantil. Considero que una denominación adecuada, entre las muchas posibles, podría ser la de "Sector Solidario", porque integraría el término descriptivo y el teleológico/axiológico.

Antes de abordar la parte central de este trabajo referido a la ONCE, será preciso enmarcar adecuadamente el contexto general en el que dicha reflexión deba entenderse. Por ello, se dedicará un cierto espacio a precisar nuestra concepción del Tercer Sector o Sector Solidario, en sentido amplio, y a enumerar aquellos retos o aspectos más relevantes que el sector deberá acometer con el compromiso proactivo y el liderazgo de las "organizaciones singulares".

1.2. Criterios para delimitar el perímetro institucional del Tercer Sector

Históricamente, siempre han existido organizaciones diferentes que han dado respuestas distintas a los problemas sociales y a las necesidades humanas básicas y de otra naturaleza.

No es menos cierto que hasta el último cuarto del siglo XX, y como consecuencia de la que denominamos Revolución Asociativa, no puede hablarse con propiedad de la existencia de una realidad amplia pero ambigua, rica pero heterogénea, pujante pero plagada de debilidades, que denominamos con diferentes nombres o fórmulas tales como *non profit sector*, sector no lucrativo, tercer sector, tercer sistema, ONG, entidades no lucrativas, organizaciones sociovoluntarias, sector solidario... Pretenden reflejar la existencia de una realidad más o menos coincidente pero con una amplísima zona común o compartida por todas ellas. Por otra parte, desde el nacimiento de los movimientos cooperativos, hacia mediados del siglo XIX, el desarrollo de distintas fórmulas bajo el paraguas cooperativo ha llevado al surgimiento de una nueva realidad que se denomina Economía Social, que ha ido configurándose por aluvión por diferentes formulaciones y realidades jurídico-institucionales y que, además de las Cooperativas, en sus diferentes modalidades, ha ido agregando a las Sociedades Anónimas Laborales a las Mutualidades y a otra rica variedad de entidades diversas.

Vamos, pues, a analizar cuál es su ámbito, su radio de acción, sus coordenadas, en fin, su perímetro de consolidación institucional para conocer la constelación de este tipo de entidades desde diversas ópticas. Queremos dar aquí una visión particular de cuál puede ser la configuración o dimensión institucional del Tercer Sector o Sector Solidario, como prefiero denominarlo, cuyo tronco se desgaja en dos grandes ramas organizativas: *Concepción tradicional del Tercer Sector* y *Concepción innovadora del Sector Solidario*.

1) Concepción tradicional del Tercer Sector.

Han constituido el núcleo básico de este Tercer Sector las Asociaciones y Fundaciones, además de diversas tipologías organizativas. Pero la irrupción de la fiscalidad, restringiendo la aplicación privilegiada de los beneficios fiscales a determinadas tipos y subtipos de entidades no lucrativas, nos lleva a hacer alguna diferenciación dicotómica dentro de la concepción tradicional.

a) Subsector de entidades/organizaciones solidarias con especial protección fiscal.

Este subsector, por ser una parte del Tercer Sector tradicional, se desgaja del tronco común como consecuencia del régimen privilegiado que, dentro de

la fiscalidad, le confiere la nueva Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines de lucro y de los incentivos a la participación privada en actividades de interés general (Mecenazgo).

Como podrá apreciarse, existe un gran número de entidades no lucrativas –organizaciones solidarias con sus correspondientes regímenes jurídicos sustantivos– a los que les es de aplicación determinadas normativas fiscales de mayor o menor generosidad respecto a la legislación fiscal común. Pero la citada Ley 49/2002 establece, en su artículo 2, que se consideran entidades sin fines lucrativos, a los efectos de dicha Ley, una serie listada de organizaciones que tienen la consideración de *numerus clausus* o de lista cerrada, y que son las siguientes: las Fundaciones; las Asociaciones declaradas de Utilidad Pública; las Organizaciones No Gubernamentales de Cooperación al Desarrollo que se ajusten a una de las formas jurídicas anteriores; las delegaciones de las Fundaciones extranjeras inscritas en España; las Federaciones deportivas españolas de ámbito estatal o autonómico, así como el Comité Olímpico y el Comité Paralímpico españoles; y, finalmente, las Asociaciones o federaciones de cualquiera de los tipos de entidades anteriormente citadas. A todas ellas las somete al cumplimiento de un largo listado de requisitos y requerimientos que se detallan en el artículo 3 de la Ley del Mecenazgo.

No obstante, y aunque podamos clasificarlas dentro de este bloque, existe una serie de organizaciones con un tratamiento, si cabe, todavía más específicamente diferenciado, que se contienen en las Disposiciones adicionales de la Ley 49/2002, y a las que declara beneficiarias tanto del régimen fiscal como de los beneficios del mecenazgo, sin necesidad de ajustarse y cumplir en su conjunto los requisitos y condiciones del citado artículo 3.

Entre ellas podemos encontrar: Cruz Roja Española y ONCE (Disposición adicional quinta), la Obra Pía de los Santos Lugares (Disposición adicional sexta), los Consorcios (de naturaleza mixta) de la Casa de América, la Casa de Asia y el Institut Europeu de la Mediterrània (Disposición adicional séptima), las Fundaciones de las entidades religiosas (Disposición adicional octava), la Iglesia Católica, Otras confesiones, Iglesias y comunidades religiosas (Disposición adicional novena), Reales Academias (Disposición adicional décima), la Obra Social de las Cajas de Ahorros como posible destinatario de los bienes de las entidades no lucrativas en caso de disolución (Disposición adicional decimoprimer), las entidades benéficas de construcción constituidas al amparo del artículo 5º de la Ley de 15 de julio de 1954 (Disposición adicional decimotercera).

b) El grueso de las entidades no lucrativas u organizaciones solidarias

Existe un amplio elenco de organizaciones solidarias desde esta concepción tradicional, que vienen engrosadas por un sinfín de entidades, cuya riqueza estadística ha sido recogida en diversidad de publicaciones y que, básicamente, son las siguientes, sin ánimo de exhaustividad:

- Las Asociaciones de régimen común, cualquiera que sea su ámbito territorial y que no estén acogidas al régimen de Declaración de Utilidad Pública. Téngase en cuenta que aproximadamente tan sólo el 1 por 100 de las casi 200.000 asociaciones existentes en España tienen reconocida esta Declaración de Utilidad Pública. Por tanto, el grueso de este tipo de entidades lo encontramos en este criterio clasificatorio.
- Las Asociaciones de régimen especial conforme a sus leyes específicas. Aquí se ubica un amplio elenco de asociaciones de régimen especial con habilitación constitucional tales como: los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los sindicatos, los colegios profesionales, las asociaciones de usuarios y consumidores, las asociaciones de jueces, magistrados y fiscales...
- Asimismo, los regímenes jurídicos de Asociaciones especiales de carácter sindical o profesional limitadas conforme al artículo 28.1 de la Constitución y otros preceptos constitucionales (funcionarios, fuerzas y cuerpos de seguridad...).
- Un número más o menos amplio de ONG para el desarrollo en función de la interpretación que se dé al artículo 2 letra c) de la Ley 49/2002. En efecto, si la remisión que la citada letra c) hace de los párrafos anteriores se entiende referida exclusivamente a cumplir los tipos de personificación de asociación y fundación, entonces, podría afirmarse que la mayor parte de estas entidades estarían bajo el epígrafe privilegiado que se analizó en el criterio precedente. Pero si la interpretación fuera de carácter restrictivo, en el sentido de que la personificación con forma de asociación se refiere a Asociaciones de utilidad pública, en este caso, podría decirse que la mayor parte de ellas se saldrían de aquel criterio clasificatorio para pasar a éste menos favorable.

2) El Sector Solidario desde una concepción innovadora e integradora.

Desde una óptica más ajustada a la realidad actual, en la que el criterio de clasificación giraría en torno a ejes comunes tales como: primacía de la persona sobre el capital, democracia interna de las organizaciones, vocación social, cumplimiento de fines de interés general, no reparto de dividendos para intereses particulares..., entonces cabe ampliar este criterio de clasificación hacia la denominada Economía Social.

Desde esta concepción, se consideraría al Sector Solidario como una moneda con dos caras, en la que, su anverso estaría constituido por el conjunto de organizaciones sociales que responden al criterio tradicional antes analizado, y su reverso al conjunto de entidades o realidades socioempresariales que configuran la Economía Social, una vez descontadas las Asociaciones y Fundaciones.

Nos estamos refiriendo, por tanto, a las Cooperativas con sus doce diferentes clases; a las Sociedades Anónimas Laborales; a las Mutualidades con sus diferentes tipos; a otras realidades emergentes que no se han constituido de manera diferenciada con formas jurídicas propias, tales como los Centros Especiales de Empleo para personas con discapacidad y las Empresas de Inserción; y a realidades mixtas compuestas por organizaciones matrices, sin ánimo de lucro, que utilizan organizaciones empresariales, especiales o comunes, como instrumentos operativos para desarrollar sus actividades (grupos empresariales: Mondragón Corporación Cooperativa es un buen ejemplo).

En conclusión, estamos ante una realidad extraordinariamente rica y heterogénea pero de una enorme importancia cualitativa y de una gran trascendencia cuantitativa en términos de PIB y de empleo.

1.3. Fortalezas y retos del Tercer Sector

El valor y la importancia de las entidades solidarias en nuestra sociedad han sido puestos de manifiesto en diferentes ocasiones y por diversas instituciones. Así, un Dictamen del Consejo Económico y Social francés de 1986 pone de relieve el papel de estas entidades al aflorar las necesidades sociales a la conciencia colectiva. En sentido análogo se ha pronunciado la Comunicación 97/241 de la Comisión Europea, o el propio Tribunal Constitucional español, que ha señalado la relevancia constitucional en la consolidación de la democracia a cargo de este tipo de entidades.

Muchas son las funciones que desempeña el Tercer Sector. Siguiendo a Jarre, podemos distinguir cinco grandes funciones: la función innovadora, la de prestar servicios, la de actuar como defensor, la de garantizar valores y, finalmente, la de estructura mediadora.

La pujanza del Sector No Lucrativo en los diferentes países responde a diversas realidades, existiendo al menos tres grandes líneas de reflexión al respecto:

- Una primera, que estima que el Tercer Sector es una respuesta de la sociedad al fracaso de los mercados y a la ausencia de respuesta adecuada desde el sector público. El desarrollo del Tercer Sector dependería del grado de heterogeneidad que exista en la cultura imperante y del grado de disponibilidad de emprendedores dispuestos a crear entidades no lucrativas.
- En segundo lugar, la política gubernamental se convierte en un elemento definidor del alcance y desarrollo del Sector No Lucrativo. Cuando en el sector público se puentea a las entidades no lucrativas, el tamaño del Tercer Sector es pequeño o tiende a disminuir; en cambio, cuando el sec-

tor público colabora voluntariamente o por necesidad con el Tercer Sector, éste tiende a crecer, a desarrollarse y a consolidarse.

- Finalmente, la ausencia o presencia de un pujante Tercer Sector está estrechamente vinculado al estilo o a la cultura organizativa de un determinado país. Por ejemplo, el estilo jacobino llevó a un escaso desarrollo del Tercer Sector en Francia.

Para concluir, es preciso realizar un esfuerzo de prospectiva que enmarque al Sector Solidario dentro de las coordenadas de la compleja situación al comenzar el siglo XXI; contexto general en el que el Tercer Sector o Sector Solidario debe ser muy consciente de algunas de sus fortalezas, pero también ha de tener muy presente las tendencias y los retos que implica un futuro incierto con no pocos componentes de inseguridad, insolidaridad, injusticia e irracionalidad.

a) Algunas de sus fortalezas

- La necesidad, dentro de una sociedad democrática, de que los grupos que integran a los individuos se desarrollen y potencien para cubrir el objetivo de un tejido asociativo fuerte y cohesionado que robustezca la democracia de fondo, como medio, y la dignidad de la persona, como finalidad.
- La gran fuerza innovadora y creativa de las organizaciones sociales que sirven para abrir contextos cerrados, rígidos o meramente continuistas.
- La calidad del servicio en función de la persona humana y de la mejor satisfacción de sus necesidades.
- La motivación y el compromiso son factores de identidad y de enorme fortaleza del Sector Solidario. En un momento en el que las grandes multinacionales buscan en sus políticas de recursos humanos la identificación de sus empleados con la misión de la corporación, no bastándoles con la profesionalidad y la eficacia, es preciso conservar uno de nuestros mejores tesoros que es “el compromiso”, “la militancia social”.
- La capacidad de integración social para generar soluciones eficientes pero con clara orientación social, que hagan cada vez más compatibles los principios de competitividad y solidaridad. Generar cohesión social es contribuir al desarrollo humano y a la consolidación de la democracia material.

b) Los grandes retos

La orientación y extensión de este trabajo aconsejan no profundizar en detalle en la explicación del significado y alcance de los grandes retos que ace-

chan al Tercer Sector. Se apuntan aquí, sólo de forma enumerativa, algunos de ellos: las relaciones con el poder político, las relaciones con los mercados, el riesgo de mercantilización, el equilibrio entre el compromiso personal y la gestión profesionalizada, la preocupación por la independencia, el camino crítico de la financiación, y el gran reto: la unidad de acción, sobre lo que volverá más adelante.

1.4. Relaciones del Sector Solidario con el sector público y los mercados: tendencias

Del análisis anterior se deriva la necesidad de analizar, sucintamente, cuáles son las principales tendencias que se observan en los cambios de comportamiento del sector público y del sector mercantil, pues de ellos pueden extraerse conclusiones relevantes sobre los riesgos que acechan al Tercer Sector y las respuestas imprescindibles para arrostrarlos.

En lo que concierne al *sector público*, se detectan algunos giros en los planteamientos generales de gran trascendencia para el futuro del Sector No Lucrativo español.

En primer lugar, el discurso de la sociedad civil encierra el argumento-riesgo de ir dándole, aparentemente, más importancia a las organizaciones sociales de los diferentes subsectores del sector, pero sin que ello se vea acompañado, de manera coherente, en el reforzamiento de la interlocución y de la negociación de las Administraciones Públicas con el sector. Además, esta línea de discurso tiende a ir transfiriendo la responsabilidad y el peso de la solución de los problemas sociales hacia las organizaciones que en él tienen cabida, con la consiguiente inhibición gradual del poder político y el desbordamiento de sus capacidades, al no contar con instrumentos adecuados de gestión y, sobre todo, de financiación.

En segundo lugar, es preciso llamar la atención sobre otra línea tendencial: la política de equilibrio presupuestario y de déficit cero podría ir conduciendo hacia un recorte gradual de la financiación pública, lo que, junto a la cicatera política de incentivos fiscales a la participación privada en fines de interés general, podría derivar en un estrangulamiento de la capacidad de financiación del Tercer Sector, incrementándose su grado de dependencia, bien de las Administraciones Públicas o bien de los mecenas empresariales. Se podría, simultáneamente, estar cerrándose la puerta hacia mecanismos de financiación más automática y sólida de las organizaciones no lucrativas, permitiendo, mediante una política generosa de incentivos fiscales, desde la participación privada individual, que las personas y familias puedan financiar de manera más directa y a su elección a las organizaciones sociales; una fórmula que daría más libertad a los contribuyentes y, sobre todo, mucha mayor autonomía a las organizaciones (quizá sea ésta la razón por la que esta vía esté vedándose).

Desde el mundo de la *empresa*, por su parte, se observan también algunos movimientos estratégicos de gran calado y altamente preocupantes para el Sector No Lucrativo. Por un lado, se está impulsando, desde diversidad de foros públicos y privados, el discurso de la responsabilidad social de las empresas, lo que contrasta con dos líneas que se detectan claramente en la práctica: en primer lugar, los planteamientos escapanate como puras operaciones de imagen o de marketing empresarial, pero con escaso contenido, o aún peor, girando la orientación de los contenidos hacia cuestiones que nada o poco tienen que ver con los intereses del sector de la acción social; en segundo lugar, la no mejora de los incentivos fiscales a las empresas respecto de la participación en fines de interés general y, aún más, la posibilidad de que estas empresas puedan realizar dicha finalidad mediante la gestión propia y la acción directa interna en ellas mismas, se configuran como amenazas de distorsión y de alejamiento de lo social.

De otro lado, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la empresa privada, en su conjunto, está evolucionando estratégicamente hacia el campo de la acción social, pero sólo respecto de aquellos segmentos del mercado que le resultan de interés por la capacidad de compra y, en fin, por resultarles productivo y generador de beneficios. Ello llevará a una dualización respecto de la gestión de las actividades y necesidades sociales: las empresas privadas se centrarán tan sólo en aquellos segmentos que permitan la obtención clara de beneficios y copando aquella parte de las convocatorias públicas de gestión de centros y de ayudas que les interese en cada momento, y dejando, con el consiguiente discurso anejo, los segmentos no rentables de este sector para las organizaciones sociales.

Para completar este panorama —un tanto sombrío en el caso de que el sector permanezca inactivo—, hay que resaltar algunas otras tendencias con motivo de los *cambios políticos y sociales*.

La capacidad de interlocución de las organizaciones sociales con los entornos públicos y del poder político se ve amenazada, al menos, por las siguientes cuestiones:

- Las organizaciones sociales se hallan poco articuladas y conectadas entre sí, como se comentará más adelante.
- El discurso europeo de la *gobernanza* y del diálogo civil evoluciona de manera muy confusa, y está claramente condicionado por los agentes sociales y económicos (organizaciones empresariales y sindicatos), que pretenden identificar esta nueva línea de diálogo civil abierto hacia la sociedad con el diálogo social/negociación colectiva. Está en juego el reparto del espacio político de representatividad e interlocución, y los agentes tradicionales no están dispuestos, en ningún caso, a ceder ni un ápice de su territorio y de las posiciones conquistadas históricamente por ellos.

- Las Administraciones Públicas, en sus distintos niveles, local, nacional, europeo, tienden sistemáticamente trampas a las organizaciones sociales, tales como la articulación de consejos institucionalizados de participación que conducen a la ineficiencia, pero que, a la vez, procuran el gradual debilitamiento de los movimientos sociales, propiciando su disgregación o, al menos, un trabajo más individualista y menos unitario.
- El discurso de la competitividad, en la práctica, va apoderándose del discurso de la solidaridad, que va consumiéndose en fuegos de artificio; lo cual, acompañado de los grandes procesos de internacionalización y globalización del mundo económico, y del “martillo de herejes” que supone el discurso de la libre competencia contra las organizaciones sociales, configura un escenario peligroso ante el que hay que reaccionar con serenidad, pero con inteligencia y prontitud.

¿Y entre tanto qué se hace desde las *organizaciones sociales*, las del Sector Solidario? Algunas de las tendencias que se observan, de forma negativa, son del siguiente tenor:

- No hay una definición conceptual clara, y el correspondiente discurso político y científico de apoyo sobre el concepto de lo no lucrativo del Tercer Sector, lo que, frente a la fuerza y la tradición de lo económico, lo eficiente, lo rentable..., aparece como un pequeño David ante un enorme Goliat.
- Se mantienen fronteras demasiado rígidas entre los conceptos de Economía Social y las ONG u organizaciones solidarias; y enormes las diferencias en la concepción del Tercer Sector desde la vertiente más empresarial o más social.
- Las grandes organizaciones sociales y las grandes empresas de la Economía Social actúan prácticamente de manera individualizada y en solitario respecto del Sector Solidario, y cada vez más orientadas hacia la colaboración con el mundo empresarial de los mercados.
- El Tercer Sector está poco vertebrado y articulado. Aquellos subsectores, como el nuestro, que están estructurados, se encuentran prácticamente en proceso de congelación y en situación de no crecimiento.
- Los diferentes subsectores que sí están articulados no cooperan entre sí y actúan de manera aislada y sin puntos de conexión y coordinación con los otros, con la consiguiente debilidad y pérdida de sinergias de actuación.
- Mientras en el mundo empresarial se actúa cada vez con una mayor cooperación y economías de escala, ya sea por crecimiento de las empresas, por agrupamiento de ellas, o por la utilización de formulas tales como las

agrupaciones de interés económico, las *joint venture*, u otro tipo de alianzas, las experiencias más innovadoras en el campo de la gestión empresarial en las organizaciones sociales se plantean y evolucionan de manera individualizada, sin alianzas interorganizacionales o intersectoriales.

En fin, frente a la fuerza del poder político, de los cambios políticos y del discurso y estrategias de las Administraciones Públicas, y frente a la potencia y capacidad de los mercados y de la empresa privada, el sector de lo social, el Tercer Sector, continúa sin estrategia, sin discurso, sin instrumentos operativos propios y robustos. Se carece de capacidad como un verdadero *lobby* para hacer frente a las nuevas situaciones.

2. Las respuestas del sector solidario y la contribución de las organizaciones singulares

2.1. Comentarios previos

Las consideraciones contenidas en las páginas anteriores podrían tildarse de excesivamente pesimistas. Aun asumiendo dicho riesgo, no cabe duda de que difícilmente se puede afrontar el gran reto de un rediseño estratégico del Tercer Sector, en su conjunto, tanto en el plano nacional como internacional, sin conocer y valorar adecuadamente las debilidades propias, las amenazas objetivas y, sobre todo, los cambios reales de los escenarios y el signo de las tendencias de tales cambios. Así pues, se analizan ahora los grandes ejes sobre los que podría pivotar la acción de futuro del Sector Solidario, la concreción de un gran objetivo común de unidad de acción y la contribución a tales esfuerzos desde las organizaciones singulares.

2.2. Los grandes ejes de respuesta

El Sector Solidario ha de ofrecer una serie de respuestas que podrían asentarse en los siguientes ejes:

- Mantenimiento del valor del “compromiso social” pero incrementando el valor de la “gestión eficiente”.
- Articulación de un discurso fundamentado que sitúe en pie de igualdad a los principios de competitividad y solidaridad.
- Mejora de la eficiencia de la gestión de las organizaciones, de sus recursos y prestaciones, a través de una mayor profesionalización, sin corporativismos, y de la utilización de técnicas de gestión empresarial eficiente, sin deshumanización.

- Mejora y transformación de los mecanismos de financiación de manera que se conjuguen las diversas fuentes de ingresos en proporciones adecuadas, con objeto de evitar una excesiva dependencia de una sola fuente de financiación, combinando las ayudas públicas con las aportaciones de terceros (responsabilidad social corporativa, mecenazgo, donativos...) y con los recursos propios derivados de las aportaciones internas, los ingresos por prestaciones y los beneficios de la actividad social y empresarial que se desarrolle.
- Profundización del valor de la “transparencia plena” para que la opinión pública, los aportantes, los beneficiarios de su actividad y el poder público tengan en todo momento una adecuada *visibilidad* acerca del cumplimiento de “la misión social”, de la gestión y de los comportamientos.
- Búsqueda de la unidad de acción mediante la articulación de movimientos sociales fuertes, aspecto sustancial que se desarrolla con más detalle a continuación.

2.3. *El gran objetivo: la unidad de acción*

Sin duda, el gran reto de futuro para el Sector Solidario y sus organizaciones está en la capacidad de adaptarse a las nuevas realidades y entornos basados en la eficiencia, la operatividad de escala, las alianzas y la verdadera capacidad de influencia ante terceros, especialmente, ante el poder político y económico. Estamos ante un sector muy atomizado e invertebrado, constituido por un sinfín de pequeñas y medianas organizaciones que, a veces, se integran en pequeñas plataformas representativas, pero, todas ellas, carentes de fuerza suficiente para ejercer una verdadera influencia en defensa de los intereses sociales de las personas y de la sociedad solidaria.

Las organizaciones sociales deben agruparse, integrarse, aliarse... en función de intereses sectoriales o de cualquier otro criterio de afinidad o proximidad; pero este criterio de alianzas en círculos concéntricos debe tender a desembocar en la consecución de una gran organización/paraguas que, dentro del respeto a todos los diferentes niveles subordinados, integre y represente a la inmensa mayoría de las organizaciones solidarias, y, por tanto, consiga una verdadera capacidad de interlocución, negociación y presión ante las instancias públicas y los poderes económicos. Pero esta capacidad operativa de unidad de acción, de cohesión, de trabajo en red, tiene que servir también para proyectarse en el campo de la gestión organizacional. Es decir, al igual que las empresas realizan uniones, alianzas y *joint ventures*, las organizaciones deben utilizar instrumentos similares para afrontar proyectos de escala realmente transformadores, tanto en el campo de las prestaciones sociales (protección por dependencia), como en el de la gestión de proyectos empresariales al servicio de objetivos sociales.

2.4. El papel de las organizaciones singulares

Dentro de la constelación de organizaciones del Sector Solidario podemos encontrar entidades diferenciadas entre sí por diversidad de factores, tales como su campo social de actuación, su carácter generalista o sectorial, su ámbito territorial, la tipología de los colectivos protegidos, el modo de personificación jurídica, su carácter unitario, federado o confederado, su tamaño, los recursos económicos y humanos de que disponen, su relación con el poder público y un amplio etcétera.

Sin ánimo de establecer diferencias, no justificadas objetivamente, que pudieran interpretarse como un juicio de valor o un *a priori* cualitativo, cabe delimitar selectivamente a algunas de aquéllas, por configurarse de un modo "singular", como consecuencia de la confluencia de un conjunto de caracteres o rasgos que les confieren una fisonomía tan especial, que bien pudiera justificar tal apelativo.

Tanto en la dimensión social como en la socioempresarial, dentro de la concepción de Sector Solidario que aquí se mantiene, podría enumerarse un amplio abanico de organizaciones singulares, como por ejemplo: Cruz Roja Española, Cáritas Española o Mondragón Corporación Cooperativa, que representan emblemática aunque no exclusivamente a este tipo de organizaciones.

Pero lo más significativo a resaltar, por lo que a estas páginas se refiere, es el papel que, a nuestro juicio, deben desempeñar dichas organizaciones desde la doble perspectiva *ad intra* y *ad extra* de las mismas.

En efecto, las organizaciones singulares deben jugar un papel emblemático, de modelo de referencia, pero también, deben asumir responsabilidades añadidas en cuanto a su contribución a la articulación, desarrollo y fortalecimiento de los movimientos sociales y, por ende, de la sociedad civil misma. Dicha contribución a ese fortalecimiento podría concretarse en las siguientes propuestas:

a) *Ad intra*: las organizaciones singulares deben actuar, de puertas adentro, teniendo en cuenta que son observadas por el resto del sector y por la sociedad y los poderes públicos como modelos de referencia en cuanto a la buena gobernanza. A estos efectos, las líneas de actuación más relevantes que cabe proponer:

- Extrema fidelidad con la "misión social" encomendada conforme a sus orígenes, cultura corporativa y normativas propias.
- Organización interna racional, basada en la eficiencia y apoyada en la profesionalidad, las técnicas más avanzadas de gestión y la utilización de las soluciones tecnológicas más acordes en cada momento.

- **Gestión económico-financiera estricta y de máximo respeto al principio de aplicación fiel de los recursos a sus fines sociales propios.**
- **Establecimiento de mecanismos de implicación y motivación de su personal, y de atención personalizada a sus beneficiarios.**
- **Fijación de procedimientos de control y evaluación para establecer una cultura de calidad y excelencia organizacional, y de adaptación permanente al cambio y al entorno.**
- **Implantación de códigos éticos para sus ejecutivos y directivos, y de la austeridad y discreción como estilo de dirección y gestión.**

b) *Ad extra*: para las relaciones externas se sugieren las siguientes vías de actuación:

- **Articulación de relaciones adecuadas con los poderes públicos en la búsqueda y negociación de las políticas sociales, y la cooperación y corresponsabilidad en la gestión de las soluciones.**
- **Canalización de relaciones de colaboración con los agentes sociales y con empresas y mercados para generar un clima de confianza en cuanto a la fiabilidad de las organizaciones sociales como operadores eficientes, respecto de los recursos provenientes de la responsabilidad social corporativa.**
- **Elevación de la transparencia plena a la categoría de principio inspirador de confianza de los ciudadanos y de la opinión pública en dichas organizaciones, como gestores adecuados de las aportaciones privadas para fines de interés general.**
- **Diseño de buenas prácticas que favorezcan la plena transparencia a través de memorias, auditorías, otros controles o contrastes por terceros cualificados, información y difusión de sus actividades y resultados económicos y sociales.**
- **Utilización razonable de los instrumentos de organización empresarial, previstos en la legislación vigente, para articular servicios e intervenir en los mercados en busca de soluciones más eficientes y adecuadas a las necesidades humanas, sin que sean acusadas de prácticas colusorias de la competencia.**
- **Desarrollo de alianzas con instituciones sociales y/o empresariales, para construir fórmulas eficientes de cooperación en la gestión de servicios concertados o adjudicados desde las Administraciones Públicas y reforzar la existencia de grupos sociales dotados de instrumentos empresariales, para actuar en el mercado de la satisfacción de necesidades sociales.**

- Puesta en marcha de mecanismos de orientación y asistencia técnica a organizaciones sociales de menor tamaño, para facilitar su desarrollo.
- Gestión conjunta de determinados programas de gran alcance social y de ámbito nacional, europeo e internacional.
- Impulso, apoyo y liderazgo de las plataformas sectoriales representativas de las diferentes organizaciones, para ir articulando un Tercer Sector más estructurado, fuerte y representativo.
- Estrategia de conformación de organizaciones/paraguas que, a modo de círculos concéntricos, vayan ampliando paulatinamente su radio de acción hasta conseguir una plataforma-cúspide que represente, en su conjunto, a todas las organizaciones diversas que integran el Sector Solidario, con el objeto de disponer de un instrumento organizado, cohesionado y con voz propia, capaz de pactar con los poderes políticos y económicos las grandes soluciones estructurales que afectan al Tercer Sector y que le permitan asumir un rol de verdadera capacidad operativa, representación de intereses sociales colectivos y, en definitiva, cumplir con su misión de verdadero Tercer Sector en igualdad de condiciones y posibilidades que los otros dos sectores.

3. La ONCE como organización singular

3.1. Sus orígenes y sus valores

La ONCE fue creada el 13 de diciembre de 1938, en unas circunstancias históricas tan peculiares que podría afirmarse que su "singularidad" está en su nacimiento mismo; pero dicha singularidad es muy anterior y se encuentra en sus orígenes sociológicos, habiéndose forjado antes, durante su creación y a través de los tiempos, un acervo axiológico absolutamente peculiar.

La ceguera es un tipo de discapacidad severa, enormemente limitativa, y solamente se supera cuando concurren circunstancias adecuadas de rehabilitación, educación, formación para el trabajo e integración social. Podemos constatar en la historia social y de la literatura cómo la figura del ciego ha jugado diversos roles caracterizados siempre por su aparición como un sujeto activo que ha luchado por hacer algo, de manera proactiva, para salir de su situación de marginación o, al menos, sobrevivir a través de alguna actividad.

En el primer tercio del siglo XX, y antes de la creación de la ONCE, la situación de los ciegos en España era de absoluta indigencia y de abandono de los poderes públicos, con algunas, contadas y pocos relevantes, excepciones, mediante la creación de colegios o patronatos de beneficencia para ciegos, sordos y otros inválidos. Pero el espíritu de lucha por la autonomía personal llevó a que, desde 1903, los ciegos comenzaran a vender por las calles y plazas de los pueblos y ciu-

dades unos boletos o cupones de los que obtenían unos ingresos para cubrir sus necesidades. Esta fórmula, que nació en Alicante, se extendió pronto por todo el Levante español (Murcia, Cartagena, Almería, Valencia...) y se fue generalizando a Cataluña, Andalucía y Madrid, hasta cubrir todo el territorio nacional en la década de 1930, contando, en algunos casos, finalmente, con la autorización administrativa correspondiente.

Asimismo, y al albur de dicha actividad, fueron surgiendo un sinfín de asociaciones de ciegos de ámbito local, comarcal y provincial, hasta que emergen dos grandes corrientes que aspiraban a crear una federación española de organizaciones de ciegos que se financiaría con dichas rifas.

Los esfuerzos realizados en la etapa republicana permitieron algunos avances, pero hubo que esperar a 1938, en plena contienda civil, para que dichas organizaciones convencieran a la jefatura del Estado para que se crease la Organización Nacional de Ciegos Españoles, mediante un Decreto de 13 de diciembre de ese año, que integró obligatoriamente en ella a todos los ciegos españoles y a las organizaciones públicas y privadas existentes en aquel tiempo.

Estos comportamientos fueron generando un conjunto de valores que inspiraron y nutrieron la filosofía institucional y la cultura corporativa de la ONCE, y del propio colectivo de las personas ciegas, del que se da cuenta seguidamente.

Hay que entender, en efecto, cuál es el acervo cultural y de valores sobre el que se asienta, se diseña y se desarrolla eso que se llama estrategia del Grupo ONCE. Pues bien, ¿cuáles son esos valores? Hay en las raíces históricas de la ONCE tres valores fundamentales: el primer valor es el espíritu de lucha, el espíritu de superación. Si algo ha permitido que el colectivo de los ciegos españoles tenga un perfil propio, un grado de autonomía y un nivel de consolidación y de bienestar como el que disfruta hoy día, es porque desde que nació la ONCE hubo un talante, un espíritu en cada persona, en los ciegos, que no admitía de ninguna manera la resignación o el sometimiento a su destino en el sentido negativo del término. Ese espíritu de superación es lo que ha permitido, entre otras cosas, que los ciegos se esfuercen en estudiar e integrarse, en trabajar, en ganarse la vida por ellos mismos.

Hay un segundo valor, que es el valor de la independencia o de la absoluta necesidad vital de eludir la dependencia. Cualquier persona con discapacidad tiene un nivel de tutela, de dependencia en las necesidades básicas, económicas, de cualquier tipo, dentro de un entorno familiar, institucional... Uno de los grandes problemas y consecuencias graves de la discapacidad, en general, es el de la dependencia, esté o no fundamentado en causas de la deficiencia misma, que a veces lo está objetivamente y otras veces como resultado de ese conjunto de concausas. Por tanto, lo que ha hecho el ciego en la historia y lo que ha recogido la ONCE en sus señas de identidad como organización es no

resignarse a su futuro fatal de marginación y a ser un sujeto dependiente siempre de alguien. Y esa filosofía, ese espíritu se ha trasladado a las señas de identidad de la propia organización, que ha luchado siempre por la autogestión, la autoorganización, que ha sido una lucha constante de la ONCE frente a cualesquiera gobiernos, bastando un repaso a las normas reguladoras de la ONCE para constatar la lucha incesante, con mayor o menor éxito en cada etapa histórica, para conseguir un mayor nivel de autonomía institucional.

El tercer valor es el del esfuerzo en común, el del trabajo en equipo, el de la unidad, el de la cohesión. Uno de los grandes valores de los ciegos y de la ONCE, en concreto, fue tomar consciencia que sólo desde esa acción conjunta, desde la suma de esfuerzos se podía conseguir la meta de superación, de bienestar, de ir conquistando nuevos estadios de bienestar y de progreso. He aquí la causa por la que en España existe una organización unitaria de ciegos y no una pluralidad de organizaciones que se caracterizan en todo el mundo por su atomización y dispersión.

Ésos son los tres grandes valores que constituyen las señas de identidad en las primeras décadas de vida de la ONCE. Desde la democratización de la ONCE, en el año 1982, las cosas han evolucionado, de manera que han arraigado nuevos valores que se han integrado junto a los preexistentes, enriqueciendo la cultura de Grupo.

Tales nuevos valores podrían ser enunciados como solidaridad, desarrollo socioeconómico y cooperación institucional.

La voluntad de no conformarse con lo que se tiene, de saber buscar un equilibrio razonable entre mantener las señas de identidad histórica y admitir que a ese árbol con raíces muy fuertes le vayan creciendo nuevas ramas y le vayan cambiando las hojas de vez en cuando, fue una ardua tarea que acabó arrojando sus frutos. Pues bien, ese equilibrio entre conservación o mantenimiento de lo esencial y capacidad de adaptación a la realidad cambiante, ese talante de progreso ha generado los tres valores añadidos ya mencionados, y que a continuación se desarrollan.

El primero es el de la solidaridad. No era posible mantener en los años ochenta del pasado siglo, después del *boom* del cupón del 1984 y de las subsiguientes mejoras y avances del colectivo de las personas ciegas, el escaso nivel de implicación y de apoyo de la ONCE a personas con discapacidades diferentes a la ceguera. Había que dar un salto cualitativo de modo que este progreso se proyectara, por algún mecanismo redistributivo, hacia otros discapacitados por razón de solidaridad. Ésta es la explicación estratégica de por qué nace la Fundación ONCE en el año 1988. Por tanto, aquel gran milagro económico de transformación y modernización de una entidad, de cambio de imagen, de mejora en todos los planos, se vio acompañada por una sincera vocación de solidaridad de los ciegos españoles, que comenzaron a poner en práctica con

otros, cuando tuvieron medios para ello, aquél valor por el que tanto habían apelado a la sociedad española y a los poderes públicos para sí mismos.

El segundo valor es el del desarrollo socioeconómico, entendido éste como generación de riqueza y creación de empleo. No era posible, en un momento en el que la economía atravesaba un ciclo depresivo, en la primera mitad de los años ochenta, mantener a la ONCE bajo la dependencia exclusiva de una sola fuente de financiación, que era el cupón: había que diversificar las fuentes, había que acudir a otros sectores de actividad, tomar experiencia en la gestión de otras parcelas, de otros sectores, generar alianzas y, desde luego, había que crear empleo para otras personas con otras discapacidades o, simplemente, para no discapacitados. En definitiva, por razones socioeconómicas, pero también por razones estratégicas, la ONCE tenía que dar el salto, además de ser solidario con otros discapacitados, a ser capaz de crear empleo, de crear riqueza, de generar, por tanto, una mayor contribución al esfuerzo general del país para crear empresa, tejido empresarial, participar en el crecimiento económico, en la creación de empleo.

Y hay un tercer valor, que es el valor de la cooperación institucional. La ONCE se caracterizó durante décadas por una situación de aislamiento, por una cultura endogámica condicionada por las grandes dificultades sociológicas de relación e integración social, pero había que abrirse para estar con los demás, para compartir proyectos con terceros, lo que exigía una intensa acción institucional en busca de alianzas, acuerdos de carácter social, económico, político e institucional.

El espíritu y talante de constante progreso es el verdadero motor que obliga a replantearse las situaciones, a tener mayor capacidad de adaptación a cada coyuntura y a cada entorno, y, en definitiva, sin perder las señas de identidad, a ser capaces de hacer frente a los retos que surjan en cada momento, lo que irá generando nuevos valores estratégicos que se irán incorporando al acervo institucional de valores de la ONCE.

3.2. *Los rasgos singulares de la ONCE*

La ONCE es una organización singular sin que dicho calificativo se predique, por contraste, en detrimento o minusvaloración de otras organizaciones, y sin que ello implique connotación alguna de exclusividad ni *primus inter pares*. Esta singularidad viene marcada por un conjunto de rasgos característicos o factores de diferenciación que le confieren un perfil propio nítidamente distinto del conjunto de organizaciones con las que, por lo demás, comparte un amplio elenco de características comunes a todas ellas. He aquí el contenido y alcance de esos rasgos de singularidad:

a) Naturaleza jurídica

La ONCE fue calificada en las normas fundacionales de 1938 como entidad de Derecho Público y de beneficencia general; calificación que mantuvo hasta el Real Decreto 2.385/1985 en que fue transformada a la condición de Corporación de Derecho Público y de carácter social, calificación que mantiene actualmente.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional han ratificado la inclusión de la ONCE dentro del concepto de Administración Corporativa de base privada, con un sustrato asociativo, a la que se le confieren algunas funciones públicas delegadas, pero sin que ello implique su pertenencia al conjunto de las Administraciones Públicas.

A diferencia de la mayor parte de las organizaciones del Sector Solidario que se personifican jurídicamente adoptando formas de asociación, fundación, cooperativa, mutualidad..., la ONCE ha sido investida con un ropaje jurídico-institucional diferente, adquiriendo la forma de Corporación de Derecho Público, pero de base asociativa y de carácter social, es decir, sin fin de lucro. Podría afirmarse que se trata, probablemente, de la única organización del Sector Solidario que adquiere este tipo de personificación.

b) Sus fines

El fin principal es la consecución de la autonomía personal y la plena integración social de sus miembros. Hasta aquí nada diferente. Pero, en cambio, las dos notas de diferenciación a resaltar pudieran ser: por una parte, el hecho de que sus fines abarcan una protección integral respecto de todas las necesidades de la persona ciega, sin segmentación ni especialización prestacional como ocurre en la mayoría de organizaciones; y, por otra, porque del conjunto de fines, dos de ellos adquieren la naturaleza de funciones públicas delegadas, como son: la protección de la afiliación a la entidad y el control sobre el ejercicio de la concesión estatal de la venta del cupón y otros juegos autorizados.

c) Colectivo protegido

Dentro del Sector Solidario aparecen distintos enfoques y ámbitos de cobertura que oscilan desde la posibilidad abierta de protección a todo ciudadano y a las personas en general, pasando por organizaciones generalistas que se ocupan de diversos colectivos de personas, hasta las que se especializan en un colectivo determinado.

El rasgo diferencial de la ONCE consiste en la superespecialización subjetiva, es decir, se ocupa de personas con discapacidad; dentro de ellas, de la

discapacidad sensorial; dentro de ésta, de la discapacidad visual; y, dentro de ella, no de todos los discapacitados visuales sino de los afectados severamente, es decir, de los ciegos totales o con un resto visual mínimo. El artículo 8 de los Estatutos de la ONCE, aprobados por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 23 de marzo de 2000, establece como único requisito, que un oftalmólogo autorizado por la ONCE compruebe que el aspirante cumpla, en ambos ojos, al menos, las siguientes condiciones: a) agudeza visual igual o inferior a 0,1 (1/10 de la escala de Wecker), obtenida con la mejor corrección óptica posible, y b) campo visual disminuido a 10 grados o menos.

La condición de afiliado puede perderse por una mejoría en su agudeza visual que llegue a superar el límite mínimo establecido para la afiliación, por la aplicación del procedimiento disciplinario que le lleve a la pérdida de su condición, o por renuncia del afiliado.

d) Organización unitaria

Dentro del tipo de organizaciones sociales de base asociativa que se rigen por el principio de democracia interna, con la participación de sus miembros en la designación y ejercicio de los órganos de gobierno, aparece una característica común: la pluralidad o diversidad de organizaciones que actúan con una misión idéntica o análoga. En algunas ocasiones, dicha diversidad se materializa en confluencia de intereses, y se adoptan fórmulas aglutinadoras de corte federativo, consiguiéndose una dirección común en dicha organización/paraguas; y en otras, la diversidad se troca en pluralidad concurriendo diversas organizaciones sobre un mismo público-objetivo en términos de enfoques autónomos y contrapuestos.

En cambio, la ONCE ha mantenido desde sus orígenes el carácter unitario de la Organización, sin perjuicio de que su funcionamiento interno se ajusta plenamente a los principios democráticos y de que respeta cualquier signo de pluralidad externa que pudiera surgir. Una de las razones importantes de la pujanza y longevidad de la ONCE podemos encontrarla en el hecho de esta unicidad institucional, que, como antes se señaló, responde a uno de los valores básicos del colectivo de los ciegos proyectado en su Organización.

e) La financiación

La mayor parte de los recursos de la ONCE provienen de la concesión estatal de la explotación del cupón y otros juegos autorizados. En el momento de la creación de la ONCE, y en coherencia con los antecedentes históricos ya comentados, el Estado le concedió formalmente, legalizando así diversidad de situaciones anteriores, la exploración en exclusiva de la venta del cupón, con la doble finalidad de que fuera una fuente de financiación estable para el cum-

plimiento de sus fines y un modo de ocupación efectiva, desde el punto de vista laboral.

Puesto que la mayor parte de las organizaciones del sector solidario se financian a través de subvenciones públicas, donativos, aportaciones de empresas, cuotas, ingresos de su actividad..., la fuente de financiación sería, pues, un rasgo nítido de diferenciación.

Los recursos así obtenidos no son fondos públicos en los términos de la Ley General Presupuestaria y, por ello, ni constan en los Presupuestos Generales ni están sujetos a la supervisión de la Intervención General del Estado ni al control del Tribunal de Cuentas, aunque sí a otros controles públicos, como después se comentará. Se trata de fondos no públicos obtenidos a través de una concesión estatal, como otros muchos concesionarios en España, pero afectos, de manera finalista, al cumplimiento de los fines genuinos de la ONCE, que son de interés general.

f) El empleo como gran prioridad

La preocupación por el empleo constituyó para los ciegos, ya desde la etapa fundacional de la ONCE, su gran prioridad, y que éstos formulaban como “trabajo, educación y cultura”.

En la cultura de la ONCE ha prevalecido el principio de las políticas activas sobre las pasivas y, por tanto, del empleo sobre los subsidios. Ha habido una firme convicción, que se ha ido consolidando a lo largo del tiempo, de que el mejor modo de integrarse socialmente es a través del empleo digno, para lo que se erige en presupuesto imprescindible la educación y la formación profesional.

Por ello, la ONCE se ha diferenciado notablemente de otras organizaciones, al centrar de manera tan prioritaria sus objetivos en esta materia, frente a la diversidad prestacional que caracteriza a las demás. Prueba de ello es que la ONCE incorporó a más de 7.000 personas con discapacidad a la venta del cupón, entre los años 1987–1989; que se propuso crear 5.000 empleos y desarrollar 10.000 acciones formativas para el cuatrienio 1996–2000, que cumplió en veintidós meses; y que se comprometió, con el Gobierno de la Nación a crear 20.000 empleos y desarrollar 40.000 acciones formativas en el periodo 1999–2008, consiguiendo tan solo en cinco años superar el objetivo y situarlo en 23.000 empleos y plazas ocupacionales, y 73.000 acciones formativas.

g) Configuración y tamaño

Dos factores concurren, uno cualitativo y otro cuantitativo, que marcan importantes rasgos diferenciales. En primer lugar, la configuración de la ONCE

ha evolucionado hacia la existencia del "Grupo ONCE", que a partir de la ONCE matriz y bajo la dirección máxima de su Consejo General ha ido creando entidades vinculadas, por razones patrimoniales o institucionales, tales como la Corporación Empresarial ONCE (grupo de empresas formado por sociedades mercantiles de propiedad ONCE al 100 por 100), así como la Fundación ONCE para la Cooperación e Integración Social de Personas con Discapacidad y su grupo de empresas Fundosa Grupo (integrado por sociedades con la calificación de Centro Especial de Empleo). Además de esta idea de grupo, hay que destacar el carácter mixto del mismo en el que conviven organizaciones de carácter social con sociedades mercantiles que compiten en los mercados y otras sociedades de naturaleza más social, como los Centros Especiales de Empleo.

En cuanto a su tamaño o volumen económico y de empleo, conviene destacar que la ONCE y su Grupo suponen en torno a un 0,2 por 100 del PIB español y un 0,54 por 100 del empleo total. Algunos datos económicos y sociales globales de interés respecto del Grupo ONCE en su conjunto, correspondientes al 2003, son los siguientes:

- Ingresos de explotación: 2.941 millones de euros.
- Total activo: 1.682 millones de euros.
- Total de empleos directos e indirectos: 91.200, de los que el 77 por 100 corresponden a personas ciegas o con otras discapacidades.

h) Relaciones con el poder público

La mayor parte de las organizaciones sociales, salvo las Asociaciones, por su especial protección constitucional por tratarse de un derecho fundamental de primer grado, están sujetas a una serie de controles específicos desde el poder público. Probablemente, los controles son más exhaustivos tienen lugar en las Fundaciones, que actúan bajo la supervisión del correspondiente protectorado.

La ONCE se relaciona con el Estado a través del Consejo de Protectorado, regulado en el artículo 8 del Real Decreto 358/1991. En él se encuentran representados tres departamentos ministeriales, además de la propia ONCE, y sus funciones básicas son: el control de legalidad de los actos de la ONCE, la vigilancia de la correcta aplicación de los recursos a sus fines sociales, así como la alta inspección, que ejerce a través de una serie de competencias de carácter informativo, conocimiento, aprobación previa, supervisión y recurso administrativo en materia de afiliación a la ONCE, y premios del cupón que superen cierta cuantía.

Este control es análogo, en su naturaleza, al existente sobre las Fundaciones, pero se diferencia en que es mucho más intenso y es ejercido individualizadamente sobre la entidad, y no con carácter general sobre todas las Fundacio-

nes como en aquél caso. El único supuesto de control público individualizado y especializado sobre una organización, de características próximas al de la ONCE, es el relativo a Cruz Roja Española.

i) Contribución a los movimientos sociales

Una característica que la ONCE comparte con algunas organizaciones singulares es su contribución al fortalecimiento de diferentes movimientos sociales articulados, aportando su apoyo institucional, recursos económicos y humanos, y un esfuerzo favorecedor de la cohesión y robustez de determinados movimientos o plataformas como el Comité Español de Representantes de las Personas con Discapacidad (CERMI), la Plataforma de ONG de Acción Social, la Confederación Española Empresarial de la Economía Social (CEPES), la Asociación Española de Fundaciones, o la Federación Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo. También en los planos europeo e internacional la ONCE participa y contribuye en las organizaciones internacionales representativas de las personas ciegas, los discapacitados, la Economía Social, las Fundaciones y el deporte paralímpico, asumiendo sus representantes diferentes responsabilidades en sus órganos de dirección.

3.3. *Las nuevas estrategias*

Tras los dos grandes acontecimientos afrontados por la ONCE, en la primera mitad de la década de 1980, consistentes en la democratización de la Organización (1982) y modernización del cupón (1984/1985), la entidad acometió una larga serie de reformas internas en materia social, recursos humanos, patrimonial, tecnológica, de comunicación e imagen.

Tras ello, se adoptaron dos grandes decisiones que transformaron la fisonomía de la ONCE, en un proceso de apertura y desarrollo, que dieron respuesta a los nuevos valores de la Organización ya descritos anteriormente. Por un lado, se inició una nueva política de solidaridad mediante la creación de la Fundación ONCE y se amplió la contratación de vendedores del cupón con discapacidades distintas a la ceguera; por otro, se acometió una estrategia de diversificación empresarial a través de la creación de CEOSA (Corporación Empresarial ONCE). Ambos hechos se desarrollan a continuación.

a) La Fundación ONCE: el instrumento de solidaridad

La Fundación ONCE para la Cooperación e Integración Social de Personas con Discapacidad, nace en febrero de 1988, por acuerdo del Consejo General de la ONCE, y se presenta ante la sociedad en septiembre de ese mismo año como un instrumento de cooperación y solidaridad de los ciegos españoles

hacia otros colectivos de personas con discapacidad para la mejora de sus condiciones de vida.

Ya desde sus orígenes el colectivo de personas ciegas tuvo vocación solidaria con otros colectivos de discapacitados, en función de las posibilidades de cada momento histórico: a mediados de los ochenta, con la reforma del cupón, la ONCE pudo incorporar progresivamente vendedores del cupón no ciegos, integrando a más de 10.000 personas con otras discapacidades entre 1985 y 1987. Un paso más en este esfuerzo solidario se produce en 1988 con la creación de la Fundación ONCE.

Además de la propia ONCE, como entidad fundadora, están presentes en la Fundación ONCE, a través de su Patronato, máximo órgano de gobierno, las principales organizaciones de discapacitados de España, como son: COCEMFE (Confederación Coordinadora Estatal de Minusválidos Físicos de España); FEAPS (Confederación Española de Organizaciones a Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual); CNSE (Confederación Estatal de Personas Sordas), y FIAPAS (Confederación Española de Padres y Amigos de los Sordos)

También forma parte del Patronato de la Fundación ONCE el CERMI (Comité Español de Representantes de las Personas con Discapacidad), plataforma que agrupa a las principales organizaciones de discapacitados de España, muchas de ellas de carácter autonómico, y que reúne a más de 2.000 asociaciones y entidades, que representan a los 3,5 millones de personas con discapacidad. Asimismo, está representada la Administración en el máximo órgano de gobierno con dos patronos.

Configurada como plataforma que aglutina a todo el sector de la discapacidad, la Fundación ONCE representa, de una forma cada vez más activa, un ejemplo de la actitud, talante y esfuerzo de una sociedad civil articulada en torno a sus organizaciones representativas y que no ahorra esfuerzos si se trata de mejorar las condiciones de vida de determinados colectivos y de la sociedad en general.

La principal fuente de financiación de la Fundación ONCE para cada ejercicio proviene del 3 por 100 de los ingresos brutos obtenidos con la comercialización del cupón de la ONCE. Esta cifra, que en 2003 ascendió a 68 millones de euros, supone un euro de cada tres de los que la ONCE dedica a servicios sociales. El esfuerzo de la Fundación ONCE, y la importancia de estas cifras, no deben inducir a olvidar que, si bien es mucho lo que se hace, queda un largo camino por recorrer para el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, hasta conseguir la igualdad de condiciones y oportunidades con el resto de ciudadanos. Que esa plena integración se produzca es responsabilidad de toda la sociedad. Con ese ánimo de corresponsabilidad, la Fundación promueve el que las Administraciones participen en programas específicos a favor de las personas con discapacidad. De ahí que la Fundación ONCE mantenga convenios con distintas Administraciones, como

el convenio de accesibilidad con el IMSERSO o su participación durante el periodo 2000-2006 en la gestión del Programa Operativo "Lucha contra la Discriminación" de la Unión Europea.

Desde 1988, la Fundación ONCE ha dedicado sus recursos económicos a programas y actuaciones en favor de personas con discapacidad en ámbitos como la formación y la inserción laboral, la accesibilidad global –supresión de barreras de todo tipo– y la cooperación con entidades públicas y privadas con intereses afines, colaborando también con los poderes públicos, en su compromiso y obligaciones específicas –señaladas por la Constitución y las Leyes–, en la atención a las personas con discapacidad.

Los objetivos principales de la Fundación consisten en la realización de programas de integración laboral –formación y empleo para personas con discapacidad–, en la accesibilidad global para contribuir a la integración social de las personas con discapacidad y en la mejora de su calidad de vida, promoviendo la creación de entornos, productos y servicios globalmente accesibles.

Son beneficiarios potenciales de la Fundación cualquier persona de nacionalidad española afectada de discapacidad, física, psíquica, sensorial o mental, conforme a la regulación y calificación legal vigente de las minusvalías. También pueden ser beneficiarias potenciales las entidades de nacionalidad española, dotadas de personalidad jurídica, que, con arreglo a sus estatutos, desarrollan una actividad coincidente con la que lleva a cabo la Fundación ONCE, y de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de ésta. Puede extenderse la acción protectora de la Fundación, previo acuerdo de su Patronato, y a propuesta de la Comisión Permanente, a personas naturales o jurídicas de distinta nacionalidad en quienes concurren los requisitos citados anteriormente. Los beneficiarios deben reunir, además, aquellas otras condiciones establecidas específicamente en los diferentes planes y programas que apruebe el Patronato de la Fundación ONCE o su Comisión Permanente.

Desde su creación, en 1988, hasta diciembre de 2003, la Fundación ONCE ha apoyado más de 19.000 proyectos, presentados por personas físicas y jurídicas, que suponen económicamente más de 1.000 millones de euros. Por otra parte, desde 1988, la Fundación ONCE, siempre atendiendo a su prioridad de creación de empleo para las personas con discapacidad, en sus quince años de existencia ha creado 49.389 puestos trabajo y plazas ocupacionales, de las cuales el 90 por 100 ha sido para personas con discapacidad.

b) El Grupo FUNDOSA como instrumento socioempresarial de la Fundación ONCE

La división empresarial creada por la Fundación ONCE en 1989, con el objetivo de generar y gestionar empleo para personas con discapacidad, se

denomina **FUNDOSA GRUPO**. Cumple su misión de forma directa o a través de acuerdos con empresas e instituciones.

El Grupo, con un capital social que supera los 162 millones de euros, ha consolidado un programa de diversificación que ha dado como fruto una amplia oferta de productos y servicios. Cuenta con 34 empresas filiales, teniendo participación accionarial en otras 36. La mayor parte de sus centros de trabajo corresponden a Centros Especiales de Empleo, de los que 126 pertenecen a empresas propias y 58 a las sociedades participadas. La plantilla asciende a 5.185 trabajadores, elevándose a 11.600 si se incluyen las empresas participadas. Los puestos de trabajo desempeñados por personas con discapacidad supera el 71 por 100.

FUNDOSA está presente en cinco sectores: industrial, productos y servicios tecnológicos, servicios, accesibilidad y socio-sanitario.

Dentro del sector industrial, cabe destacar su presencia en alimentación, medios informáticos, lavandería y textil. En el área de productos y servicios tecnológicos, está presente en planes de urgencia y emergencia, telemarketing, digitalización, diseños y mantenimiento de páginas web.

En el sector servicios el Grupo posee varias sociedades propias. Una de ellas, **Fundosa Social Consulting**, actúa directamente en la integración de las personas discapacitadas. Opera en todo el territorio del Estado con una base de datos que acoge a 85.000 personas, posibilitando los servicios de intermediación laboral para la integración de las personas con discapacidad. También está **Servimedia**, la agencia de prensa especializada en información social, y elemento esencial de la **Fundación para difundir el mensaje de una sociedad en igualdad de oportunidades**. Creada en 1988, ha ido desarrollando nuevas áreas de actividad: **Comunicación, Publicaciones, Digital y Documentación**. Otra de las empresas del sector servicios es **Galenas**, que agrupa a tiendas de conveniencia, presentes principalmente en hospitales y Universidades.

El Grupo **FUNDOSA** está presente de igual modo en el sector de la accesibilidad, otro de los objetivos prioritarios de la **Fundación ONCE**. Por medio de **Fundosa Accesibilidad** desarrolla y ofrece ayudas técnicas, ortopedia, adaptaciones de vehículos para personas discapacitadas, a la vez que desarrollan y conciertan con gobiernos de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos planes de eliminación de barreras en ciudades y edificios. En el sector de accesibilidad, también se contempla el acceso al ocio de las personas con discapacidad. Por ello está la empresa **Sport y Ocio**, dedicada a gestión de instalaciones deportivas y de ocio.

El Grupo ha entrado también en el sector sociosanitario con dos sociedades: **Sistemas Integrales Sanitarios (SIS)**, dedicada al tratamiento de residuos sanitarios, y **PERSONALIA**, una de las sociedades más recientemente creadas, que trata de promover y gestionar proyectos relacionados con la tercera edad y/o la discapacidad, tanto en residencias como en asistencia domiciliaria.

El mapa específico de las empresas filiales y los sectores en los que tiene su actividad, concretamente 34 sociedades, se completa con la participación no mayoritaria de la Fundación ONCE, a través de FUNDOSA GRUPO, en otras 36 sociedades, que operan principalmente en los sectores de la alimentación y de fabricación de apoyo a la industria del automóvil. Y para que el Grupo entre a participar en el accionariado de otras empresas se considera indispensable que dichos proyectos sirvan fundamentalmente para generar empleos para personas con discapacidad.

A 31 de diciembre de 2003, como ya se ha anticipado, el número de trabajadores de las empresas, tanto propias como participadas, es de 11.600, aproximadamente, de los cuales un 71 por 100 son personas con algún tipo de discapacidad.

En lo relativo a las grandes magnitudes económicas de FUNDOSA GRUPO, en el ejercicio 2003, cabe destacar:

- Ventas consolidadas de las empresas filiales: 163 millones de euros,
- Resultado consolidado: 50.000 euros.
- Es oportuno resaltar que la mejora de los resultados de explotación ha coincidido precisamente con la puesta en marcha de un plan de calidad en el empleo, que se ha traducido en un incremento del 20 por 100 en la *ratio* de productividad por empleado; esto es, pues, una clara demostración de que son compatibles la eficiencia empresarial y la rentabilidad económica con el compromiso social.

c) La Corporación Empresarial ONCE: CEOSA

La entrada de la ONCE en el mundo empresarial, a partir de 1986, pretende impulsar la presencia de la organización en la actividad económica mediante la participación y gestión de empresas rentables que generen empleo y que contribuyan, directa o indirectamente, a la integración de ciegos y deficientes visuales en un mercado laboral cada vez más competitivo y exigente.

Frente a una tradicional orientación en activos de renta fija, la Organización Nacional de Ciegos ha diversificado sus fuentes de ingresos hacia nuevos campos de actuación, para configurar un grupo de empresas que son gestionadas conjugando criterios de rentabilidad económica y social.

La rentabilidad económica se traduce en el mantenimiento de un adecuado equilibrio entre la obtención del máximo beneficio económico y la minimización del riesgo empresarial, concentrándose en proyectos a largo plazo que enriquezcan la base económica de la Organización.

La rentabilidad social supone intervenir activamente en la creación de puestos de trabajo alternativos a la venta del cupón, tanto para ciegos y deficientes visuales, como para otros minusválidos, demostrando a la sociedad que, efectivamente, las personas con minusvalías tienen múltiples capacidades que pueden y deben ser aprovechadas en beneficio de la propia sociedad a través de su integración en el mercado laboral.

Tras el esfuerzo inversor inicial, se obtiene una importante cartera de participaciones que supone una presencia relevante de la ONCE en el ámbito empresarial. En 1993 la ONCE adopta la decisión de crear un área ejecutiva especializada que da lugar a la Corporación Empresarial ONCE, S.A. (CEOSA). Desde su creación, CEOSA se ha ido desarrollando, consolidando todas las participaciones empresariales en una sola sociedad cabecera de grupo e integrándose físicamente en un Centro Corporativo, que pasa a centralizar los aspectos financieros, fiscales, jurídicos, patrimoniales y de recursos humanos, así como la coordinación con otras áreas de la ONCE.

Las áreas de negocio en las que tiene importante presencia la Corporación Empresarial ONCE a través de sus empresas filiales son el sector inmobiliario, el turístico y los servicios a empresas. Asimismo, gestiona otra serie de sociedades con las que complementa a las áreas principales y al conjunto del Grupo ONCE, que actúan en los ámbitos de intermediación de seguros, mobiliario urbano, alimentación y fisioterapia.

En la actualidad, las empresas de CEOSA comparten una cultura corporativa común, plasmada en los siguientes valores:

- Rentabilidad económica: "Las empresas de CEOSA deben ser, ante todo, rentables y competitivas".
- Rentabilidad social: "CEOSA debe cumplir una función social de integración laboral de ciegos y deficientes visuales en función de sus competencias profesionales".
- Desarrollo personal y profesional de los empleados: "CEOSA desea potenciar el desarrollo personal y profesional de las personas como mejor vía para incrementar su integración y compromiso con un proyecto común".
- Calidad y orientación al cliente: "Las empresas de CEOSA aspiran a estar gestionadas con criterios de profesionalidad basados en la calidad de su dirección, la mejora continua y la orientación al cliente".
- Cooperación CERMI-empresas: "CEOSA se propone incrementar la cooperación y coordinación entre sus sociedades con la finalidad de generar sinergias entre ellas y mejorar sus resultados empresariales".

- Trabajo en equipo: "En CEOSA se piensa que las mejores soluciones se obtienen trabajando en equipo con creatividad".

En el ejercicio 2003 la Corporación Empresarial ONCE gestiona de manera directa una serie de empresas, divididas en las siguientes áreas de negocio:

- Sector inmobiliario: ONCISA.
- Sector servicios a empresas: GRUPO SERVICIOS.
- Sector turístico: CONFORTEL y VIAJES 2000.
- Sector mobiliario urbano: PRIMUR.
- Sector alimentario: R.C. ALIMENTACIÓN.
- Sector asegurador: SEGURONCE.
- Sector socio-sanitario: REVITASS.

Las principales magnitudes económicas consolidadas del Grupo en el ejercicio 2003 han evolucionado favorablemente. Los datos consolidados muestran unos ingresos de explotación de 476,02 millones de euros, y el importe neto de la cifra de negocios fue de 430,91 millones de euros. Los beneficios de explotación en el ejercicio 2003 han ascendido a 26,61 millones de euros, mientras que en los beneficios después de impuestos atribuibles al Grupo consolidado Corporación Empresarial ONCE, se alcanzó la cifra de 15,48 millones de euros. Y en lo referente a los fondos propios, se han situado en la cifra de 392,07 millones de euros, y el total del activo del grupo asciende a 740,08 millones de euros.

Finalmente, la plantilla total del Grupo, a 31 de diciembre de 2003, está formada por 17.736 trabajadores, de los que 1.456 (8,2 por 100) son discapacitados, siendo 183 de ellos ciegos o deficientes visuales. Cabe resaltar que CEOSA dispone de un gran Centro Especial de Empleo en su empresa PILSA del sector limpieza, en el que trabajan más de 1.100 personas con discapacidad.

4. Consideraciones sobre los Centros Especiales de Empleo y las Empresas de Inserción

4.1. Centros Especiales de Empleo

Como ya se apuntó anteriormente, la integración laboral es la gran prioridad del Grupo ONCE. Dado que una de las modalidades principales de intervención ha sido la de Centros Especiales de Empleo (CEEs), a continuación se

formulan algunas reflexiones sobre esta figura singular de organización empresarial y finalidad primordialmente social. Las agruparemos en ocho puntos.

1. Si la integración laboral se convierte en la gran prioridad de las políticas activas sobre discapacidad, hay que admitir, sin dogmatismos ni apriorismos, que cualquier modalidad o vía de generación de empleo debe ser apoyada, siendo lo realmente importante el sumatorio global de todas ellas, cuyo peso relativo será distinto pero acumulativo. El empleo en el sector público, en la empresa ordinaria, en las empresas de economía social, en régimen de autónomos, son algunas de las modalidades tradicionales a las que se ha unido el empleo protegido a través de los Centros Especiales, el empleo con apoyo y las Empresas de Inserción.

2. Los Centros Especiales de Empleo fueron creados por la Ley 13/1982, de Integración Social de Minusválidos (LISMI), que, junto al empleo ordinario y la correspondiente obligación de las empresas de reservar el 2 por 100 de sus plantillas para este colectivo, puso en marcha esta nueva fórmula de empleo protegido que fue desarrollada reglamentariamente en 1985.

3. Un Centro Especial de Empleo es básicamente una organización empresarial que, en función de su finalidad específica de crear empleo para personas con discapacidad –al menos en un 70 por 100 de su plantilla–, recibe esta calificación administrativa de Centro Especial que le otorga beneficios económicos, en forma de subvenciones y bonificaciones de Seguridad Social y fiscales.

Por tanto, este carácter empresarial, que origina producción de bienes y servicios y la intervención regular en operaciones de mercado, no debe ser minusvalorado o menospreciado frente a otras fórmulas empresariales. El principio constitucional de libertad de empresa ampara claramente esta modalidad, lo que unido a su finalidad social de promoción de las personas con discapacidad, especialmente protegidas por el artículo 49 de la Carta Magna, le confiere una naturaleza de empresa de la Economía Social que en nada debe desmerecer de cualesquiera otras soluciones.

4. Los Centros Especiales de Empleo han ido consolidándose durante sus dos largos decenios de existencia, habiendo arrojado unos resultados sociales ciertamente espectaculares. Su número actual supera largamente el millar, que ofrecen empleo estable a más de 32.000 personas con discapacidad. Así pues, los Centros Especiales de Empleo han cumplido un papel cualitativo y cuantitativo extraordinariamente positivo, tanto en periodos de crecimiento económico como en recesión, la cual han soportado sin retroceder en su vigorosa creación de empleo; por otra parte, esta modalidad, durante varios años, fue prácticamente la única solución a la integración laboral de personas con discapacidad, mientras que, por desgracia, el sector público y las empresas incumplían sistemática y clamorosamente sus obligaciones de cuota de reserva, sin que hubiese ningún tipo de consecuencias ni alarma social.

5. Estos centros se configuraron inicialmente como fórmulas de transición hacia el empleo ordinario. No es menos cierto que dicho enfoque fue derivando hacia una caracterización de empresa social estable, con perfil y misión propios que, aunque aparentemente pudiera interpretarse como un incumplimiento de su razón de ser inicial, acabó cumpliendo un objetivo superior, como fue el constituirse en la principal vía de integración laboral en momentos en que la empresa ordinaria ni creaba este tipo de empleos, ni reclamaba ni admitía trabajadores procedentes de dichos centros.

Nada debe impedir que los objetivos de futuro de los Centros Especiales compatibilicen diversidad de metas, tanto la creación de empleo directo y estable en su seno, como la preparación de trabajadores para su transición a la empresa ordinaria, de manera directa o a través de la nueva fórmula que se denomina Enclaves Laborales.

Dos consideraciones más al respecto. La primera consiste en respetar el contenido intrínseco del derecho fundamental al trabajo y la libertad de opción de la persona con discapacidad o sus familias, de elegir el entorno en el que prefieren desarrollar su vida profesional, sin que pueda prevalecer sobre dicha libertad dogmatismo alguno sobre la bondad intrínseca de unas fórmulas de integración laboral sobre otras. La segunda gira sobre la idea de integración laboral. Pudiera parecer que el objetivo de la integración laboral sólo se consigue aceptablemente si es a través de la empresa ordinaria y que, en cambio, los empleos en los entornos protegidos adoleciesen de vicios insalvables o de tachas como si de economía sumergida se tratara. Es necesario superar concepciones tradicionales excesivamente dogmáticas y evolucionar hacia los modernos enfoques de flexibilidad, adaptabilidad y cumplimiento de la misión básica. Por otra parte, no hay porqué aceptar incondicionadamente que la integración laboral se consigue de manera más plena en la empresa ordinaria que en otras modalidades protegidas. En principio, y teóricamente, así parece y debe seguir siendo un objetivo prioritario, pero sin olvidar que los comportamientos en las empresas ordinarias están sujetos, también, a todo tipo de patologías sociolaborales y que las personas con discapacidad suelen ser ubicadas mayoritariamente en el segmento bajo de los *profesiogramas* y tienen escasas posibilidades y oportunidades reales de promoción interna en dichas empresas.

6. Debe recordarse que las relaciones laborales de las personas con discapacidad en los Centros Especiales de Empleo están conceptuadas como relación laboral especial, de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores y reguladas en el correspondiente Real Decreto. Existen, pues, garantías suficientes, desde la perspectiva del ordenamiento jurídico laboral, para afirmar que este tipo de relaciones contractuales no adolecen de vicios que aconsejen su replanteamiento o supresión, y que se encuentran bajo la plena protección del orden jurisdiccional laboral así como del sistema de la Seguridad Social.

No obstante, ha existido una laguna significativa en cuanto a los niveles de presencia y acción sindical y de órganos representativos de los trabajadores en este tipo de empresas, y, por tanto, también, en el ámbito de la negociación colectiva; debilidad que debe superarse en el futuro mediante un esfuerzo compartido de las organizaciones representativas de los Centros Especiales de Empleo, así como de los sindicatos.

7. Existen voces que piden un replanteamiento radical, cuando no supresión, de los Centros Especiales de Empleo. Tales posturas disponen de poca justificación objetiva para sus planteamientos. Parece lógico que esta modalidad vaya experimentando mejoras sucesivas pero con gran prudencia y cautela, ya que su importancia cualitativa y cuantitativa no puede sustituirse sin una alternativa clara, eficiente y probada. Pueden primarse otras modalidades, de manera que las políticas públicas de promoción e incentivación favorezcan gradualmente la orientación hacia el empleo ordinario, pero respetando y valorando la gran aportación que los Centros Especiales han realizado y la, todavía, alta potencialidad que encierran como vías de integración laboral.

Dos ejemplos concretos pueden avalar nuestra tesis a favor de la continuidad y mejora de los Centros Especiales. Por un lado, el Gobierno acaba de dictar un Real Decreto regulando los Enclaves Laborales, que son fórmulas de transición efectiva al empleo ordinario desde dichos centros, y parece prudente esperar para evaluar la verdadera eficacia de esta novedosa fórmula. De otro lado, la Unión Europea acaba de dictar una Directiva sobre contratación pública que admite como elemento preferente de valoración, en caso de igualdad de ofertas, el hecho de la contratación de personas con discapacidad; y que le da cobertura jurídica a que las legislaciones nacionales introduzcan medidas favorecedoras de los centros de empleo protegido, lo que constituye un serio avance respecto de los riesgos preexistentes de incurrir en la prohibición de "ayudas públicas" o en infracciones sobre la competencia.

8. En conclusión, una postura equilibrada, prudente y constructiva respecto de los Centros Especiales de Empleo podría girar sobre los siguientes ejes básicos:

- Cualquier modalidad que sirva para crear empleo para personas con discapacidad debe ser tenida en cuenta y apoyada adecuadamente.
- El *desideratum* del empleo de discapacitados lo constituye el empleo ordinario, pero sin que ello suponga un efecto excluyente de las demás modalidades.
- Los Centros Especiales de Empleo son una vía muy importante de creación de empleo, que debe ser mejorada prudentemente y robustecida en sus aspectos más positivos.
- La actitud sobre los Centros Especiales no puede moverse pendularmente entre la defensa numantina y la denostación simplista.

- Lo más equilibrado sería disponer de una visión de conjunto de todas las modalidades creadoras de empleo para personas con discapacidad, analizar sus resultados reales, sus costes, sus fortalezas y debilidades, para mejorarlas y, sobre todo, respetar los principios, derechos y libertades reconocidos en la Constitución a emprendedores y trabajadores; reforzar el papel de las organizaciones y empresas ubicadas en el seno de la economía social y sus valores; y aplicar los principios de respeto y protección a las iniciativas de la sociedad, cualquiera que sea su naturaleza, como impone el artículo 9.2 de la Carta Magna, y aplicar igualmente en la práctica el principio de igualdad real y efectiva con las consiguientes medidas prácticas de discriminación positiva.

4.2. *Empresas de Inserción*

Aunque dentro del Grupo ONCE no existen experiencias concretas en forma de Empresas de Inserción (EI), sí es cierto que esta modalidad, de reciente y pujante aparición, está experimentando un gradual y acelerado proceso de implantación. El caso más singular es el promocionado por Cáritas Española a través de FEEDEI, Federación Española de Entidades de Empresas de Inserción.

Las páginas siguientes contienen algunas reflexiones al respecto, agrupadas en nueve puntos.

1. Estamos ante una nueva realidad emergente que adolece, todavía, del suficiente grado de conceptualización, fundamentación teórica, regulación normativa e implantación generalizada, pero que contiene enormes potencialidades y cargas de innovación.

2. Los elementos caracterizadores de una Empresa de Inserción, son:

- El objetivo social es promocionar puestos de trabajo produciendo bienes y/o servicios, mediante el acompañamiento social a los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad.
- El colectivo social con el que se trabaja son todas aquellas personas que por sus características son objeto y merecedores de una atención social diferenciada, por encontrarse en situación o riesgo de exclusión. Son las personas que tienen en las Empresas de Inserción un contrato de inserción.
- El acompañamiento social se produce mediante metodologías de inserción sociolaboral, mediante la contratación temporal de los colectivos afectados con el propósito de ofrecerles los recursos necesarios para que puedan entrar o volver al mercado laboral, una vez superada con éxito aceptable su estancia en una Empresa de Inserción.

3. En general, se considera en situación de exclusión a todas aquellas personas que en edad laboral no disfrutan de un trabajo remunerado o empleo y que se encuentran fuera del mercado. Se trata de grupos de personas que atraviesan serias dificultades por su aislamiento y necesitan ayuda para integrarse socialmente. Estos grupos de riesgo o exclusión social, como se les suele definir, están compuestos por:

- Perceptores de rentas mínimas de inserción.
- Desempleados de muy larga duración.
- Jóvenes que no han finalizado el período de escolaridad obligatoria y se encuentran en situación de desempleo.
- Ex-toxicómanos que se encuentran en proceso de rehabilitación y reinserción social.
- Internos de centros penitenciarios y ex-reclusos en situación de desempleo.
- Otros colectivos, como son: minorías étnicas, inmigrantes o personas con cargas familiares no compartidas y en situación de exclusión.

4. Siguiendo a Isabel Valdés (Directora Técnica de FEEDEI), la Empresa de Inserción quedaría definida por algunas características esenciales:

- Se trata de una *organización empresarial* que opera en el mercado realizando una actividad productiva.
- Todos sus *trabajadores están contratados* siendo algunos de ellos personas de exclusión social.
- Son promovidas por Organizaciones Sociales, la *titularidad la tienen ONG de acción social*; pueden compartir capital pero sin ceder el control último.
- Aseguran el *acompañamiento social y laboral* y los apoyos personales y socio-familiares, coordinándose con la ONG y otros Servicios Públicos.
- No reparten *beneficios*, los reinvierten en el objetivo social facilitando la creación de nuevos puestos de trabajo para personas de exclusión social.
- Son *estructuras de aprendizaje* para los trabajadores de inserción: formación y capacitación profesional.

Se constituyen inicialmente como un espacio de empleo para el Empleo, *tránsito*, permitiendo que, cuando los trabajadores de inserción se encuentren suficientemente cualificados, se incorporen en cualquier otra empresa del mercado. Decimos inicialmente por que hay dos tipos de Empresa de Inserción: las finalistas aquellas en las que el trabajador de inserción es contratado con carácter indefinido por la misma, y las de tránsito, aquellas en las que el trabajador de inserción cuenta con un máximo de tres años para culminar su aprendizaje.

5. En España existían en 2002, 147 Empresas de Inserción, que facturan en torno a los 41 millones de euros al año y dan empleo a cerca de 3.550 trabajadores. De todos ellos, casi el 62 por 100 son trabajadores de Inserción. Estas empresas no sólo son un instrumento eficiente para la inserción de personas excluidas (han conseguido que más de 1.700 personas se hayan incorporado al mercado laboral con total normalidad), sino que, en comparación con la políticas pasivas de ayuda, el sistema que representan produce un ahorro en el gasto público de 15.507 euros por trabajador de inserción contratado y año.

6. En cuanto a los sectores de actividad económica en los que operan las Empresas de Inserción, un estudio de FEEDEI pone de manifiesto la mayor importancia de los servicios, principalmente en reciclaje, recuperación y recogida de papel, cartón ropa y otras materias, así como la venta en segunda mano de todo ello (32 por 100 del total), en actividades de servicios personales como limpieza y lavandería, y servicios sociales de ayuda a domicilio y ocio (16 por 100) y en las distintas ramas de construcción (12 por 100).

7. Las Empresas de Inserción no se personifican en ningún tipo jurídico *ad hoc*, revistiendo generalmente personificaciones de organización no lucrativa, en especial, como Asociación (46 por 100 del total) .

8. En cuanto a la ordenación normativa de las Empresas de Inserción, cabe resaltar lo siguiente:

- No existe legislación en el ámbito de la Unión Europea.
- Los diferentes Estados miembros de la Unión han articulado legislaciones muy diferentes en la materia, respondiendo a modelos peculiares y distintos de Empresas de Inserción.
- En España, ya en 2001, la Disposición Adicional novena de la Ley 12/2001 de 9 de julio, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad, hace referencia a las Empresas de Inserción, que no ha sido desarrollada reglamentariamente, lo que ha impedido su aplicación práctica.
- En cambio, sí se dispone de una importante y creciente legislación autonómica en esta materia, como ha ocurrido en las Comunidades de

Navarra, País Vasco, Aragón, Cataluña, La Rioja, Madrid, Canarias y Baleares.

9. Para concluir, y atendiendo al análisis de Guillén Correa (Presidente de FEEDEI), las principales reformas estructurales que precisa este sector serían esquemáticamente las siguientes:

Desarrollo de inteligencia empresarial, que implica la necesaria formación de cuadros directivos especializados y la articulación de un plan estratégico de este sector.

La apertura de nuevas líneas de negocio, tales como la implantación de la cláusula social en la contratación administrativa pública y el reforzamiento del tejido empresarial existente.

Mejorar el sistema de financiación generando condiciones que faciliten el crecimiento del número de emprendedores y la aportación de capital; articulando políticas públicas de ayudas y facilitando y respaldando el acceso a fórmulas crediticias incentivadas.

Necesidad de aprobación de una legislación estatal que, de manera estable y suficiente, ordene el ámbito de las Empresas de Inserción, así como las relaciones laborales especializadas en su seno.

El movimiento asociativo de personas con discapacidad como parte del Tercer Sector

Alberto Arbide Mendizábal

Comisionado de Asuntos Europeos del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

Luis Cayo Pérez Bueno

Director del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

SUMARIO: 1. EL MOVIMIENTO ASOCIATIVO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 2. LA VIDA CIUDADANA. 3. MOVIMIENTO SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 4. LAS FORMAS Y LOS ELEMENTOS DE ARTICULACIÓN. 5. LA ACCIÓN POLÍTICA DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO. 6. EL CONTENIDO DE LA ACCIÓN POLÍTICA REPRESENTATIVA. 7. EL PARALELISMO DE ACTUACIONES. 8. LA FINANCIACIÓN DE LA ACCIÓN POLÍTICA REPRESENTATIVA. 9. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL MOVIMIENTO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

En concreto, hay que mantener, con independencia de los partidos políticos y de los programas al uso, una forma de innovación política, de creación y experimentación políticas. Nadie puede negar que desde los años sesenta la vida cotidiana de la gente ha cambiado y mi propia vida es prueba de ello. Cambio que, obviamente, no se ha debido a los partidos políticos, sino a otro gran número de movimientos. Estos movimientos sociales han cambiado efectivamente nuestra vida, nuestra mentalidad y nuestras actitudes, así como la mentalidad y las actitudes de personas sin relación o ajenas a esos movimientos, lo cual es algo sumamente importante y positivo. Insisto, no son las trasnochadas organizaciones políticas de cuño tradicional las que han dado pie a esta revisión.

- Michel Foucault*

1. El movimiento asociativo de personas con discapacidad

El enunciado de este epígrafe, de índole desiderativa, puede comportar una petición de principio, que, como se sabe, son siempre peligrosas para la solvencia y el rigor del análisis intelectual y del pensamiento social. Decir *movimientos asociativos de personas con discapacidad* puede inducir al error de presu-

* Fragmento de la intervención del filósofo e historiador francés Michel Foucault "Sexo, poder y gobierno de la identidad", de 1984, publicado, en traducción de Luis Cayo Pérez Bueno, en el número 49 de *La Balsa de la Medusa*, Madrid, 1999, págs. 150-159.

poner que las personas con discapacidad, a lo ancho y largo del mundo —que no se agota, por más que algunos quieran hacerlo creer, en las naciones occidentales, o que siguen e imitan este estilo de vida y organización— gozan de hecho de la condición de plena ciudadanía y están, por tanto, en situación de participar, si ésta es efectivamente su voluntad, de modo activo en el desarrollo político. La triste comprobación, avalada por múltiples datos e informaciones estadísticas, es que las personas con discapacidad, globalmente consideradas y desde una óptica mundial, no están en condiciones, por la situación de acusada desventaja de la que parten, de participar en la esfera social que les rodea (de la más próxima a la más lejana: municipal, regional, nacional, continental...). Este supuesto de hecho, insoslayable si no queremos correr el riesgo de escribir en el agua en esta materia, preside esta reflexión; preside, sí, pero no la condiciona ni la limita: darse cuenta de la realidad, aquilatarla y percibirla en su dimensión auténtica, por penosa que sea ésta, y para las personas con discapacidad ciertamente lo es, constituye la mejor forma para comenzar a cambiar las tornas, para fundar un proceso de alteración y modificación de un mundo ambiente gravoso, lleno de servidumbres y limitaciones existenciales y vitales para las personas con discapacidad, que resulta intolerable. Derogar una realidad negativa y sentar las bases para edificar una más halagüeña y propicia sólo puede hacerse desde el conocimiento lo más exacto y fiable posible de aquello que deseamos cambiar. Lo contrario es arbitrarismo, voluntarismo y ganas, buenas intenciones, en suma, pavimento con el que se adoquina el infierno, según la conocida frase.

2. La vida ciudadana

En cualquier aproximación a la realidad de las personas con discapacidad se muestra una dualidad, artificial acaso, pues en un mismo ser humano no pueden escindirse los planos, pero con efectos materiales, perceptibles, que es preciso abordar desde el comienzo: la persona con discapacidad es, primero y antes que todo, persona, ser humano y es, circunstancialmente, discapacitado. Circunstancia —la de la discapacidad— que en algunos o, incluso, en muchos casos, puede alzarse en categoría, en hecho esencial y primero y central de la persona en la que concurre. Cuando esto ocurre, y ocurre muchas más veces de las deseables, comprobamos que algo falla en nuestro sistema social, que una parte (la circunstancia de la discapacidad) condiciona y hace girar en torno a sí al todo (la persona). Contra toda lógica, la parte corre el albur de superar y exceder del todo. El círculo menor, concéntrico al de más dimensión, tiene un radio superior a aquél que lo abarca y comprende. Monstruo lógico, sin sentido, sí, pero hecho social, humano, demasiado humano.

En un informe de estas características, centrado en la discapacidad, poco o nada podemos decir, por salirse de nuestro ámbito de estudio, de la participación general de los ciudadanos en la vida social y política. Ya lo dicen, y lo han dicho, los sociólogos y los politólogos, y lo dicen, con el lenguaje sonoro

de los hechos, los ciudadanos y las organizaciones en las que éstos se integran, que son los que conforman y traman la vida social y política. Desde esa óptica genérica, la de la participación de los ciudadanos —sin apellidos ni sobrenombres— en la vida política, el mar de las personas con discapacidad, como el resto de grupos sociales singulares o singularizados, debe necesariamente diluirse y confundirse en el océano más amplio de la sociedad considerada en su conjunto, hay que considerarlo no como el sumatorio o producto de una agregación de subgrupos, sino como grupo con naturaleza, entidad y perfil propios.

En esta aproximación, nosotros, por mandato de nuestro objeto, debemos detenernos antes. Lo relativo a la participación general en la vida social y política queda, por voluntad propia y de momento, al margen de nuestro interés inmediato, por ser la estación término, debiendo permanecer en la estación previa de la participación de las personas con discapacidad, en tanto que tales, en el proceso político; proceso al que se asoman como ciudadanos con acusadas singularidades, que mediatizan su presencia y su acción y la tiñen de tonos reconocibles en las esferas social y política. Huelga decir que este proceso no excluye otros, que pueden producirse al tiempo, pero no es menos cierto que muchas veces es condición previa de otros subsiguientes, que, compartiendo la misma calidad, representan grados superiores. Gráficamente expuesto, la persona con discapacidad ha de ascender, primero, a la meseta de la ciudadanía para encaramarse desde allí a la cima de la plena y completa participación y corresponsabilización social y política.

3. Movimiento social de las personas con discapacidad

El primer estadio en el proceso de participación política de las personas con discapacidad es el del movimiento asociativo, esto es, el de las agrupaciones de todo tipo y condición (formales o informales, con refrendo legal o sin él, de derecho o de hecho) en las que se reúnen para poner los medios para mejorar su vida. La comunidad de intereses que representan *las asociaciones*, entendidas éstas en sentido lato (como fórmula primordial de reunión o agrupamiento), presupone la concurrencia en el tiempo y en el espacio de los siguientes elementos:

- a) La toma de conciencia por parte de las propias personas con discapacidad de su circunstancia personal, que las hace distintas y peculiares en comparación con el ciudadano medio, con el paradigma de normalidad social en torno al cual gira la vida comunitaria, así como de su posición, de algún modo, singular en el entramado social en el que tienen u ocupan un lugar propio. A este primer elemento lo llamaremos *proceso de reconocimiento de sí o autorreconocimiento*;
- b) El segundo factor es el del *reconocimiento mutuo de lo mío en el otro*, esto es, la percepción y consecuente interiorización de que la circuns-

tancia de mi discapacidad no es un hecho aislado y exclusivo que me atañe sólo a mí, sino que es un hecho compartido, vivido y experimentado por otras personas que integran al mismo tiempo que uno la comunidad de la que forma parte;

- c) El anterior factor viene acompañado de ordinario por la clara conciencia de que esa situación, de que esa circunstancia personal de uno, pero al tiempo compartida con otros, es las más de las veces *una contundente desventaja*, un elemento determinante de relegación y exclusión o, al menos, de riesgo cierto de exclusión; o dicho en términos económicos, el número de insumos y consumos en relación con el medio social de una persona con discapacidad es normalmente inferior y en varios enteros al de una persona "normal"; el discapacitado, por regla general, aporta y recibe menos que cualquier otro individuo de su comunidad;
- d) La posición de desventaja, de aguda desventaja, en la que suele encontrarse la persona con discapacidad y la experiencia adquirida en su trato social, lleva aparejada la comprobación de que la propia persona con discapacidad no es sólo, lo cual sería normal, la más interesada en abandonar su situación o su peligro de postración, lo cual parece lógico y natural, sino también la única que experimenta ese *desajuste* con la suficiente intensidad y apremio como para decidirse sin solución de continuidad a actuar, a ser el agente de su proceso de normalización personal y social, a apropiarse de su destino vital, una vez comprobado que las soluciones, si las hay, nunca vendrán de fuera graciosamente, de oficio, sino como respuesta al estímulo generado por los propios discapacitados con su acción organizada;
- e) El siguiente elemento es *el descubrimiento de la comunidad de intereses*. Reconocida la situación en uno mismo; reconocida mutuamente la misma o análoga situación en el otro, la circunstancia de la discapacidad nos lleva a descubrir que compartimos unos intereses (ahora no hace al caso entrar en cuáles exactamente) en tanto que individuos en similar posición, intereses que alimentan un germen de relación, de nexo de unión, y que suponen una ocasión propicia para agruparse y actuar en un mismo sentido o dirección;
- f) A todos los elementos ya vistos, hay que sumar otro de carácter eminentemente subjetivo, como es el de *la voluntad*, vale decir, el factor volitivo de unirse, a través de los diversos dispositivos que ofrece la organización social, a otras personas en la misma o similar situación que uno, con la intención de actuar de consuno para alterar un estado de cosas negativo o, al menos, percibido como negativo y que limita o impide la plena expansión de las posibilidades vitales y existenciales de las personas con discapacidad.

Todos estos elementos, mezclados en diferentes dosis y medidas, están en la génesis de la agrupación o conjunto organizado de personas con discapacidad, que es, a su vez, la partícula que sumada a otras, desemboca en un movimiento asociativo genuino de personas con discapacidad, que tiene como factor aglutinante la circunstancia de la discapacidad compartida por un grupo de personas, y que es considerada con la suficiente relevancia, por sus efectos en las oportunidades sociales de estos individuos, como para construir sobre su base un movimiento social.

Ni que decir tiene, la opción por la eventualidad (una entre muchas) de articularse en torno a la discapacidad, no excluye ni niega ni escamotea otras opciones de acción política que tienen las personas con discapacidad en tanto que ciudadanos, por medio o a través de fórmulas, tan legítimas, por lo demás, como las que significan los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las entidades voluntarias, las no lucrativas, las organizaciones no gubernamentales... No entramos en estas últimas, porque no son objeto preferente de este estudio, pero el que no las tratemos no significa que las ignoremos, sino que no son esenciales a nuestro propósito presente, que es el de adentrarnos en la organización de la acción política y social de las personas con discapacidad a través de mecanismos privativos, genuinamente de discapacitados y para la mejora de las condiciones de vida de los discapacitados.

4. Las formas y los elementos de articulación

Una vez delimitado o, cuando menos, señalado *el germen asociativo* en todos esos aspectos aludidos, hay que preguntarse por las formas que ese núcleo agrupativo elige para articularse. Las respuestas en este punto vendrán dadas, como casi siempre, por la observación atenta de la realidad, pues esta articulación es sobre todo y antes que nada una cuestión fáctica y práctica, de puros hechos y de utilidad y servicio de ese modo de hacer y comportarse. Los criterios de adhesión suelen ser muy diversos, pero de la contemplación de la realidad social podemos descubrir algunos, de los que dejamos apresurada constancia:

- El tipo de discapacidad (analogía en las deficiencias de origen, ya sean éstas físicas, mentales o sensoriales o las otras muchas formas que adopta la discapacidad, pues la casuística es enorme); las personas con discapacidad tienden a asociarse con otras que tienen el mismo tipo de discapacidad, en la inteligencia de que quien comparte posición social y problemas sobrevenidos por una misma causa (deficiencia de partida) está en las mejores condiciones para proponer y buscar soluciones aplicables a la generalidad de los interesados;
- El ámbito territorial; otras veces el criterio no es personalísimo, esto es, que no va más allá de la propia persona, que no la trasciende, como el

anterior, sino que viene referido a un aspecto extrínseco al discapacitado y que se cuenta entre los factores que determinan su situación en el mundo, desde una óptica meramente fáctica. Las personas con discapacidad se unen en organizaciones articuladas a otras con las que tienen una proximidad en el espacio (ya sea en su barrio, en su ciudad, en su comarca, en su provincia...), en la convicción de que los problemas, en un mismo ámbito territorial, son similares a todos los que lo habitan, y la acción de los centros de poder en esa comunidad vienen delimitados por el territorio en el que actúan, lo que hace, por tanto, buscar las soluciones a través de organizaciones de carácter territorial;

- Otro criterio muy común de articulación lo constituye *el objeto*, el fin o propósito que se persigue con la actividad que desarrolla la fórmula asociativa de personas con discapacidad; así, el fin (la integración laboral, la prestación de servicios asistenciales, el fomento de la educación, la extensión de la cultura...) es el factor en torno al cual gira y que previamente ha desencadenado el proceso de organización de determinadas personas con discapacidad;
- Además de los anteriores, se produce con frecuencia también la adhesión en torno a *la función*; más allá del tipo de discapacidad y del ámbito territorial donde se desenvuelve, hay otro elemento unitivo como es la realización de una misma o análoga función, que viene dada por su participación en un rol social compartido (educativo, profesional...); por ejemplo, los estudiantes universitarios con discapacidad de un centro superior de enseñanza pueden agruparse en una asociación, pues en tanto que alumnos con discapacidad (rol común), tienen demandas y necesidades compartidas a las que es deseable atender colectivamente, en función del grupo de destino;
- Otro criterio o elemento determinante de adhesión es el que viene dado por *la ideología y el credo*; compartir un mismo ideario político o profesar una misma fe religiosa puede inducir a las personas con discapacidad que comulgan con esa corriente de opinión o creencias a organizarse, en el interior de esa corriente, no sólo como militantes o fieles (condición que comparten con el resto de miembros de esa agrupación) sino como militantes o fieles con discapacidad, hecho que ha dado pie a la existencia, en muchos países, de organizaciones de personas con discapacidad de tinte partidario o confesional;
- En este mismo sentido, es perfectamente posible que el factor o *vis* atractiva sea *la práctica*, la realización de una misma actividad de recreo o esparcimiento como, por ejemplo, el deporte, que hace que los llamados a agruparse compartan un universo de comportamientos o conductas que pueden llevarse a cabo más eficazmente bajo alguna forma o suerte de asociación de los interesados;

- En otros supuestos, es *la relación con la persona con discapacidad* la que está en la génesis del movimiento asociativo; es el caso frecuente de los padres y familiares de determinados tipos de discapacitados que, por ser menores de edad o no poder valerse por sí mismos y gobernar su propia vida, están al cuidado o al cargo de progenitores o parientes o de personas altruistas.

Hasta aquí algunos de los criterios o factores *inductores* de organización asociativa; no es, por supuesto, una relación exhaustiva y raramente se presenta en estado, por así decir, químicamente puro, sino que, antes bien, muchas veces todos estos elementos se entrecruzan, mezclan y superponen, lo que, entre otras causas, explica la complejidad y el grado de entreveramiento del movimiento asociativo de personas con discapacidad, que no es monolítico, sino un *constructo* que obedece a propósitos, intereses y situaciones diversas y hasta contradictorias.

5. La acción política del movimiento asociativo

La mera suma de todas las formas de asociación de personas con discapacidad en un momento y en un territorio dado (para mayor comodidad de análisis, elegiremos, sin desconocer otros, el ámbito que coincide con el Estado-nación, la forma política por antonomasia en la situación actual del mundo) no da como resultado un movimiento asociativo en sentido estricto. La existencia de un movimiento de personas con discapacidad propiamente dicho requiere cierta unidad de acción en pro de la consecución de unos determinados objetivos que satisfagan o atiendan, en alguna medida, las necesidades y demandas singulares que, en tanto que tal, siente la generalidad de la población discapacitada a la que ese movimiento dice o pretende representar.

Antes de pasar a examinar la acción y la cierta unidad que se precisa, al existir, como es el caso, una infinidad de sujetos o agentes (múltiples formas de asociación), detengámonos siquiera un instante en una cuestión previa, de suma importancia, sin embargo. Esta cuestión es, claro, la de *la representatividad*. El movimiento asociativo no es la congregación de todas y cada una de las personas con discapacidad existentes en un territorio dado, pongamos en el ámbito territorial de un Estado. No, es una porción o segmento de ese conjunto global, generalmente minoritaria, que actúa en su nombre y por su cuenta (por la cuenta de las personas a las que dice representar) y siempre en su interés. Para actuar en nombre de otro, hay que cumplir una serie de requisitos que hagan que esa representación sea válida y atraiga o desencadene efectos positivos en favor de las personas representadas. Considerado así, visto el movimiento asociativo como la avanzadilla organizada de una población total más amplia, que comprende a aquélla menor porción, la primera condición que hay que reclamarle es la de la representatividad, que lleva en sí, a su vez, como requisito de procedibilidad, la legitimidad.

Cuando decimos que el movimiento asociativo debe ser *representativo* queremos expresar que debe tener el más amplio respaldo posible (en número y en intensidad de lazos) con el grupo o segmento de población que le sirve de base (el total de personas con discapacidad del territorio considerado). La representatividad del movimiento, para no ser una mera declaración retórica sin contenido o sin correspondencia real efectiva, ha de venir dada por la existencia de un tupido y tramado tejido asociativo. La activa participación de las personas con discapacidad creando y actuando a través de organizaciones sociales establecidas a estos efectos, y la existencia de múltiples núcleos organizativos en frentes diversos, pero a su vez complementarios, es la piedra de toque sobre la que asienta el edificio todo de la representación. Las evidencias que tenemos chocan muchas veces con esta comprobación, pues en la mayoría de los países el movimiento asociativo es todavía frágil, precario, inestable. La participación de los propios discapacitados es reducida, el número de organizaciones limitado y la conciencia de esta necesidad está aún muy atenuada. Las causas de esta situación (que no podemos entrar a examinar ahora) son muchas y dispares, pero están íntimamente ligadas con el menor grado de desarrollo social y cultural, en relación y comparación con el del ciudadano medio o sin discapacidad, que padecen las personas con discapacidad en la mayor parte de los naciones del mundo. Éste es uno de los mayores y más graves déficit del movimiento asociativo y contra el que habrá que combatir en todos los frentes y con todas las herramientas, estimulando la conciencia y cultura política en el seno de la propia población discapacitada, de suerte que se invierta la situación y se refuerce progresivamente el entramado asociativo.

Pero la representación, se decía más arriba, tiene un requisito de procedibilidad, de gran enjundia y entidad, a saber: *la legitimación o legitimidad*, predicable de los representantes que componen el movimiento, que da validez *ab initio* a su actuación en lugar de o por cuenta de los representados. Los representantes del movimiento asociativo han de estar legitimados doblemente. Primero, su estatuto de representantes de un cuerpo social mayor y más extenso, ha de venir sancionado por un procedimiento democrático, con todo lo que esto lleva consigo: diversidad de propuestas y candidatos, contraste de opiniones y ofertas, elección directa de representantes, compromiso de acción en el sentido anunciado y revocación, en caso de desviación o apartamiento injustificado del mandato dado. La otra vertiente de la legitimación no es aplicable sólo a los representantes, pero también y muy singularmente a ellos. Consiste en la concurrencia en el representante o en la organización de la condición de persona con discapacidad o de organización formada y compuesta mayoritariamente por discapacitados.

El proceso de apropiación de su destino social y personal por parte del propio discapacitado debe llevarnos a desechar usos mentales anticuados, producto de épocas periclitadas, que veían en el discapacitado, a veces con la mejor voluntad del mundo o con un sentimiento de auténtico pero equivocado de altruismo, un individuo inferior, debilitado o limitado en relación con el resto

de personas; estado de cosas que, aparte de hacerlo dependiente, confería a los que le rodeaban —familia, organizaciones humanitarias, autoridades...— el derecho de complementarlo, de proveer a su pretendida incapacidad, asumiendo el poder de decidir en su nombre en aspectos vitales sobre los que sólo la persona en cuestión puede legítimamente pronunciarse. Esta segunda vertiente de legitimidad no implica exclusivismo ni monopolio por parte de las personas con discapacidad de la acción representativa, con desprecio de cualquier otra intervención o colaboración de personas distintas, sino, antes bien, restablecimiento del principio de desarrollo y plenitud de la propia personalidad, sean cuales sean las circunstancias, derecho humano universal reconocido a todo individuo por el mero hecho de serlo.

6. El contenido de la acción política representativa

El movimiento social de las personas con discapacidad no es una organización de contenido intransitivo, un entramado o mecanismo que se agota en sí mismo, sino que tiene su justificación en lo que puede aportar, en virtud de su acción política representativa, en beneficio de las personas a las que representa y por cuya cuenta y provecho actúa. La justificación de las organizaciones representativas, incluidas por supuesto las de personas con discapacidad, reside únicamente en los avances y mejoras efectivos que consiguen para el grupo social al que representan. Mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, reforzar el reconocimiento y la protección de sus derechos, promover la igualdad de oportunidades, contrarrestar cualquier forma de discriminación y, en definitiva, elevar su grado de integración y normalización sociales, son los grandes objetivos declarados de los distintos movimientos asociativos, y en su consecución han de centrar sus esfuerzos.

La acción política representativa tiene, pues, un contenido que debe estar a la altura y perseguir que se dé satisfacción a las necesidades y aspiraciones de todo orden que tienen planteadas las personas con discapacidad. Ese contenido tiene aspectos formales y materiales que es preciso abordar, y que pueden quedar enunciados así:

Aspectos formales

1. El movimiento asociativo organizado debe tratar de erigirse en el referente, en la plataforma de representación y defensa de los discapacitados del territorio, que articule y cohesione al sector globalmente considerado, representando sus intereses y planteando sus necesidades y demandas, y obteniendo resultados en ese ámbito territorial.
2. Su papel como tal plataforma unitaria ha de ser efectivo, lo que significa que ha de ser reconocido y percibido como tal por los poderes

públicos, los agentes sociales, los propios ciudadanos con discapacidad y, en suma, la sociedad civil.

3. De los dos elementos anteriores se sigue que el movimiento asociativo articulado ha de asumir la función de interlocutor válido, para las cuestiones que conciernan al grupo de población al que representan, de aquellas instancias que tengan el poder de decisión política en el territorio de que se trate.
4. El contenido de la acción política se pone en práctica a través del ejercicio de diversas funciones, todas las cuales van en el sentido de la corresponsabilización en la mejora de su situación, en la que adoptan un papel activo asumiendo estas funciones que se relacionan:
 - a) Función de propuesta; el movimiento asociativo debe hacer llegar a las autoridades y a los agentes sociales y dar a conocer a la sociedad propuestas articuladas (incluyendo iniciativas legislativas y normativas) de acción en torno a las inquietudes y preocupaciones primordiales que tiene planteados, en las que no sólo se reivindicquen soluciones, sino que también se hagan diagnósticos rigurosos de la situación de partida y se formulen las medidas y acciones que los propios discapacitados entiendan como más pertinentes para abordar con garantías de éxito el problema;
 - b) Función de grupo de presión (*lobby*), principalmente ante las autoridades públicas, pero también ante instancias con capacidad decisoria como los sindicatos, las organizaciones patronales, las empresas y entidades, los líderes de opinión..., dando a conocer sus propuestas y opiniones y recabando el apoyo o, al menos, la no oposición a estos designios de promoción y defensa de las personas con discapacidad;
 - c) Función de negociación; las plataformas representativas han de estar en condiciones de negociar con las autoridades y demás instancias con capacidad decisoria las propuestas de acción que presenten o las que aquéllas tengan la intención de aprobar y aplicar, defendiendo en todo momento los intereses del sector social al que representan;
 - d) Función de consulta previa y de activa participación en el proceso de toma de decisiones que tengan como destinatario a las personas con discapacidad o que les atañan directa o reflejadamente; esta función queda comprendida en el concepto más amplio, por no aplicarse sólo a las personas con discapacidad, sino que abarca también otros sectores sociales y ciudadanos, de "diálogo civil", al que, por su importancia intrínseca nos referiremos más tarde;
 - e) Función de defensa y de lucha contra la discriminación; el movimiento asociativo organizado debe vigilar por los medios idóneos el

cumplimiento exacto de las normas que garantizan los derechos y libertades de las personas con discapacidad, combatiendo la discriminación legal o por vías de hecho que pueda desatarse contra ellas; esta labor de defensa debe abarcar también la modificación del marco legal, cuando eventualmente esto sea preciso, y la demanda de tutela judicial, en los casos en que sólo quepa este cauce para restablecer la integridad del derecho o libertad desconsiderado o enervar la situación de discriminación;

- f) Función suasoria o de convencimiento a la sociedad en general, para lo cual, en una sociedad galvanizada por los medios de comunicación de masas, es imprescindible hacerse un hueco, intentando que éstos atiendan informativamente y desde una óptica objetiva, fidedigna y respetuosa la realidad de las personas con discapacidad. Con el ejercicio de esta función se busca el fortalecimiento de la imagen de la población discapacitada, que debe ser percibida en términos positivos, y el traslado a la opinión pública de mensajes que estimulen y favorezcan alianzas entre la discapacidad y la opinión pública;
- g) Función de actuación conjunta o complementaria; el sector de las personas con discapacidad no es, ni mucho menos, el único grupo de población desfavorecido o excluido, sino que comparte esta situación de relegación con otros muchos segmentos sociales (mujeres, inmigrantes, grupos étnicos diferenciados, minorías por razón de orientación sexual, pobres...), por lo que debe actuar también en el plano más extenso del sector social en su conjunto, desplegando y compartiendo estrategias y líneas de acción que trascienden la discapacidad en sentido estricto, pero que, a modo de economías de escala, pueden reportar beneficios para el conjunto de desfavorecidos.

Aspectos materiales

Junto a los aspectos formales o vías de ejercicio de la acción representativa han de figurar, no a continuación sino simultáneamente, los aspectos materiales, el contenido efectivo de esa acción, y que no son sino los ámbitos en que los que hay que actuar con preferencia, pues son los focos principales de exclusión que relegan y apartan a las personas con discapacidad del curso ordinario de la vida social.

Atendiendo a la realidad social y la situación objetiva de los discapacitados en la mayor parte de las naciones del mundo, los ámbitos que generan más factores de exclusión para las personas con discapacidad, determinando un menor grado de desarrollo personal y social y unas menores posibilidades de acceso a los derechos, bienes y servicios de la comunidad, son, a título meramente orientativo, y que habrán de atemperarse a cada tiempo y lugar, en función de sus circunstancias concretas:

- El empleo, pues sin empleo y sin su presupuesto, formación, no es posible la incorporación a una vida activa que haga que las personas con discapacidad dejen de ser sujetos dependientes y se conviertan en los dueños de su propio destino;
- La accesibilidad y la eliminación de barreras de todo tipo, porque las barreras físicas y mentales son una limitación a las posibilidades de actuación de las personas con discapacidad, que se añaden a la situación de desventaja objetiva de la que parten, impidiendo su participación plena en la vida social;
- La educación es un factor de suma importancia para el desarrollo personal de las personas con discapacidad que condiciona la posibilidad de acceder a otras vías de reconocida integración como es la del empleo;
- La salud, la prevención y la rehabilitación, pues el desarrollo personal y la plena participación social resultan imposibles si no se atienden las singularidades que las personas con discapacidad presentan en estas esferas;
- La protección y la previsión sociales, pues aun cuando el movimiento asociativo debe propugnar las medidas activas de fomento del empleo y de la incorporación al mundo del trabajo de la persona con discapacidad, no ha de renunciar por ello al fortalecimiento de los sistemas de protección social que garanticen la situación de los que no pueden acceder o mantenerse en el mercado laboral;
- Las personas con discapacidad más severamente afectadas, pues dentro de este grupo de población son precisamente éstas las que se encuentran objetivamente en una situación más vulnerable y de mayor necesidad, hecho que reclama la atención preferente no sólo de los poderes públicos y la sociedad, sino y sobre todo del propio movimiento asociativo;
- La oportunidad digital (nuevas tecnologías y sociedad de la información y el conocimiento), pues estos factores están determinando y determinarán aún más la sociedad del futuro, de la que las personas con discapacidad no pueden quedar excluidas;
- Las mujeres con discapacidad, dado que este segmento no sólo es bastante numeroso dentro del grupo de las personas con discapacidad, sino que también es el que sufre una mayor discriminación, pues al factor de relegación por minusvalía, se añade el de relegación por género, común en todas las esferas de nuestra sociedad;
- El acceso a la cultura y el deporte, pues estas actividades son vía reconocida y contrastada de normalización social y de enriquecimiento personal.

7. El paralelismo de actuaciones

La actuación representativa en favor de la promoción, defensa y desarrollo de las personas con discapacidad a través de organizaciones sectoriales (de y para personas con discapacidad) no está reñido ni excluye, sino que se complementa con la acción a través de organizaciones sociales genéricas que tienen como destinatarios grupos sociales de amplia base (gobierno y Administraciones Públicas, partidos políticos, sindicatos, patronales, medios de comunicación, entidades ciudadanas del Sector no Lucrativo, Iglesias...). A este propósito, el movimiento asociativo de personas con discapacidad, bien por sí mismo o favoreciendo o estimulando la presencia de discapacitados en los lugares o puestos clave de decisión o influencia, debe ampliar su radio de acción y alcance sociales, de suerte que las medidas que en esas instancias se adopten tengan en cuenta o, al menos, no vayan en contra de los intereses de este grupo social.

Ni que decir tiene, quedan al margen, por no ser objeto de este informe, la participación y acción política y social de las personas con discapacidad en tanto que *nudos* ciudadanos, en los que la circunstancia concurrente de la discapacidad no tiene mayor relevancia, pues ésta extiende sus efectos al ámbito estricto de la persona en una dimensión que no se ve concernida en absoluto por la minusvalía. No se trataría pues de acción política de discapacitados, sino de acción política de ciudadanos, objeto de interés por tanto para analistas sociales y, por supuesto, para el resto de la ciudadanía.

8. La financiación de la acción política representativa

La mayor parte de las actividades humanas, incluida la acción política, tienen un aspecto económico insoslayable. Participar y actuar en favor de las personas con discapacidad, organizar y mantener un entramado institucional digno de tal nombre y capaz de dar satisfacción a las necesidades y demandas de las personas a las que representan, tiene un coste económico que no es posible desconocer. A pesar de que la aportación voluntaria (en horas de trabajo, en insumos materiales, en pensamiento...) es una realidad innegable en la mayor parte de los países cuando nos referimos al movimiento asociativo de discapacitados, no es menos cierto que esa aportación desinteresada es raras veces suficiente y, de ser sólo la única fuente de recursos, condiciona muy gravemente la estabilidad y la fortaleza del propio movimiento.

Tal estado de cosas hace precisa la búsqueda de vías alternativas de financiación que provean a las necesidades materiales del movimiento. Éstas pueden venir de las aportaciones que alleguen los propios asociados—los discapacitados afiliados o simpatizantes del movimiento o, en ciertos casos, las familias de éstos—, que, dada su proverbial debilidad económica será siempre una vía exigua que por sí sola no puede atender las necesidades de financiación del movi-

miento. Otro cauce es el que representa la financiación pública precedente de autoridades políticas y gubernativas, ya sean locales, comarcales, regionales, estatales o supranacionales. Esta vía, además de suponer, en ocasiones, un riesgo capaz por sí solo para comprometer la independencia y autonomía del movimiento asociativo, generando relaciones de probable dependencia de los dictados políticos de turno, no suele mostrarse tampoco como bastante para el mantenimiento de la actividad representativa. En algunas partes del mundo se ha recurrido a la autofinanciación a través de la prestación de servicios de distinta índole (consultoría, emisión de informes, gestión por cuenta de instancias públicas o privadas de servicios sociales o de atención a discapacitados...), vía de probado interés por lo que supone de diversificación de fuentes de financiación y es índice de profesionalización y gestión solvente de estructuras organizacionales, que, no obstante, corre el albur de contaminar, desnaturalizar y hacer de menos el aspecto puramente representativo del movimiento asociativo, al llevarlo, si esa línea se consolida y expande, a convertirse en una entidad más prestadora de productos y servicios que aplica por ósmosis criterios de mercado.

Otra vía experimentada con cierto éxito en determinadas áreas del mundo es la obtención de recursos a través de la consecución de donaciones o ayudas hechas efectivas por empresas, entidades fundacionales u organizaciones no gubernamentales (esto último es paradigmático en la cooperación al desarrollo de los países llamados ricos con los países empobrecidos); cabría también aquí citar las colectas públicas u otras campañas de recaudación de fondos que promueven ciertas organizaciones de discapacitados y que apelan directamente a la generosidad de los ciudadanos.

Como puede verse, la financiación del movimiento asociativo es una cuestión abierta, que hace muy difícil un pronunciamiento explícito o la manifestación de una opción como preferente frente a las otras. Quizá lo más acertado sea conjugar inteligentemente, en función de las circunstancias de tiempo y lugar, todas las vías examinadas, aquilatándolas a la realidad del movimiento asociativo en cuestión y minimizando los riesgos singulares que cada una de ellas comporta.

9. La responsabilidad social del movimiento de personas con discapacidad

Las notas de compromiso social con un grupo desfavorecido y la muy frecuente de voluntariedad, de actividad humanitaria y altruista, que concurren en la generalidad el movimiento asociativo de personas con discapacidad no pueden dejar de lado un aspecto esencial: el de la responsabilidad social del movimiento y, señaladamente, la de sus dirigentes.

Responsabilidad frente a las propias personas con discapacidad representadas, base y fin último de todo este movimiento, de forma que quede asegura-

da la democracia y participación internas de los asociados y la fiscalización y examen crítico por parte de los representados de la acción representativa de los dirigentes del movimiento; responsabilidad también en el plano de la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos económicos puestos a recaudo de los dirigentes, que tienen que responder de su correcta gestión, en términos de profesionalidad; y responsabilidad ante los donantes y proveedores de fondos (ya sean éstos autoridades o entidades o personas altruistas privadas), que deben contar con garantías de que esos fondos se han aplicado con rectitud a los fines de interés general a los que contribuye con su actividad el movimiento asociativo.

El carácter social y voluntario de este movimiento no exime, sino antes al contrario, a las organizaciones y entidades de personas con discapacidad de mecanismos de control, fiscalización y examen crítico de su funcionamiento y actividades, pues la transparencia y la rendición de cuentas, en sus distintos planos, no es meramente una obligación moral o jurídica, es sobre todo un valor —y de los más notables— de los que deben formar parte inexcusablemente del acervo del movimiento social de las personas con discapacidad.

Cajas de Ahorros: una necesaria redefinición

Antoni Garrido Torres

Catedrático de Economía Aplicada

Universitat de Barcelona

En los últimos veinte años las Cajas de Ahorros españolas han ganado de forma continuada cuota de mercado dentro del sistema bancario español. Así, las Cajas captan al terminar 2003 el 54 por 100 de los depósitos del sector privado en el sistema bancario, frente al 33 por 100 que canalizaban a principios del decenio de 1980. Más considerable incluso ha sido su expansión en el mercado crediticio, en donde las Cajas conceden en la actualidad la mitad del crédito recibido por el conjunto de sectores residentes, treinta puntos más que en 1980. No hace falta señalar que el crecimiento de las Cajas se ha conseguido en detrimento de la banca, que ha perdido no sólo cuota de negocio sino también estructura; de hecho, las Cajas superan ya a los bancos en número de sucursales y su plantilla de empleados es prácticamente idéntica a la de los bancos.

¿Qué razones pueden explicar la ganancia de cuota de mercado por parte de las Cajas? Una primera posibilidad sería considerar que las Cajas han seguido una política de precios más agresiva. No en vano, el tipo de interés es uno de los atributos que los usuarios valoran para elegir la entidad o entidades con las que van a realizar sus operaciones financieras. Aunque la información disponible sobre la política de precios seguida por cada una de las Cajas es incompleta, no parece, sin embargo, que ésta sea una explicación plausible. Baste recordar que en términos de activos totales medios, las Cajas siguen soportando en la actualidad menores costes financieros que los bancos. Si, alternativamente, las Cajas de Ahorros estuvieran infravalorando el precio de los créditos, más elevado sería también su nivel de riesgo y mayor debería ser, cosa que no ocurre, el volumen de provisiones para insolvencias exigidas por el regulador.

Tampoco parece convincente imputar exclusivamente la expansión de las Cajas a los cambios acaecidos en la actividad económica. Es innegable que en los últimos diez años el sector de la construcción ha experimentado un crecimiento espectacular y es asimismo cierto que las Cajas, dada su especialización tradicional en este segmento de actividad, estaban mejor posicionadas que los bancos para beneficiarse del *boom* inmobiliario. Pero de ahí a considerar este aspecto como el único relevante va un trecho ciertamente considerable. Entre otras cosas porque la ganancia de cuota de mercado por parte de las Cajas es anterior al auge de la construcción.

Más razonable parece, en cambio, relacionar el crecimiento orgánico de las Cajas en los mercados domésticos con las estrategias seguidas por los bancos, sus grandes competidores. Téngase en cuenta que las fusiones entre los grandes bancos españoles y la retirada de buena parte de la banca extranjera han provocado una notable reducción tanto de la capacidad bancaria —sucursales y empleados— como del censo de bancos operativos en el mercado español o, lo que es lo mismo, una reducción en el número de competidores potenciales. Es también sabido que el BBVA y el BSCH, los dos grandes bancos surgidos de las fusiones, han dedicado el grueso de sus recursos —básicamente financieros, pero también humanos y gerenciales— a apuntalar sus ambiciosos proyectos de expansión internacional. No es posible, por tanto, descartar que este doble proceso —la reducción del censo y la prioridad dada a la internacionalización— hayan provocado un cierto abandono del mercado local, que ha sido aprovechado por las Cajas.

Es evidente asimismo que las Cajas, amén de una adecuada y eficaz gestión, han demostrado tener —o han sido capaces de generar— un conjunto de ventajas competitivas frente al resto de intermediarios bancarios. En otras palabras, pese a la aparente uniformidad de los servicios financieros, han conseguido diferenciar sus productos de los ofrecidos por sus competidores. Tres serían en este sentido los rasgos principales que han conformado la imagen de marca: “Cajas de Ahorros”.

El primero de ellos ha sido una clara vinculación con sus territorios de origen. Como es sabido, las Cajas han tenido históricamente limitada su capacidad de expansión geográfica, y únicamente a partir de 1989 han podido operar en todo el territorio español. El resultado ha sido una elevada proliferación de sucursales en sus ámbitos de origen, con lo que ello supone de mayor capacidad de captación de clientes. No en vano, numerosos estudios han demostrado que los usuarios españoles siguen valorando la proximidad geográfica como un atributo importante a la hora de elegir su entidad financiera. Las Cajas son vistas además por parte de la población como entidades que forman parte de los rasgos distintivos e identificativos de un determinado territorio, lo cual, *ceteris paribus*, puede generar que sean preferidas al resto de entidades.

Un segundo elemento diferenciador atañe al objetivo final buscado por ambos tipos de entidades. Mientras los bancos son organizaciones cuyo objetivo último es maximizar el beneficio, las Cajas son consideradas por la sociedad como entidades que revierten sus beneficios a la comunidad. Es razonable, pues, que las Cajas de Ahorros tengan una mejor reputación que los bancos, lo cual, entre otras cosas, facilita el establecimiento de relaciones de lealtad. Nótese en este sentido que una parte creciente de la población empieza a exigir a las empresas no solo mejores productos y un servicio de más calidad, sino también una mayor implicación en la mejora del funcionamiento de la sociedad. Como mínimo, valoran más favorablemente a aquellas corporaciones que muestran y están dispuestas a ejercer una mayor responsabilidad social. La

Obra Social de las Cajas, principal exponente del compromiso de las Cajas con la sociedad, ha sabido además adaptarse a los cambios en las preferencias y necesidades de la población, aumentando progresivamente los recursos destinados a actuaciones de tipo cultural y de protección del medioambiente, en detrimento de las llevadas a cabo en los ámbitos docente y sanitario.

Un tercer factor que puede situarse detrás de la ventaja competitiva de las Cajas está relacionado con la solvencia. Se quiera o no, parte de la población visualiza las Cajas como entidades incluidas en la esfera de lo público y las consideran, por tanto, más seguras que los bancos. La evidencia empírica avala además esta percepción, ya que si bien es cierto que algunas Cajas han tenido que ser intervenidas por las autoridades y/o absorbidas por otras Cajas, también lo es que la magnitud de sus problemas no ha sido comparable a la experimentada por los bancos. Baste recordar que entre 1977 y 1985 cincuenta y seis bancos —de los ciento diez que operaban en 1977— entraron en crisis, obligando a las autoridades a instrumentar con recursos públicos operaciones de salvamento o de cierre ordenado.

En definitiva, en tan solo veinte años las Cajas, apoyándose en sus puntos fuertes y en una buena gestión, han pasado de representar una cuarta parte del sistema bancario español a suponer prácticamente la mitad del mismo. Un éxito considerable para unas empresas que se diferencian del resto de sectores productivos por utilizar como materias primas dos intangibles: la información y el dinero.

De lo dicho hasta ahora no cabe, sin embargo, inferir que las Cajas podrán mantener en los próximos años ritmos de crecimiento similares a los alcanzados hasta la fecha. Entre otras razones porque la gran banca española, una vez resueltos sus problemas en el mercado latinoamericano, ha anunciado ya su intención de volver a concentrar sus esfuerzos y competir en el mercado nacional. El entorno de tipos de interés reducidos y el consiguiente estrechamiento de los márgenes dificultan además mantener políticas de expansión muy agresivas, dados los elevados costes de estructura que las mismas generan. Tras la masiva apertura de sucursales de el decenio de 1990, buena parte de las Cajas han alcanzado ya la cobertura del territorio al que por tamaño y/o vocación aspiraban.

Cabe también esperar una intensificación de la competencia. El progreso tecnológico y en particular los avances en las telecomunicaciones y en la informática han reducido sustancialmente las barreras de entrada al negocio bancario, posibilitando así que empresas —financieras y no financieras— puedan ahora ofrecer servicios bancarios incluso de forma más eficiente que las propias entidades bancarias. Ha permitido también la aparición de nuevos canales de distribución de los productos bancarios (banca telefónica, banca electrónica, Internet) más baratos que los tradicionales, poniendo en cuestión la necesidad de disponer de amplias redes de sucursales. El euro, por su parte, no sólo ha

posibilitado la expansión de los mercados financieros, con lo que ello supone de competencia para las entidades bancarias, sino que, tarde o temprano, acabará por facilitar la creación de un verdadero mercado bancario paneuropeo. No hay que descartar, pues, que se produzca una situación de exceso de capacidad que obligue a las Cajas a racionalizar su estructura para poder operar en un contexto de creciente competencia y de márgenes cada vez más reducidos.

Es asimismo innegable que los rasgos básicos que históricamente han diferenciado a las Cajas del resto de instituciones bancarias y que, como se ha visto, explican en gran medida su ventaja competitiva se han diluido en los últimos años. Así, las Cajas españolas tienen en la actualidad el 30 por 100 de su red operativa fuera de su Comunidad Autónoma de origen. Más aún, de las cerca de 4.500 sucursales que las Cajas han abierto en el último quinquenio, el 70 por 100 se han implantado fuera de sus respectivos territorios naturales. Las entidades de mayor dimensión han sido, lógicamente, las que han mostrado un mayor interés por implantarse en nuevos mercados; pero es cierto también que prácticamente todas ellas han apostado, en mayor o menor medida, por la "des-territorialización", difuminando así uno de sus rasgos distintivos.

Las economías domésticas siguen siendo los principales clientes de las Cajas pero éstas han ampliado su dedicación a la financiación empresarial y han aumentado su participación en el capital de las empresas no financieras. Esto último puede proporcionar a las Cajas ventajas financieras –rendimientos, generación de plusvalías– e informativas –oportunidades de inversión, conocimiento directo del sector–. La contrapartida no es otra que una mayor exposición al riesgo, que puede provocar problemas de solvencia a alguna entidad si se produce una alteración muy acusada del ciclo económico. Puede distorsionar también la asignación eficiente de los recursos al verse obligadas las empresas bancarias a mantener, e incluso elevar, sus inversiones en las empresas vinculadas a pesar de la menor rentabilidad.

En los últimos años, finalmente, algunas Cajas han tenido dificultades para mantener lo que formalmente constituye una de sus razones de ser: la financiación de actividades de interés social. La necesidad de reforzar los recursos propios –amplificada por los ambiciosos planes de expansión y crecimiento puestos en marcha en los últimos años–, los compromisos adquiridos por las Cajas con sus empleados en orden a constituir los fondos de pensiones y los elevados recursos que ha consumido la cobertura de posibles insolvencias están detrás de la problemática citada. La nueva regulación de las cuotas participativas puede incluso acentuarla en la medida que supone incorporar "un nuevo competidor" por los beneficios no distribuidos de las Cajas. Bien es verdad que el reforzamiento de los recursos propios puede facilitar también el crecimiento del balance y, por esta vía, la generación de nuevos recursos para la Obra Social. Que las Cajas tengan en la actualidad niveles adecuados de solvencia e incluso mejores que los de los bancos no implica que las Cajas, o algunas de ellas, no vayan a necesitar reforzar sus recursos propios en un futuro inmediato.

En resumen, las Cajas han mostrado una notable capacidad para adaptarse a los sucesivos cambios en el marco regulador y, pese a su singular estructura de propiedad y de control, han sido capaces de mantener niveles adecuados de rentabilidad en un entorno cada vez más competitivo. La existencia de un cierto grado de cooperación entre ellas y la aplicación, directa o indirectamente, de una parte de los excedentes a actividades de interés social siguen diferenciando a las Cajas del resto de entidades de crédito y de los bancos en particular, pero es asimismo evidente que la mayor parte de sus rasgos distintivos, responsables en gran medida de su éxito, se han difuminado notablemente en los últimos años.

A la vista de lo anterior, es posible que haya llegado el momento de hacer un esfuerzo por clarificar las funciones que las Cajas de Ahorros deberían desempeñar en el futuro. Una alternativa es asignarles un amplio conjunto de objetivos (por ejemplo: contribuir a que los servicios financieros se presten en condiciones de eficiencia económica y sin abusos de posiciones dominantes, al mismo tiempo que se contribuye a mejorar el bienestar de los menos favorecidos y al desarrollo sostenido de los territorios en los que se están presentes...) y exigirles luego, en la práctica, únicamente la eficiencia económica. Otra, que nos parece más razonable, es acotar con más precisión qué queremos que sean las Cajas en el futuro y posteriormente, no antes, diseñar los mecanismos de propiedad y de control necesarios.

El gobierno corporativo de las Cajas de Ahorros

Manuel Martín Rodríguez

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Granada

Desde 1835, fecha de creación de las actuales Cajas de Ahorros españolas, la legislación sobre estas entidades ha ido dirigiendo sucesivamente su atención hacia diferentes aspectos de su actividad y de su configuración jurídica e institucional.

En una primera etapa, que llega hasta 1908 y que suele caracterizarse como *fundacional-mutualista*, la preocupación fundamental consistió en ir definiendo progresivamente su misión inicial de fomentar el ahorro entre las clases bajas y medias de la sociedad, de movilizar el ahorro popular en condiciones de seguridad y rentabilidad, de evitar la exclusión o marginación de los servicios financieros, de luchar contra la usura y de aplicar sus beneficios a sus propios usuarios o depositantes.

Con el Real Decreto-Ley de 9 de abril de 1926 se institucionalizó una nueva misión de las Cajas, que había hecho formalmente su aparición en 1908 en los estatutos fundacionales del Instituto Nacional de Previsión, al redefinirse como instituciones *benéfico-sociales*, coadyuvantes de los fines del Estado, a través de una acción social, benéfica y cultural complementaria a la de su primitiva actividad financiera.

Finalmente, el contenido de los Pactos de la Moncloa y la progresiva adhesión de España a la regulación bancaria internacional del Comité de Basilea han venido marcado las preocupaciones del legislador a partir de 1977. Ya en este mismo año, por Real Decreto 2290/1977 de 27 de agosto, se aprobó la equiparación de la operativa de las Cajas a la de los bancos, acentuándose con ello su carácter de entidades de crédito, y se hizo una profunda reforma de sus órganos de gobierno, para democratizarlos y para garantizar el cumplimiento de las distintas misiones que se les habían ido asignando a lo largo de la historia. Y, en los años siguientes, la equiparación con los bancos se ha hecho ya prácticamente total, modificándose también su gobierno corporativo mediante la Ley 31/1985, de 2 de agosto, sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros.

De este modo, en los albores del siglo XXI, las Cajas de Ahorros españolas se configuran como fundaciones privadas de interés público o, con la ter-

minología actual, como fundaciones-empresa de objetivos múltiples. Su carácter fundacional tiene que ver, principalmente, con su forma de gobierno y con sus objetivos múltiples; y su naturaleza empresarial, con el hecho de que realizan actividades de intermediación bancaria con criterios de eficiencia económica para maximizar sus beneficios, de los que nutren principalmente su Obra Social y sus recursos propios. Es precisamente esta singularidad la que hace muy difíciles su conceptualización jurídica, la propia jerarquización de sus objetivos múltiples y la articulación de un gobierno corporativo que garantice su cumplimiento. Dejando a un lado su naturaleza jurídica, en esta nota me ocupo de las dos últimas cuestiones.

De acuerdo con su definición histórica, los *objetivos múltiples* de las Cajas consisten en: contribuir a que los servicios financieros se presten con carácter universal, sin exclusiones de ningún tipo, sin abuso de posiciones de dominio y con eficiencia económica; mejorar el bienestar de la comunidad y, en particular, el de los menos favorecidos; y contribuir al desarrollo económico del territorio en el que actúan. Esta diversidad de objetivos va, por tanto, mucho más allá de la simple maximización de beneficios que persiguen otras entidades financieras, como los bancos privados, fácil de evaluar, e implica posibles conflictos entre ellos, cuya adecuada solución exige una jerarquización mensurable de los mismos y un control efectivo sobre su nivel de cumplimiento. Así, por ejemplo, evitar la exclusión financiera significa que la prestación de servicios podría hacerse atendiendo más a la necesidad que a la capacidad de pago, lo que iría en detrimento de los beneficios que se destinan a la Obra Social y a los fondos propios; destinar parte de los beneficios a la Obra Social podría ir en contra de la solvencia de la entidad o de proyectos en favor del desarrollo económico regional; y ofrecer mejores precios a determinados colectivos o territorios para evitar abusos de mercado, podría sacrificar parte de los beneficios.

Por otra parte, la consecución de estos objetivos múltiples es responsabilidad de sus *órganos de gobierno*, que se definen y regulan en la Ley de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros de 1985. Estos órganos son: la Asamblea General, máximo órgano de gobierno, dado que elige a los miembros del Consejo de Administración y de la Comisión de Control y aprueba o censura sus actuaciones; el Consejo de Administración, el órgano más implicado en la gestión y el que se relaciona directamente con el equipo de dirección; y la Comisión de Control, encargada de asegurar que la administración de la entidad se realiza de acuerdo con sus estatutos y con las directrices generales emanadas de la Asamblea General. Y su composición viene dada por cuatro grupos de colectivos, con una determinada ponderación del voto, que el legislador ha considerado que representan todos los intereses de las Cajas y sirven para cumplir con todos sus objetivos: las entidades fundadoras, las Administraciones Públicas más directamente relacionadas con los intereses locales, los impositores y los empleados.

A partir de esta concepción de las Cajas, una valoración empírica de éstas sólo puede hacerse por el nivel de cumplimiento de sus objetivos múltiples y por el grado de adecuación entre éstos y sus órganos de gobierno, lo que determina, en definitiva, que su gobierno corporativo se convierta en la principal cuestión, por encima incluso de la propia definición de su naturaleza jurídica. Y para esta valoración es necesario considerar al menos tres grandes cuestiones: si existe realmente posibilidad de construir una función de bienestar en la que estén incluidos y ponderados todos estos objetivos; si los colectivos representados en el gobierno de las Cajas y sus ponderaciones de voto son los adecuados en relación con tales objetivos; y si este modelo de gobierno dispone de los mecanismos de control para garantizar su cumplimiento.

En relación con la composición de los órganos de gobierno y con la ponderación de voto, hay que señalar, ante todo, que la normativa española sobre Cajas de Ahorros atiende al criterio de *vinculación estrecha con la entidad* a efectos de determinar los colectivos con representación en sus órganos de gobierno. Sin embargo, como se argumenta a continuación, este criterio ni garantiza teóricamente el control sobre los objetivos múltiples de las Cajas, ni resuelve por sí sólo el problema de la ponderación de voto.

La presencia de las Administraciones Públicas es la única que no ofrece duda, por cuanto éstas representan específicamente los objetivos asociados al crecimiento económico regional y a los intereses colectivos. Cuestión distinta es que su elevado porcentaje de voto y su mayor capacidad para organizarse y para adoptar decisiones colectivas le confieran una sobrerrepresentación que puede llevar a políticas que favorezcan en exceso estos objetivos, en detrimento de otros, como, por ejemplo, la eficiencia económica. Los impositores, el segundo grupo en importancia, tienen una capacidad muy limitada para influir en el funcionamiento de las Cajas y en el control del cumplimiento de los objetivos que les pueden resultar más próximos. Por un lado, sus intereses como depositantes están protegidos actualmente por contratos *completos*, por el propio fondo de garantía de depósitos de las Cajas y, en todo caso, por la opción de salida que pueden ejercer en cualquier momento, por lo que su presencia podría ser prescindible en el momento actual, a no ser que con ella se haya pretendido continuar con el inicial carácter mutualista de las Cajas. Por otro, su sistema de elección a través de compromisarios elegidos por sorteo y con un plazo de representación limitado hace muy difícil una acción colectiva coordinada y protegida de presiones de otros grupos mejor organizados. El colectivo de trabajadores, con un peso menor, constituye, en cambio, un grupo más homogéneo y estable en sus preferencias, debido a su relación laboral con la entidad, y con una capacidad de influencia muy alta, hasta el punto de constituir en muchos casos el verdadero grupo de control. Sin embargo, tampoco es fácil asociar sus intereses con ninguno de los objetivos actuales de las Cajas, a no ser que se considere como tal la preservación del capital humano colectivo que representan o que, con su presencia, se haya pretendido reforzar el carácter cooperativo de estas entidades que se había iniciado tímidamente en 1974. Y

aunque es posible que tiendan a alinearse directamente con el objetivo de eficiencia económica, ya que de ello depende su promoción profesional y la posibilidad de negociar incrementos salariales, saben que tienen otros medios para conseguirlo, incluida la propia desaparición de la entidad mediante procesos de integración, en los que pueden resultar ganadores. Por último, el peso de los fundadores ha quedado muy limitado, sobre todo si se trata de fundaciones privadas, hasta el punto de que su influencia resulta prácticamente insignificante.

Así pues, teóricamente, no es seguro que la selección de colectivos efectuada por el legislador de 1985 para formar parte de los órganos de gobierno de las Cajas, ni su ponderación de voto, respondan directamente a las necesidades de sus objetivos múltiples actuales y al adecuado equilibrio entre ellos.

Y, sin embargo, constituye una evidencia que las Cajas han cosechado un notable éxito en los últimos veinte años, como prueban rotundamente el aumento de su cuota de mercado, la mejora continua de su eficiencia, el mantenimiento de su solvencia pese a que su principal fuente de provisión de recursos propios siga siendo sus propios beneficios, el progresivo aumento de sus dotaciones a Obra Social y su importante contribución al desarrollo regional. Sería posible aducir que en ello han tenido que ver la fuerte regulación a que están sujetas como entidades financieras y la propia supervisión del Banco de España, cuyos principales objetivos son la preservación de su eficiencia y su solvencia. También cabría pensar que los ahorradores han podido sentirse atraídos hacia unas entidades no lucrativas a las que se les reconoce la prestación de determinados servicios colectivos y que, gracias a ello, su eficiencia no se habría visto perjudicada pese a las distintas preferencias que hubieran podido tener determinados colectivos presentes en sus órganos de gobierno. Pero, en todo caso, hay que admitir que, pese a las deficiencias teóricas del modelo, la contribución empírica de sus órganos de gobierno presenta un saldo positivo, lo que debería llevar a prestar una mayor atención a esta singularidad de las Cajas de Ahorros españolas.

En cuanto a la posibilidad de construir una función de bienestar en la que se integren, con su debido peso, los distintos objetivos de las Cajas, las dificultades teóricas son también importantes. El objetivo de *universalización* de los servicios financieros podría medirse a través del número de municipios que disponen de una sola oficina bancaria, pese a que este dato no nos dice nada acerca de la posibilidad de sustitución en caso de que llegase a retirarse y a que este hecho podría considerarse como una manifestación más de la universalización de un conjunto de servicios básicos (telecomunicaciones, energía, transporte y otros) que actualmente se proveen por la empresa privada bajo distintos regímenes de autorización o concesión administrativas. El objetivo de contribuir a la *competencia* bancaria es perfectamente mensurable en un marco institucional como el actual, pero resulta difícil de definir en términos dinámicos, por cuanto siempre sería posible su sustitución por otras entidades, a no ser que se entienda que las Cajas siguen pautas de comportamiento en la fija-

ción de precios distintas a las de los bancos, algo que empíricamente no se ha contrastado. La *obra social* de las Cajas es fácil de medir a través de las dotaciones anuales a sus presupuestos, pero estas dotaciones por sí solas no son indicativas de que los fondos se aplican a las clases menos favorecidas, ni de que no existan alternativas más eficientes. La contribución de las Cajas al *desarrollo económico regional* puede medirse por su financiación a las Pymes a través del canal de crédito y por su toma de participaciones en empresas regionales estratégicas, si bien éste es un ejercicio que no se ha hecho aún en profundidad en España. Por último, la *eficiencia económica* es el objetivo más fácil de medir, en la misma forma que se hace para otras entidades bancarias, bien mediante los beneficios sobre activos medios (ROA), bien mediante los beneficios sobre recursos propios (ROE).

Ahora bien, aun considerando suficientemente representativas éstas u otras variables para medir los distintos objetivos de las Cajas, ¿cómo ponderarlos adecuadamente en una función general de bienestar? Resulta evidente que, en todo caso, ello implicaría juicios de valor, y de ahí, probablemente, que no se haya hecho todavía y que a las Cajas se les continúe evaluando, como a los bancos privados, por su eficiencia, por su productividad, por su solvencia y por su rentabilidad, añadiendo a ello, si acaso, pero siempre de forma subsidiaria y un tanto retórica, su contribución a la no exclusión, a la competencia bancaria, a la prestación de servicios de carácter colectivo y al desarrollo económico regional.

Todas estas dificultades para la concreción de los objetivos múltiples de las Cajas en una función de bienestar social y, consiguientemente, para su control efectivo por parte de sus actuales órganos de gobierno, justifican, en cierta medida, las incertidumbres que aún subsisten, pese a su indudable éxito, sobre si las Cajas constituyen el mejor instrumento para conseguir todos estos objetivos o si, por el contrario, existirían otras soluciones alternativas, como las que se han adoptado recientemente en otros países respecto a este mismo tipo de entidades.

A juzgar por las recientes reformas legislativas sobre Cajas de Ahorros, a las que me referiré inmediatamente, en España parece haberse renunciado a debatir siquiera estas otras soluciones, al haberse centrado todas ellas, casi exclusivamente, en un simple retoque a sus órganos de gobierno y en una nueva regulación de instrumentos financieros para allegar recursos propios. De esta forma, ha vuelto a hacerse del gobierno de las Cajas su principal singularidad, por encima incluso de sus actuales objetivos múltiples o de su propio estatuto jurídico. En esta ocasión, no obstante, hay que señalar, en sentido positivo, que llegan en un momento en que los numerosos escándalos empresariales de empresas cotizadas en todo el mundo occidental han hecho del gobierno corporativo una cuestión central de la gestión empresarial.

La primera de esas reformas legislativas, incluida en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, ha dado una nueva regulación a las cuotas participativas, como instrumento financiero des-

tinado al fortalecimiento de los recursos propios de las Cajas, y ha modificado la LORCA de 1985. En lo que concierne a esta segunda cuestión, única que aquí nos interesa, la Ley ha fijado nuevos límites de representación a los tres colectivos principales presentes en sus órganos de gobierno, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan incorporar otros nuevos: en el futuro, la representación de las Administraciones Públicas y de las entidades y corporaciones de derecho público no podrá superar en su conjunto el 50 por 100 del total de los derechos, una medida que viene a prevenir de la posibilidad de que las Cajas españolas puedan ser consideradas empresas públicas, de acuerdo con la Directiva sobre transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas de 25 de junio de 1980; la representación de los impositores oscilará entre un mínimo del 25 por 100 y un máximo del 50 por 100 de los derechos de voto; y la representación del grupo de empleados oscilará entre un mínimo del 5 por 100 y un máximo del 15 por 100. Ninguna de estas nuevas ponderaciones de los derechos de voto de los distintos colectivos afectan, sin embargo, al análisis que se ha hecho más arriba.

Más importante ha sido la formulación del principio de irrevocabilidad de los consejeros, así como el alargamiento de su plazo máximo de mandato, desde los ocho hasta los doce años en dos periodos sucesivos de seis años. Aunque no exista evidencia de que la permanencia de los consejeros de las Cajas esté vinculada a los resultados de su gestión, no hay duda de que ambas medidas pueden contribuir a la estabilidad en el gobierno de estas entidades y a que el control de éste sobre sus objetivos múltiples sea más efectivo.

Por último, la Ley ha establecido, con carácter general para todas las sociedades emisoras de valores cuyas acciones u obligaciones estén admitidas a cotización en mercados secundarios oficiales de valores, la obligación de constituir un Comité de Auditoría, con mayoría de consejeros no ejecutivos elegidos por el Consejo de Administración, al que se han otorgado amplias competencias en funciones relacionadas con auditoría y control internos.

La segunda reforma legislativa, incluida en la Ley 26/2003 de 17 de julio, de transparencia de las sociedades cotizadas, ha regulado determinadas obligaciones específicas de las Cajas de Ahorros y, en particular, la creación de dos nuevos órganos de gobierno delegados del Consejo de Administración: la Comisión de Retribuciones, con las función de informar sobre la política general de retribuciones e incentivos para los cargos del Consejo y para el personal directivo; y la Comisión de Inversiones, con la función de proponer e informar al Consejo de Administración sobre las inversiones y desinversiones de carácter estratégico.

Finalmente, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de acompañamiento de los presupuestos generales del Estado, ha admitido que las funciones del Comité de Auditoría puedan ser asumidas por la Comisión de Control, ha hecho determinadas precisiones sobre la composición de los órganos de gobierno en

las entidades con oficinas en más de una Comunidad Autónoma y ha regulado con mayor detalle las Comisiones de Retribuciones e Inversiones.

En suma, en tan sólo trece meses, tres Leyes sucesivas se han ocupado de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros con el fin de reforzar su transparencia y de mejorar su control interno, siguiendo básicamente para ello las recomendaciones de los códigos Olivencia y Aldama, con la principal diferencia respecto a éstos de haber regulado determinadas cuestiones que en el caso de las sociedades cotizadas han quedado simplemente a la propia autorregulación empresarial. Esta estrategia legislativa, de gran calado y muy discutida durante su elaboración, merece aquí dos últimas consideraciones.

En primer lugar, como se decía más arriba, llama la atención que no se haya planteado un debate sobre la naturaleza jurídica de las Cajas, ni sobre el actual grado de cumplimiento de sus objetivos múltiples ni sobre la adecuación y capacidad de control de sus órganos de gobierno sobre estos objetivos. Esto quiere decir, seguramente, que existe un amplio consenso institucional sobre su permanencia en la forma en que hoy existen, sustentado muy probablemente en su éxito como empresas financieras a lo largo de los últimos veinticinco años. Y este consenso institucional tal vez explica también que el legislador se haya limitado a acentuar las exigencias de transparencia para garantizar que al menos este objetivo de eficiencia económica, en el que han basado su éxito, está sujeto a control. En cualquier caso, hay que enfatizar que la singularidad de las Cajas se ha hecho recaer fundamentalmente en la estructura de sus órganos de gobierno, lo que, dado su éxito empresarial, debería estudiarse como una aportación española al gobierno corporativo y, en particular, al gobierno de las entidades de depósito.

Y en segundo lugar está la cuestión de por qué el legislador ha regulado determinadas recomendaciones de buen gobierno corporativo para las Cajas de Ahorros, cuando las ha dejado en cambio a la simple autorregulación para el conjunto de las sociedades cotizadas. Las Cajas, que se han apresurado a denunciar públicamente esta discriminación, considerándola *a priori* como perjudicial para ellas, deberían sin embargo analizarla con mayor detenimiento a la luz de su propia singularidad. Si las Cajas de Ahorros españolas no tienen bien definida su naturaleza jurídica ni sus derechos de propiedad, y si tienen asignados objetivos múltiples cuyo control está encomendado a colectivos no alineados directa ni proporcionalmente con estos objetivos, su interés debería consistir en ser lo más transparente posible y en que sus órganos de gobierno se ajusten al máximo a las recomendaciones de los códigos de buen gobierno. Y en este sentido, las recientes reformas legislativas, que han acentuado un modelo de gobierno caracterizado por una configuración esencialmente normativa, dejando un ámbito menor de actuación a la autonomía de las Cajas, debería verse no sólo como positiva sino como una vía eficaz para preservar su actual estatuto jurídico y para garantizar el cumplimiento de sus objetivos múltiples.

La cooperativa: un modelo eficaz de empresa colectiva

Ignasi Faura Ventosa

Secretario General de Hispacoop
Federación Española de Cooperativas de Consumo

SUMARIO: 1. LA SOCIEDAD COOPERATIVA. 2. LA LATERALIDAD DEL MODELO COOPERATIVO. 3. EL AHORRO Y LOS SERVICIOS A LAS PERSONAS REFUERZAN EL ÁMBITO DE LA ECONOMÍA SOCIAL. 4. LA IDENTIDAD COOPERATIVA. 5. ALGUNOS RETOS QUE DEBEN AFRONTAR LAS COOPERATIVAS.

1. La sociedad cooperativa

Desde hace más de treinta años las empresas cooperativas vienen experimentando un notable auge en España, tanto en número de empresas como en la creación de puestos de trabajo y en la generación y redistribución de la riqueza.

Empresas líderes en distintos sectores económicos como Eroski, Coren, Fagor, Cofares, Anecoop, Abacus, Ecotecnia, Caja Laboral, Caja Rural y tantas otras, son sociedades organizadas como cooperativas que compiten exitosamente en el mercado, a la vez que experimentan otras formas de relacionarse con sus socios, que participan en las grandes decisiones de la sociedad, así como en el reparto de los excedentes.

Al igual que en toda la actividad empresarial, las cooperativas se constituyen mayoritariamente como pequeñas empresas, pero también hay numerosas medianas empresas cooperativas y un grupo relevante de grandes compañías que desmienten la opinión de que las cooperativas sean inadecuadas para generar potentes proyectos empresariales.

El elemento clave de la cooperativa es la persona, su trabajo, su consumo, sus capacidades, como factor que permite agrupar y capitalizar recursos suficientes y crecientes para abordar cualquier actividad económica de interés colectivo. Entendiendo por colectivo la reunión o asociación de personas para conseguir un fin, un objetivo.

Cuatro son los rasgos básicos que permiten definir la figura de la sociedad cooperativa:

- a) Una persona, un voto. Los órganos sociales de la cooperativa son la Asamblea y el Consejo Rector, órganos colectivos en los que rige el principio de una persona un voto. El capital no interviene en ningún caso.
- b) La existencia de unos fondos colectivos. El fondo de reserva obligatorio al que se destina, como mínimo, el 20 por 100 de los excedentes y al menos un 50 por 100 de los resultados extracooperativos y extraordinarios, y el fondo de educación y promoción al que se destina como mínimo un 5 por 100 de los excedentes.
- c) El reparto de los excedentes o retorno cooperativo se realiza en proporción a la actividad cooperativizada realizada por cada socio con la cooperativa, sin incidencia de las aportaciones de capital.
- d) Las aportaciones financieras, tanto de capital voluntario por parte de los socios, como de participaciones de cualquier tipo por parte de terceros, son sin derecho a voto.

Esta especial configuración societaria ha permitido consolidar un modelo de empresa colectiva enormemente operativa y consolidada, en la que se encuentran una filosofía empresarial y social, sólidamente desarrolladas, con una concepción de gestión y eficiencia económica y financiera, pareja a la de las demás empresas que operan en el mercado y entre las cuales compiten.

2. La lateralidad del modelo cooperativo

A principios del siglo pasado, en un contexto de debate ideológico agudo, las cooperativas eran, a veces, presentadas como el Tercer Sector o la tercera vía de la economía en contraste con la economía pública y la economía capitalista, con valores y potencialidades distintos vinculados a las clases populares.

En nuestros días la economía, bajo la preeminencia de las sociedades de capital, presenta una diversidad de formas que tienden a complementarse en un marco de tensión constante. La economía familiar (autónomos) convive con la economía de capital (mercantil), la Economía Social (cooperativas, mutuas y fundaciones) y la economía pública (Administración).

La globalización acentúa la contradicción de los agentes que intervienen, en el sentido de favorecer las iniciativas de las grandes corporaciones de capital, si bien tiende a reinstaurar a la vez la intervención político-administrativa en aquellas grandes operaciones económicas de naturaleza geopolítica y la colaboración de los grandes grupos económicos y políticos. En dicho contexto aparecen también nuevas oportunidades y necesidades para la intervención de la economía colectiva o social, si actúa con agilidad y flexibilidad. El mercado es más amplio, diversificado y competitivo, y todas las empresas con capacidad de navegar entre estos flujos adquieren nuevas posibilidades de desarrollo.

En un entorno de plena hegemonía mercantilista hay una tendencia a la marginación de las cooperativas y de la Economía Social por parte de los grupos dominantes, en el sentido de infravalorar su capacidad de aportación a la nueva dimensión económica y tecnológica de los mercados. Sin embargo, su vinculación a las personas, la capacitación de sus equipos humanos y el aprendizaje de las tecnologías las hacen especialmente flexibles para adaptarse a los nuevos tiempos y oportunidades. En este sentido es relevante la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, anulando la normativa de comercialización de la electricidad que impedía actuar en dicho ámbito a las cooperativas por no estar inscritas en el Registro Mercantil.

Las cooperativas y la Economía Social tienden hoy en día a eludir la marginación para recuperar una activa lateralidad y presencia en la actividad económica de España, consiguiendo posiciones destacadas en la distribución de productos agrarios, de productos para el hogar y farmacéuticos, en la producción de electrodomésticos, de carrocías, de instalaciones de energía eólica, en la enseñanza, la sanidad y los servicios a las personas, entre otros.

Esta presencia es especialmente relevante gracias al progreso del Grupo Mondragón, séptimo grupo empresarial del Estado, y el pleno reconocimiento de CEPES Andalucía como agente social en dicha Comunidad Autónoma, logros que ponen en evidencia la potencialidad y avance del sector.

3. El ahorro y los servicios a las personas refuerzan el ámbito de la Economía Social

La mitad del mercado financiero del país está en manos de las Cajas de Ahorros, entidades de naturaleza fundacional, sin ánimo de lucro, con órganos personalistas y con excedentes que revierten en la propia entidad y a la sociedad a través de su obra social. El ahorro de los ciudadanos y las hipotecas inmobiliarias se canalizan mayoritariamente a través de dichas instituciones, bien arraigadas en el territorio y de mayor sensibilización social. Su actividad se desarrolla en todo el ámbito financiero.

Desde hace unos años, y especialmente estos últimos meses, hemos asistido a un continuado hostigamiento de las Cajas de Ahorro en el sentido de pregonar la conveniencia de su mercantilización y poner trabas a su operatividad en el mercado, movimientos que, por el momento, se han superado positivamente pero que constituyen, sin lugar a dudas, una de las principales amenazas a un sistema abierto y plural del mercado en España.

No menos relevante es la incidencia mayoritaria de las cooperativas, asociaciones y fundaciones en el desarrollo de todo tipo de servicios a las personas dirigidos principalmente a los sectores más débiles de la población: la infancia, la tercera edad, los discapacitados, los inmigrantes y los excluidos.

Por otro lado, la contención del gasto social y la tendencia a la privatización de ciertos servicios sociales inciden en un crecimiento continuado de las empresas sociales en la gestión de dichos servicios y necesidades. De ahí el desarrollo de las entidades de Economía Social en este ámbito, por ser entidades sin ánimo de lucro y de empleo intensivo de trabajo; si bien se observa que las empresas de capital se introducen activamente en aquellos servicios con mayor margen de beneficios.

La atomización de estos servicios está dejando paso a la concentración y gestión eficiente de los mismos, por lo que en los próximos años se producirá un redimensionamiento del sector, que deberían liderar las cooperativas y la Economía Social en su conjunto.

4. La identidad cooperativa

La Ley 27/99 de Cooperativas entiende éstas como sociedades constituidas por personas que se asocian para realizar actividades empresariales encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, conforme a los principios formulados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y los términos resultantes de la Ley, con plena capacidad de actuar en cualquier ámbito económico. Su naturaleza jurídica viene, pues, definida por:

- Ser una asociación de personas.
- Ser una empresa.
- Dar respuesta a necesidades e intereses colectivos.

La ACI es un organismo no gubernamental, fundado en 1895, que agrupa a las cooperativas de todo el mundo, de forma voluntaria, y está formado en la actualidad por más de setecientos millones de cooperativistas. Su función es velar por los principios que orientan a las cooperativas y promover y defender la cooperación ante las diversas instituciones mundiales.

El congreso de la Alianza celebrado en Manchester, en 1995, definió a las cooperativas como “una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática.” Declaró, asimismo, los valores que deben regir estas sociedades: “las cooperativas deben estar basadas en los valores de la autoayuda, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad. Siguiendo la tradición de sus fundadores, los socios cooperativos hacen suyos los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social.”

Estableció, además, los principios cooperativos que deben guiar su actividad y garantizar la práctica de sus valores:

- Adhesión voluntaria y abierta a la cooperativa.
- Gestión democrática por parte de los socios (un socio, un voto).
- Participación económica de los socios: existencia de un fondo común irrepartible y reparto parcial de los excedentes en proporción a la actividad cooperativizada de sus socios.
- Autonomía e independencia empresarial.
- Primar la educación, formación e información de sus socios.
- Promover la intercooperación, fortaleciendo el movimiento cooperativo y sus instituciones.
- Compromiso con la comunidad y la sostenibilidad.

5. Algunos retos que deben afrontar las cooperativas

Las cooperativas se enfrentan a los mismos problemas que tienen las demás empresas que operan en el mercado, pero a dichas dificultades deben sumarse aquellas cuestiones específicas que se derivan de la adaptación de su modelo societario a la evolución de la actividad económica. Entre estas dificultades societarias deben remarcarse las siguientes:

- a) La presión a la baja de los márgenes plantea una revisión de los costes sociales y del reparto de los excedentes. Se impone la flexibilidad de los costes del trabajo y de los costes del consumo para poder hacer frente a la competencia. Asimismo, conviene reforzar los fondos propios de la cooperativa y adecuar el reparto de excedentes a los socios en función de los resultados conseguidos. La mejora del fondo de maniobra es esencial para la viabilidad del proyecto cooperativo.
- b) Alcanzar la dimensión adecuada y reforzar la centralidad societaria-empresarial. Cada cooperativa, en su actividad, debe alcanzar el tamaño empresarial aconsejable para competir con éxito en el mercado, superando las actitudes personalistas en las pequeñas cooperativas y las tensiones localistas en las medianas y grandes, en aras a potenciar una dirección y acción empresarial y societaria capaz y potente.
- c) Superar la cultura de no afrontar los problemas a tiempo, sino, por el contrario, asumir las dificultades o retos cuando aparecen, propiciar la reflexión pero afrontando la toma de decisiones y su ejecución. Potenciar una cultura de responsabilidad directiva y de corresponsabilidad colectiva en las cuestiones de mejora y progreso de la empresa.

- d) **Reforzar la participación de los socios, tanto en los órganos sociales de la cooperativa como mediante las aportaciones de éstos a la entidad, y la información y reflexión sobre la evolución empresarial y sus compromisos con el entorno. Impulsar la responsabilidad societaria de los Consejos Rectores y el papel de la Asamblea, apoyando el liderazgo empresarial de la dirección. Hacer de la participación de los socios un factor de capitalización social de la entidad, de confianza en el proyecto cooperativo y de fidelidad societaria.**

- e) **Promover y participar en proyectos cooperativos de dimensión transnacional europea, haciendo del mercado y de la Unión Europea la referencia de su actividad. Integrarse, cuando sea conveniente, en sociedades de ámbito europeo, capaces de desarrollar de forma cooperativa y participativa iniciativas empresariales capaces de competir con éxito en dicho mercado.**

Cooperativismo y asociacionismo en el mundo rural

Juan Francisco Juliá Igual

Catedrático de Economía Agraria - Universidad Politécnica de Valencia
Presidente de la Red Española Interuniversitaria de Centros e Institutos
de Investigación en Economía Social (REDENUIES)

El cooperativismo constituye en España la fórmula más representativa de las entidades asociativas agrarias, que utilizan básicamente dos figuras jurídicas, la Cooperativa y la Sociedad Agraria de Transformación (SAT), y que son las que se vienen identificando desde el punto de vista empresarial con el asociacionismo agrario, lo que ha significado su reconocimiento como el sector de Economía Social de mercado de la agricultura española¹.

No cabe duda alguna de que las cooperativas, tanto desde un punto de vista jurídico como social e institucional, quedan perfectamente encuadradas dentro de la Economía Social, ya que en su normativa y en su comportamiento se observan los valores de la solidaridad, ayuda mutua y la primacía de las personas sobre el capital, tanto en la distribución de beneficios, que realizan en proporción al uso o la actividad desarrollada, como en el proceso de decisión que basan en el viejo principio cooperativo de una persona un voto (democracia económica).

En el caso de la SAT, y atendiendo exclusivamente a su normativa reguladora (Real Decreto 1776/1981), sería discutible su inclusión como fórmula de Economía Social, ya que la forma de distribuir beneficios y de tomar decisiones puede seguir las pautas de una Sociedad Anónima o de una Cooperativa, según la voluntad estatutaria expresada en la constitución de la entidad. Ahora bien, en la práctica, las SAT son entidades personalistas y participativas, en las que el trabajo de los socios ocupa un lugar preeminente, de manera análoga a lo que ocurre en las Sociedades Laborales, por lo que tanto desde el punto de vista social como institucional han sido tradicionalmente incluidas en el ámbito de la Economía Social.

En cuanto a las actividades desarrolladas por estas entidades asociativas en la agricultura española, las cooperativas se han dedicado fundamentalmente a la comercialización de la producción entregada por sus agricultores socios y,

¹ Libro Blanco de la Economía Social en España, 1989.

en su caso, transformación (elaboración de aceite, vino...), al abastecimiento de suministros (*inputs*) y prestación de algunos servicios relacionados con la actividad productiva de los mismos, contribuyendo, por tanto, de forma clara y directa a la mejora de la renta de los agricultores. La producción en común también se ha desarrollado, en ocasiones, a través de la fórmula cooperativa, pero ha tenido un menor desarrollo y constituye, además, según la legislación cooperativa, otra clase de cooperativa (la Cooperativa de explotación comunitaria de la tierra).

Las SAT, que han tenido un menor desarrollo social y económico que las cooperativas, se han dedicado, sobre todo, a la explotación de tierras y ganado, la comercialización hortofrutícola y, en menor medida, a la transformación agroindustrial (bodegas, almazaras...), contribuyendo también a la mejora de la renta de los agricultores.

El cooperativismo agrario, conviene recordarlo, tiene en España una larga tradición, raigambre y extensión social, pudiendo situarse sus orígenes entre finales del siglo XIX y principios de siglo XX, si bien existen antecedentes de índole asociativa anteriores, como las Comunidades de Regantes en la Edad Media, tan importantes en algunas regiones españolas. Se puede afirmar que en muchas localidades rurales forman ya parte de su patrimonio cultural e incluso, por algunos de los edificios que dejaron, de su patrimonio arquitectónico. Cuando se estudia su evolución se suelen indicar, al menos, tres grandes etapas:

a) *De los sindicatos agrícolas a la Guerra Civil española. La influencia de la doctrina social de la Iglesia.*

En esta época tiene un papel muy destacado la Iglesia Católica, que ejerce una notable influencia en el mundo rural con el nacimiento de los sindicatos agrícolas católicos, que adquieren rápidamente una gran difusión. La Ley de sindicatos agrícolas de 1906 es considerada por la mayor parte de autores como la primera norma jurídica del cooperativismo agrario español, sirviendo de base para éste hasta finales de la Guerra Civil, ya que las leyes de Cooperativas de 1931 y de 1938 apenas tuvieron eco en el agro español.

b) *De la postguerra a la Constitución de 1978. El cooperativismo bajo tutela*

En las primeras décadas de este periodo el cooperativismo agrario apenas evoluciona en términos empresariales pero, al amparo de la Ley de Cooperativas de 1942, adquiere en el ámbito organizativo un gran desarrollo, vertebrado a través de las Uniones Territoriales del Campo conocidas como UTECO, que se integran en la Unión Nacional de Cooperativas del Campo, todas ellas vinculadas a la antigua Organización Sindical del Estado, por lo que puede hablarse de un cooperativismo bajo tutela. De esta época son también los llamados grupos sindicales de colonización, que se crean en 1941 con el objeto de realizar obras y mejoras permanentes en el sector agrario y que, años más tarde, darían lugar a las SAT.

Con la Ley de Cooperativas de 1974 y, especialmente, con el Reglamento de Sociedades Cooperativas de 1978, el cooperativismo adquiere por primera vez en el ámbito legislativo una verdadera consideración como empresa. Y a finales de este periodo consiguió una verdadera autonomía e independencia del poder político en el plano representativo.

c) *Del ingreso en la Comunidad Europea a nuestros días.*
Un nuevo marco legal e institucional

Durante la década de 1980 se inició la reforma del marco legal de la sociedad cooperativa conforme a la nueva configuración del Estado de las Autonomías y se produjo el ingreso de España en la Comunidad Europea, lo que para el cooperativismo agrario tuvo una especial trascendencia, por el importante papel que las cooperativas agrarias vienen desempeñando en el agro europeo; donde algunos sectores, como el hortofrutícola, intervienen directamente a través de las organizaciones de productores en la regulación del mercado, conforme a la Organización Común de Mercado (OCM) que para éstos establece la Política Agrícola Común (PAC). No es ocioso recordar que la mayor parte de organizaciones de productores europeas son cooperativas, y que en España los reconocimientos como organizaciones de productores que se dieron en esta época eran mayoritariamente cooperativas, más algunas SAT. Todo ello supuso el inicio de un importante desarrollo empresarial y aumento de la presencia de las cooperativas en el mercado agrario, tal y como sucedía en la mayor parte de Estados miembros.

De hecho, durante la siguiente década se produjo en España un crecimiento muy notable del peso relativo del cooperativismo en el sector agrario, que se ha visto acompañado de un proceso de concentración empresarial, aumentando así el tamaño medio de las cooperativas y reduciéndose su número, si bien en menor medida de lo sucedido en otros países de Europa, como se verá más adelante.

En la actualidad, según datos de la Confederación de Cooperativas Agrarias de España (CCAIE) y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), el asociacionismo agrario español tiene alrededor de 3.900 cooperativas con más de 970.000 socios agricultores, y algo más de 11.000 SAT con unos 310.000 socios, que significan, en términos económicos, entre el 10-20 por 100 de la facturación de las cooperativas, alcanzando en su conjunto una cifra de negocio de 12.000 millones de euros. Estas cifras dan, por sí solas, una idea de la importancia de las entidades asociativas, en las que están integradas la mayor parte de la pequeñas y medianas explotaciones agrarias españolas, y cuyo volumen de actividad equivale ya a más del 40 por 100 de la Producción Final Agraria².

² Aportación de la CCAIE al Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural del MAPA, 2002.

Sin embargo, aunque el asociacionismo agrario tiene una gran presencia territorial e influencia social, manifiesta un diferente desarrollo, tanto por Comunidades Autónomas como por subsectores agrarios. Así, en términos sociales y económicos destaca el peso que las cooperativas agrarias tienen en Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León y Castilla-La Mancha y Cataluña. Por subsectores, y en términos de cuota de mercado en manos de estas entidades, el tabaco (100 por 100), arroz, vino o aceite (80 por 100), cítricos o leche (45 por 100), frutas o cereales (35 por 100); y en suministros destaca el abastecimiento de fertilizantes a los productores (65 por 100). Por volumen de actividad y de desarrollo empresarial sobresalen los subsectores hortofrutícola y de aceite de oliva, donde, en los últimos años, algunas de estas empresas se sitúan entre las firmas líderes en España, como la cooperativa hortofrutícola Anecoop, primer grupo hortofrutícola español, o de la cooperativa Hojiblanca, primer productor nacional de aceite virgen embotellado. También en el sector ganadero se dan casos relevantes: Coren, primera cooperativa española por cifra de facturación, y la SAT Central Lechera Asturiana Clas, que, tras la compra de Celbasalto, alcanzó el primer puesto del mercado nacional de leche.

Pero, pese a esta importante realidad, el asociacionismo agrario español dista de la importancia social y económica del cooperativismo agrario de la Unión Europea, donde representa más del 60 por 100 de la oferta agraria, y, más aún si se compara con algunos países del norte comunitario, donde, en sus principales producciones agrarias, las cooperativas controlan porcentajes superiores, en ocasiones, al 90 por 100; como ocurre con el porcino y la leche en Dinamarca, o con la leche y flor cortada en Holanda, por cierto dos de los países con una agricultura más eficiente en términos de valor añadido por explotación, que, tras fuertes procesos de concentración y agrupamiento, tienen las cooperativas de mayor dimensión media de la Unión. De hecho, resulta de gran interés observar que los países con mayor grado de desarrollo cooperativo suelen coincidir con los que cuentan con una agricultura más eficiente, como pusimos de manifiesto en una reciente comunicación con motivo del libro blanco de la agricultura y el desarrollo rural³.

Llegados a este punto, conviene establecer qué papel pueden y deben desempeñar estas entidades de la Economía Social, y qué retos deben abordar en su política de empresa, en orden a la mejor defensa de los intereses de los agricultores y del medio rural, como tradicionalmente han venido haciendo. Para ello es bueno reflexionar sobre los elementos básicos que configuran el futuro escenario de los mercados agrarios y del mundo rural; lo que aconseja fijar la atención en tres grandes cuestiones: la globalización, los cambios en la demanda agroalimentaria y la llamada multifuncionalidad de la que habla la Agenda 2000.

³ www.libroblancoagricultura.com

La globalización, que se traduce en una mayor internacionalización de la actividad económica, va acompañada y se ve favorecida por una mayor liberalización de los mercados –incluido el agrario–, como consecuencia de los acuerdos multilaterales en las sucesivas cumbres de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de las que es bueno recordar el lema que se acuñó en Seattle: “todo libre salvo las armas”. Esto ha significado un progresivo desmantelamiento y reducción de aranceles, así como también una disminución de las ayudas a la agricultura, con una continua insistencia por parte de países como los que conforman el grupo Cairns, Estados Unidos y los países en vía de desarrollo, en que la Unión Europea vaya disminuyendo y eliminando las ayudas a su agricultura, especialmente las vinculadas directamente a la producción (caja ámbar), pero también las que indirectamente tienen relación (caja azul).

Para completar el panorama hay que tener presente el escenario de restricción presupuestaria que vive la Unión, agravado por la crisis de Alemania, principal contribuyente, y unido a la adhesión de los PECOS, que sin duda serán en el futuro importantes demandantes de estas ayudas, lo que hace pensar que el tema de las ayudas agrarias no tiene más camino previsible que el de su congelación o disminución, en su caso, dentro de un inevitable proceso de reformulación en orden a su mayor legitimación y compatibilidad con los acuerdos de la OMC.

Lo anterior se inscribe en un contexto de disminución de poder adquisitivo de los precios percibidos por los agricultores de la Unión, como muestra la evolución del índice deflactado de precios percibidos por los agricultores, que de 1990 a 2000 ha experimentado una reducción de más del 25 por 100 según Eurostat, y cuando, como decía Tomás García Azcarate de la Comisión Europea durante un curso celebrado en 2003 en la sede valenciana de la UIMP, los productos europeos están compitiendo cada vez más con la producción de otras áreas, con costes sensiblemente inferiores, tanto de carácter interno, por su dimensión y características agroclimáticas, como externos, derivados de una legislación laboral, fiscal, medioambiental y fitosanitaria menos exigente.

Los importantes cambios registrados en cuanto a la demanda agroalimentaria, constituyen otro factor a tener en cuenta, bien en lo referente a los nuevos hábitos y comportamientos del consumidor, o bien por la evolución y concentración de la distribución alimentaria.

Los cambios socioeconómicos experimentados en las sociedades desarrolladas, como la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la disminución del tamaño de las familias, el envejecimiento de la población, la mayor preocupación por la salud, una mayor oferta de actividades para el ocio, entre otros, han determinado la proliferación de fenómenos como el *one stop shopping* o compra en una sola visita, que tanto favorece a las grandes superficies, el *snacking* o comidas rápidas fuera del hogar, que ya alcanza en Estados Unidos del orden del 47 por 100 del gasto alimentario, y la preferencia por los

productos de conveniencia o fáciles de tomar. Baste recordar que sólo en España, el pasado año, la revista Mercado señalaba un crecimiento del 25-30 por 100 de la demanda de ensaladas de hortalizas troceadas, limpias y envasadas, listas para tomar, lo que se conoce como IV gama, al tiempo que se manifiesta una preferencia clara por productos naturales y sin aditivos.

El presidente de Ahold, tercera cadena de distribución alimentaria a escala mundial, indicaba que los consumidores cada día valoran más la calidad, los alimentos sanos y seguros, y los productos fáciles de tomar, y señalaba como uno de los más importantes cambios en la demanda alimentaria el gran proceso de concentración de las grandes cadenas de distribución alimentaria y el enorme peso relativo que éstas han adquirido.

Efectivamente, el peso y el proceso de concentración e internacionalización de la gran distribución resulta más que evidente. Así, según M&M Eurodata 2000, se prevé que si actualmente diez grupos controlan el 40 por 100 de la distribución de alimentos, en 2005, serán tan solo cinco. No hay más que recordar los procesos de fusiones habidos recientemente, destacando el llevado a acabo por Carrefour, primera firma europea y segunda mundial, o la llegada a Europa, a finales de los noventa, de la americana Wal-Mart, líder mundial indiscutible, que ha conseguido una presencia muy destacable en Alemania y Reino Unido mediante la adquisición de importantes firmas nacionales.

Estas grandes compañías están inmersas en un proceso de importantes cambios. Además de la concentración e internacionalización de su actividad, están reduciendo el número de proveedores, señalando su preferencia por suministradores grandes en cuota y gama de productos, y prefiriendo los semi-procesados frente a los *commodities*, por su mayor margen comercial.

El último elemento a considerar es el reconocimiento que la Agenda 2000 hace de la multifuncionalidad de la agricultura. Se trata de tener presente que la agricultura desarrolla, además de la función productiva, otras funciones como la conservación del medio y del paisaje, contribuyendo al sostenimiento de población y al desarrollo en el medio rural, por lo que se convierte en un sector estratégico en orden a la política territorial y de desarrollo rural.

Pero el reconocimiento de la multifuncionalidad supone también el mejor elemento de legitimación de las ayudas, en la medida en que éstas no vayan dirigidas tanto a la atención de función productiva, sino a las otras funciones, relacionadas con el medioambiente, el territorio y el desarrollo rural.

Todo ello permite configurar lo que el profesor Jaime Lamo de Espinosa refleja en su libro sobre *La nueva política agraria de la Unión Europea*⁴: la dua-

⁴ Editorial Encuentro, Madrid, 1998.

lización de la agricultura española; de una lado, una agricultura menos dependiente del presupuesto comunitario que deberá competir en el mercado, sobre criterios de eficiencia y calidad, y de otro, una agricultura más dependiente del presupuesto para la conservación de los recursos naturales, potencialmente no tan competitiva en el mercado, pero muy activa en otras funciones, como la conservación del paisaje, el mantenimiento de población y favoreciendo la oferta actividades complementarias como el turismo rural o actividades deportivas como la caza y pesca. En definitiva, se trata de desarrollar, en la medida de lo posible, una agricultura competitiva, sostenible y multifuncional.

Teniendo en cuenta estos parámetros, ¿cuál es el papel del cooperativismo y qué acciones debe emprender? La respuesta a esta pregunta no debe ignorar que la finalidad principal por la que se constituyen las cooperativas agrarias es la mejora de las rentas de sus agricultores socios, con independencia de que de la actividad cooperativa se deriven muchos logros de interés general.

Las cooperativas agrarias han sido determinantes en el desarrollo de la agricultura europea, constituyendo un instrumento de enorme valor para que los productores agrarios incrementasen sus rentas, ayudándoles en muchos casos en su proceso productivo con un abastecimiento de *inputs* en condiciones más ventajosas, prestando servicios relacionados con la actividad de su explotación, pero especialmente en la comercialización y transformación de sus productos, permitiendo la participación de los agricultores en el valor añadido generado en estos procesos.

El profesor Ramón Tamames afirmaba en el Primer Congreso de Economía Agraria, celebrado en Zaragoza en 1992, "la necesidad de desarrollar un modelo de agricultura deseable, que incorpora al sector agroalimentario en su conjunto con el fin de capturar valores añadidos, utilizando el asociacionismo para integrar los procesos de comercialización, transformación e intermediación, lo que deja clara la necesidad de desarrollo agroindustrial del sector cooperativo". Hacía referencia a continuación al caso del asociacionismo en Dinamarca, donde los agricultores a través de sus cooperativas participan en el valor añadido que genera la transformación agroindustrial. Ciertamente, Dinamarca es hoy uno de los países de la Unión Europea con una agricultura más eficiente, donde las cooperativas han avanzado más en los procesos de concentración e integración, con tan solo 18 cooperativas agrarias en todo el país, las de mayor dimensión media de la Unión, que controlan, entre otras producciones, más del 91 por 100 del porcino y del 95 por 100 de la leche, dos productos que suponen más de 55 por 100 de su Producción Final Agraria. Y no es casualidad que el grupo cooperativo Arla Foods, de origen danés, fruto de la fusión de cooperativas danesas, suecas e inglesas, sea, con más de 5.000 millones de euros de facturación anual, uno de los líderes europeos del sector lácteo, junto a Nestle y Danone.

El cooperativismo se manifiesta como la forma ideal para que los productores participen más en el sistema agroalimentario, no solo produciendo sino

también en la transformación y comercialización de sus productos, permitiendo la captura de valores añadidos tan necesarios ante la negativa evolución de los precios agrarios. Pero es evidente que la dimensión se configura como un elemento clave en orden a la competitividad de las empresas cooperativas en este contexto, sin la que difícilmente pueden dar respuesta adecuada a su fin principal, que es la mejora de la renta de sus socios.

Efectivamente, ¿cómo si no, se puede competir en un mercado agroalimentario como el actual, tan competitivo y exigente, dominado por las grandes cadenas de distribución, y cómo si no, se pueden abordar procesos de integración e innovación agroindustrial para participar en la moderna industria agroalimentaria, que requiere de cuantiosas inversiones para responder de forma competitiva a la nueva demanda de los consumidores?

Por fortuna, el cooperativismo agrario español ha experimentado en estos últimos años un fuerte proceso de concentración empresarial y de integración agroindustrial, y es consciente del camino que le queda por recorrer si se compara con otros países de la Unión. De ahí las actuaciones propuestas en el documento que sobre dimensión empresarial en las Cooperativas presento la CCAE en su último Congreso Nacional celebrado en Salamanca el pasado año.

En este documento se aborda además el problema de la dimensión con gran acierto, ya que lo plantea de forma integral, tanto desde la perspectiva de la dimensión de las explotaciones de sus socios, como de la propia dimensión empresarial de la cooperativa.

No debe olvidarse que, pese al crecimiento de la dimensión media de las explotaciones agrarias en España, como se ha puesto de manifiesto en el último Censo Agrario, la dimensión es menor que la europea y mucho menor que la de muchos de los países con los que se compite. Por otro lado, la base social de las cooperativas la conforman los pequeños y medianos productores, lo que hace más compleja la cuestión. De ahí que ya no basta con que la cooperativa se limite, en cuanto a la producción de sus socios, a ayudarles en el abastecimiento de *inputs* y otros servicios, sino que, como plantea el referido documento de la CCAE, se exige un mayor compromiso de la sociedad cooperativa en temas como la concentración parcelaria, agrupación de parcelas en unidades de cultivo y la compra y gestión de bancos de tierras. Es decir, en acciones encaminadas a la mejora de la estructura productiva de las explotaciones de sus socios.

En cuanto a la dimensión de la propia cooperativa, además de la necesidad de continuar bajo el principio cooperativo de puerta abierta, intentando el crecimiento de sus base social, atrayendo a nuevos socios, y contemplando, en su caso, dentro del marco legal establecido, las operaciones con terceros, debe, al igual que han hecho otros países europeos, intensificar los procesos de concentración, no solo mediante la constitución de cooperativas de segundo grado, fórmula que de forma casi exclusiva han venido utilizando en los últimos años,

sino activando más procesos de fusiones y creación de grupos empresariales, que les permita adquirir la dimensión suficiente para poder hacer frente a los retos del mercado y permita su paulatina incursión en otras fases de la cadena agroalimentaria.

Por otro lado, el cooperativismo agrario también viene desempeñando y tiene un importante papel en relación con el mundo rural y la multifuncionalidad que, recuérdese, va a cobrar un especial interés en orden a la legitimación de las ayudas a la agricultura.

El desarrollo rural, conocido como el segundo pilar de la PAC, constituye, en este sentido, un elemento básico de la que ya muchos autores prefieren denominar "Política Agraria y de Desarrollo Rural", y que va a cobrar cada día mayor protagonismo y más atención presupuestaria, y en cuyos programas el cooperativismo agrario español ya ha manifestado a través de CCAE su firme voluntad de participar.

En este sentido, debe señalarse que, como apuntaba Eduardo Bahamonde, director general de la CCAE, la cooperativa constituye, probablemente, la principal estructura organizada profesional y estable implantada en el medio rural, ya que estas empresas están ligadas incondicionalmente y de forma estable al medio rural, por lo que desempeñan un papel fundamental en la economía local en las zonas rurales⁵.

Las cooperativas agrarias españolas, con el mayor compromiso que han ido tomando en relación con la actividad productiva de los socios, asumiendo más funciones de apoyo a la actividad en sus explotaciones, han hecho posible la pervivencia de muchas pequeñas explotaciones familiares en zonas desfavorecidas, contribuyendo al sostenimiento de población en estos núcleos rurales.

Entre las actuaciones emprendidas por las cooperativas en esta dirección, no pueden olvidarse aquellas que no sólo persiguen la mejora de su eficiencia productiva, sino lo que a veces es tan importante o más, la calidad de vida de sus socios, al facilitarles una serie de servicios que hacen claramente más fácil y cómodo el desempeño de sus labores en la explotación y les permite disponer de tiempo de ocio como en otros trabajos. Piénsese que, junto a unas rentas bajas, otra de las facetas de la actividad agraria que resulta menos atractiva es la dureza e incomodidad de algunas tareas propias de la agricultura y ganadería, cuando en muchas ocasiones se cuenta tan solo con la ayuda familiar. Esto, ha sido muchas veces la razón del abandono de pequeñas explotaciones a cambio de trabajos no mucho mejor retribuidos. Así, cabe desarrollar experiencias en cooperativas de prestación de servicios de esta índole, como la de ofrecer personal de sustitución para que el agricul-

⁵ Aportación de la CCAE al *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*, 2002.

tor o ganadero pueda ausentarse temporalmente de su explotación, como si estuviera en cualquier otro trabajo.

El relevo generacional es otro problema en muchas zonas rurales al que el cooperativismo ha dado y debe seguir dando respuesta, ya que en muchos casos supone el abandono del cultivo y de la actividad económica, que tiene no sólo efectos medioambientales sino que incide de forma muy negativa en el empleo rural y el mantenimiento de población. Las cooperativas ya están desarrollando servicios de gestión integral de las explotaciones, garantizando en estos casos el mantenimiento de la actividad y evitando los efectos perversos que en muchos casos supone su abandono.

El cooperativismo agrario y el asociacionismo en general, especialmente en las zonas desfavorecidas, debe liderar y apoyar actividades de carácter complementario, que puedan suponer fuentes adicionales de renta y empleo, y que adquieran mayor potencialidad si se producen y ofertan de forma colectiva y organizada. Así, por ejemplo, el turismo rural y la fabricación artesana de productos gastronómicos tradicionales, que, de contar con el soporte de una organización empresarial, presentan una viabilidad económica que difícilmente se daría en iniciativas aisladas.

El desarrollo agroindustrial, derivado de los procesos de integración emprendidos ya por muchas cooperativas, al que antes se ha aludido, no sólo supone la captura de valores añadidos y, por ello, un posible aumento de rentas para los socios productores, sino que también, por tratarse de empresas de proximidad muy arraigadas en el territorio, contribuye al enriquecimiento y a la fijación de población por el potencial de empleo local que supone, a veces el principal o único, en muchas zonas rurales, evitando así su despoblamiento.

Uno de los problemas que muchas veces se presentan con algunos programas de desarrollo rural y regional es que la mayor parte de las iniciativas son emprendidas y tuteladas por las Administraciones locales, que no siempre son los gestores más apropiados, y que ponen de manifiesto un déficit de iniciativa privada. Cuando para una mayor garantía de éxito y futuro se defiende que este tipo de iniciativas partan de la propia sociedad, las cooperativas agrarias, como empresas de Economía Social, constituyen un valioso instrumento al garantizar la participación y el compromiso territorial, por lo que se debe incentivar su participación en estos programas.

En relación con el desarrollo de nuevas formas de producción más respetuosas con el medio ambiente (producción integrada y orgánica), las cooperativas vienen apostando claramente por ellas, y aún lo deberán hacer más en atención a su mayor demanda social, coincidente en este punto con las preferencias de los consumidores, cuya demanda se orienta hacia productos más sanos y seguros. Es obvio el interés que tiene este modelo productivo para las cooperativas, ya que se trata de una verdadera ventaja competitiva para la que

se encuentran muy bien posicionadas, mejor que ninguna otra organización, para cumplir todas las exigencias de la trazabilidad, dado que su actividad abarca desde el inicio del cultivo, en las explotaciones de sus socios, hasta su posterior comercialización o transformación.

Por último, es significativo constatar que la cooperativa es la institución social mejor valorada por los agricultores de zonas rurales. Baste indicar como ejemplo que en un estudio realizado a finales de la década de 1990 por Cristóbal Gómez y Jesús González, publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, sobre una muestra de 3.371 agricultores directos, titulares o jefes de explotación, con edades comprendidas entre los 18 y 65 años, de municipios de menos de 30.000 habitantes, las cooperativas son las primeras en cuanto a confianza suscitada por sus actuaciones en defensa de los intereses de los agricultores, de entre varias instituciones sociales y agrarias.

A modo de conclusión final, puede afirmarse que en España, al igual que en los países de Europa con una agricultura más desarrollada, las cooperativas continúan siendo el principal elemento dinamizador de la agricultura y el mundo rural.

La Seguridad Social y el mutualismo de previsión: sentido y funciones de las mutualidades

Bernardo Gonzalo González

Profesor de Derecho de Seguridad Social
Universidad Autónoma de Madrid

1. Los contenidos y las formas aplicativas de los sistemas europeos comparados de Protección Social están *poderosamente influidos* por el respectivo alcance de estos tres factores: el de *colaboración privada* en la organización y en la gestión de los regímenes legales y obligatorios de Seguridad Social; el de *complementación privada*, libre y voluntaria, de esos mismos regímenes legales básicos; y el de *cooperación sustitutoria*, mediante la que la iniciativa privada, generalmente mutualista, asume la realización de la previsión obligatoria para sectores determinados de la población protegida.

Existe en Europa, por lo general, una tradición favorable a la iniciativa privada, singularmente a la no lucrativa, en las tareas de creación, organización, administración y extensión o alcance de la Seguridad Social. Esa tradición se remonta a los años de aparición histórica de los primeros "seguros sociales", y obedece a criterios políticos básicos, expresados en los documentos programáticos originarios y más representativos de la Seguridad Social contemporánea.

Desde sus mismos orígenes, en efecto, la Seguridad Social contributiva obligatoria fue concebida como un conjunto de prestaciones sociales con un *limitado alcance objetivo* ("riesgos" cubiertos), *subjeto* (personas protegidas), *cuantitativo* (grado "mínimo" de cobertura social) e *instrumental* (únicamente el Estado, con la sola y excepcional asistencia de organizaciones privadas no lucrativas, debía ocuparse de su gestión). La Seguridad Social básica contributiva se imaginó, pues, como una institución protectora susceptible de ser instrumentada mediante la conjunción de la iniciativa pública e iniciativas privadas selectivas.

- De su *complementación* —es decir, de ampliar la moderada intensidad protectora de sus prestaciones— habrían de ocuparse, conforme a aquel diseño teórico de la Seguridad Social contemporánea, las *mejoras voluntarias* y los *regímenes profesionales* (también denominados regímenes libres complementarios). Pero la importancia teórica y práctica de la función complementaria no se explica sólo por el *carácter limitado de las prestaciones básicas* de los regímenes legales. Obedece, sobre todo, a una clara determinación política: "la Seguridad Social debe lograrse por la cooperación entre el Estado y el individuo —puede leerse en el

Informe Beveridge—; el Estado, al organizar la seguridad económica, no debe ahogar el incentivo, la oportunidad, la responsabilidad; al establecer un mínimo nacional, debe dejar campo abierto y *fomentar la acción voluntaria* de cada individuo encaminada a lograr para sí y para su familia algo más que aquel mínimo”.

- De la *realización práctica* (de la ejecución) de la nueva política protectora se responsabilizó directamente a los poderes públicos, pero admitiendo la conveniencia de que las *organizaciones sociales intermedias extramercado* pudieran ocuparse de toda (“montepíos exceptuados”) o parte (mutuas de accidentes, sociedades de asistencia médica...) de la tarea de organización, administrativa y de gestión de los nuevos “seguros sociales”.

2. Sobre estos fundamentos, los sistemas europeos de Seguridad Social se constituyen como *organizaciones complejas*, producto de la combinación de elementos contrapuestos (aunque no contradictorios): obligatorios y voluntarios, públicos y privados, básicos y complementarios... Todos estos elementos, empero, se articulan ordenadamente a partir de su *fin común o compartido*: el de liberación de las necesidades económicas producidas por “riesgos sociales” concretos, y no por cualesquiera riesgos. La protección social complementaria, en consecuencia, opera dentro de cauces preparados “*ex professo*” por el Estado siguiendo pautas y orientaciones propias del Derecho Social (Martín Valverde). Concebida sobre el modelo de los regímenes de protección básicos obligatorios, y prevista para actuar en rígida conexión con esos mismos regímenes, la previsión social complementaria (PSC) se configura institucionalmente como *especie límite o fronteriza* en el marco genérico de las ramas mercantil e industrial de los seguros. Las Mutualidades de Previsión Social, en concreto, supuesta su naturaleza social o no lucrativa, pasan a asumir el *principal protagonismo* en el interior de los sistemas protectores, sea para cumplir tareas complementarias, sea para las colaboradoras o para las de excepción. De ninguna manera, en fin, su “función aseguradora” es ilimitada; por el contrario, se reduce a la cobertura de las mismas “necesidades sociales” que son objeto de los regímenes contributivos obligatorios de Seguridad Social, y se cumple en estrecha conexión con tales regímenes básicos.

En consecuencia, el *Mutualismo de Previsión Social (MPS)*, que era ya una realidad influyente en los esquemas institucionales de protección social previos a la aparición de los primeros “seguros sociales obligatorios”, vino a ocupar *plaza de vanguardia* entre los privados admitidos a participar en la aplicación de las políticas de Seguridad Social obligatoria¹.

¹ Como veremos seguidamente, el Mutualismo de Previsión Social (MPS) español no participa plenamente de esa tradición europea. Antes de aprobada la Constitución de 1978, toda la PSC —el MPS incluido— estaba severamente marginado y limitado por el “legislador social”. Después de la Constitución, el “legislador económico” (a quien le han sido ahora traspasadas las funciones de ordenación y control de la PSC) ha decidido *desnaturalizar* el objeto y funciones de las MPS situándolas, indiscriminadamente, en el marco genérico del negocio asegurador privado.

3. De todos modos, la vida del MPS europeo tampoco ha sido plácida desde aquellas lejanas fechas de creación de los primeros seguros sociales. Por el contrario, esa vida ha sido pródiga en sobresaltos. Lo ha sido, también, en *pérdidas y retrocesos*. Aunque eso sí no en todas partes hayan sido las mismas las dificultades, ni hayan sido semejantes los plazos o los ritmos de su retraimiento y decadencia.

Su historia más reciente, empero, discurre uniforme e invariable a la *defensiva*. La progresiva debilidad de sus instituciones obedece al acoso sistemático de la iniciativa política, empeñada en *postergarlo*, e incluso en *suplantarlo* en el favor social. Según esa iniciativa, el mutualismo se queda corto como instrumento de *política social* (resultan insuficientes sus limitadas estructuras solidarias, y poco eficaz su organización libre o no impuesta) y como medio de *política económica* (la mutualidad cede ante otras fórmulas "previsionales" alternativas, más capaces para la captación de activos financieros susceptibles de favorecer la actividad productiva y de promover el empleo).

La embestida postrera descubre en la mutualidad un cierto desmayo, un explicable agotamiento en su capacidad de resistencia. Y, sin embargo, según todos los indicios, es hoy cuando debe afrontar la *fase crucial* de su lucha por la supervivencia.

La amenaza alcanza sin apenas excepciones a *todo el panorama mutualista europeo*, aunque —como ya he dicho— quepa apreciar matices y urgencias diferentes según el país en cada caso considerado. Esa *internacionalización de los problemas de la mutualidad* parece demandar una reacción asimismo internacional; comunitaria, concertada en ese nivel, y basada en los resultados de una previa operación de *convergencia institucional*.

4. Como antes he dicho, el primer y más grave oscurecimiento de la mutualidad es consecuente con la aparición histórica de los *seguros sociales obligatorios*. La nueva previsión social impuesta o forzosa desplaza inevitablemente a la voluntaria de sus ámbitos personal y material tradicionales. No cabe a ésta siquiera la competencia.

El mutualismo libre se refugia entonces, y con éxito notable, en el ejercicio de una *función previsional secundaria* (de complementación, colaboradora y hasta sustitutoria) con respecto a tales seguros sociales obligatorios. De hecho, la organización y la gestión de los primeros seguros sociales se hacen depender en buena parte del mutualismo social preexistente.

- En algunos países, las leyes autorizan la *tarea colaboradora* con notable generosidad. En otros —el español entre ellos— está severamente limitada: sea en sus contenidos prestacionales, sea en los procedimientos para su intervención o sea en las exigencias particulares que condicionan la concesión de autorización a sus agentes. En España, la colaboración se

admite sólo para ciertas ramas de prestaciones, y únicamente si son las empresas quienes la ejercitan.

- La *tarea complementaria*, por su parte, gana en ciertos países excepcionales la imprevista cualidad de obligatoria. En España, sin embargo, las leyes preconstitucionales se oponen a la creación de cauces eficaces de desarrollo de una Seguridad Social libre y voluntaria, que se valora oficialmente como innecesaria. Después de aprobada la Constitución —como después se verá— no han mejorado mucho las cosas para el MPS.
- Simultáneamente, sus instituciones se abren al común de los *grupos profesionales* autónomos incluidos, así como corporaciones profesionales), y no sólo —como había sucedido intensivamente en el pasado— a la población asalariada.
- Se aprecia, por último, en numerosos Estados, un prolongado período durante el que la mutualidad alcanza a desempeñar también una *función sustitutoria* de los seguros sociales obligatorios; actúa como su *alternativa excepcional* para grupos específicos de la población asegurada (en particular, para los autónomos y para los profesionales liberales). El legislador español ha dificultado aquí la continuidad de semejante función, que operaba en el marco de las profesiones liberales colegiadas y en el de determinadas grandes empresas.

Este primer retroceso histórico de la mutualidad se salda, pues, con resultados favorables. La adaptación de la mutualidad es más que satisfactoria. La nueva situación equivale, en efecto, a una *garantía suficiente de supervivencia*. Rica, además, en posibilidades y plural en contenidos.

Las actividades de sustitución, colaboradoras y complementarias permiten a la mutualidad una *clara permanencia* en el campo de la protección social básica. Las actividades colaboradoras le conservan sus antiguos *vínculos* con el mundo sindical y de las empresas. Las de carácter complementario le aseguran “un campo propio, casi exclusivo, para perpetuar su existencia”.

5. Pero no tardan en presentarse los *primeros síntomas de degradación* de la nueva posición ganada. Así, la posterior *concepción “universalista”* de la Seguridad Social pública, que pasa ahora a considerar entre sus beneficiarios a todos los nacionales, y aun a los extranjeros residentes, añade nuevas dificultades a la estabilidad del mutualismo de previsión. Se produce, de nuevo, una contracción —intensa, aunque gradual— de su ámbito de acción subjetivo.

Por otra parte, y también de modo progresivo, sus iniciales cometidos de *sustitución y de colaboración gestora* con las entidades de la Seguridad Social básica se debilitan, reduciéndose al máximo. Su ejercicio se hace difícilmente compatible con la firme tendencia de la década de 1960 y posteriores hacia la *publicación gestora plena* (o total) de la previsión obligatoria.

Deslaboralización, publicación e intensificación protectora de la Seguridad Social básica son, pues, otros tantos golpes contrarios al desarrollo del mutualismo.

6. Finalmente, sólo la *tarea complementaria* —y no es poco— conserva vivo y en expansión al mutualismo social. Pero aun esa última tarea va a verse después, desde la década de 1980, gravemente obstaculizada. La mutualidad, ahora, opera golpeada también por la marginación.

Lo que en este preciso momento se cuestiona, en efecto, es la *idoneidad* del mutualismo para cumplir esta *función previsora residual y complementaria* de la que aún dispone. Se discute su eficiencia y, sobre todo, sus limitaciones al servicio de la política económica. Se intenta, en suma, su *definitiva exclusión* del espacio de la protección social; en esta oportunidad, en beneficio de otros mecanismos privados alternativos de *orientación lucrativa*. Caminamos, sin apenas vacilaciones, hacia la *recuperación por el mercado* de toda la actividad —tanto básica como complementaria— de protección social. La *banca* y los *seguros privados* reclaman —y en parte las obtienen— posiciones de ventaja (Da Silva). A costa de la Seguridad Social misma; tanto más, a costa del mutualismo.

El *método reformador* que se sigue es parecido en todas partes; su homogeneidad alcanza —o se refleja— incluso en la actitud que inicialmente asumen aquellas organizaciones supranacionales dotadas de alguna competencia en la materia.

Se procede, primero, a *disolver o difuminar la idea original de la mutualidad*. Se priva a ésta, promoviendo las oportunas reformas legislativas, de la mayoría de sus caracteres diferenciadores históricos. Se le somete genéricamente a las mismas reglas y requisitos técnicos que acompañan de siempre al común de las *aseguradoras privadas*. Se procede, en fin, a situar al mutualismo, despreciando la singularidad de sus fines y las consecuencias que de ellos deben derivarse, en el *mercado asegurador privado*; en igualdad de condiciones con sus desiguales.

En no pocos casos, el paso siguiente consiste en *seleccionar a alguna de tales otras entidades en competencia*, y concederles beneficios y privilegios capaces de mejorar su posición relativa en los mercados de la complementación, la colaboración o la sustitución de la protección social pública.

7. Para ganar el futuro, la mutualidad debe *volver al pasado*. No existen alternativas, y menos que ninguna la que pretende el *intercambio de funciones* —su confusión, en suma— con la organización aseguradora privada lucrativa. Se trata, por el contrario, de recuperar las *funciones históricas* de las que la mutualidad ha sido expropiada. Desde luego, el margen de maniobra es estrecho. Se trata nada menos que de *invertir la tendencia política* que, con contumacia y deliberación, se ha impuesto en los últimos años. Pero existen dos circunstancias nuevas que pueden facilitar las cosas:

- En primer lugar, *las expectativas de reforma en curso de la propia Seguridad Social*, progresivamente abierta a la colaboración privada, a la descentralización y a la internacionalización de sus estructuras (las crisis demográfica, de empleo y productiva propician una política de restricciones y de transferencia de responsabilidades asistenciales desde el Estado a los individuos, las familias, los grupos sociales y, en general, al sector privado. Las prestaciones de la Seguridad Social pública se limitan y se condicionan; se revisa el volumen y la distribución de sus finanzas; se modifican sus fundamentos organizativos y de relación; se sustituyen, en fin, sus métodos aplicativos. La *dimensión privatizadora* de esa política reformista reconduce las estructuras asistenciales hacia la creación de regímenes protectores opcionales de *solidaridad limitada* y hacia la apertura de vías de *protección complementaria* no obligatorias); y
- En segundo lugar la *interferencia supranacional* en el diseño de las políticas nacionales europeas (la *internacionalización* de la Seguridad Social, por su parte, trata de adaptar sus instituciones a las consecuencias cualitativas y cuantitativas del proceso en curso de *globalización de la economía*).

Para aprovechar ambas, la mutualidad debe intentar una *doble coordinación*: la *institucional interna* (que requiere una fase previa de armonización tipológica en el panorama europeo); y la *externa*, que resulta de su más estrecha dependencia con respecto a la Seguridad Social obligatoria.

8. El MPS español ha seguido un proceso de cambios y adaptaciones aun más comprometido y difícil. Hasta la Constitución de 1978, aquella concepción estructural europea del sistema protector había sido asimilada en España con rotundidad. Desde 1963, por el contrario, la previsión libre o voluntaria de finalidad complementaria (incluso la de intención lucrativa) *pasó a estar legalmente limitada y constreñida*. En su constitución, y también en su gestión. El resultado más desfavorable era la *rígida separación* de los dos elementos llamados a combinarse: el básico y el complementario. Hoy, sus problemas incluso se han agravado, consecuencia de una acción política *indiferenciadora* que vincula al MPS con la Seguridad Social básica obligatoria en condiciones de forzada igualdad con el común de las aseguradoras.

a) En España, la *progresiva atrofia* de la PSV no es sólo consecuencia, como en el resto de Europa, del hecho de la aparición de los Seguros Sociales obligatorios y la consecuente invasión de su ámbito de actividades por una "competencia" que interviene sobre "clientes encadenados".

Aquí, la prohibición de la negociación colectiva hasta 1958, y la inexistencia en todo caso de organizaciones patronales y sindicales independientes, *aceleró y agrava bruscamente* aquella atrofia —hasta entonces lenta y progresiva— de la previsión complementaria.

Ya en la década de 1960, son los poderes públicos quienes se ocupan deliberadamente de sofocar su *primera y brillante reaparición* en forma de regímenes complementarios de los públicos obligatorios: la existencia de regímenes complementarios —se dice en la parte expositiva de la disposición que los reduce y limita— “repercute intensamente, en sentido negativo, sobre la Seguridad Social obligatoria”.

Desde entonces, la política social del Estado *se desentiende* de los regímenes de previsión complementaria; para esa política no existe otra Seguridad Social apreciable que la pública obligatoria. La pretendida “suficiencia” de las prestaciones de esta última excluye cualquier preocupación sobre la necesidad de su suplemento o complemento.

El modelo de Seguridad Social aplicado desde 1963 descansa sobre la proclamada convicción oficial de que la protección social “ni debe montarse como un negocio..., ni debe organizarse como un seguro mercantil”. Se trata, en consecuencia, de un modelo estatista, centralizado, unificado y totalizador, incompatible con la iniciativa individual y corporativa, extraño a las solidaridades limitadas, y de finalidad predominantemente redistributiva. Un modelo, en fin, *incompatible* con la previsión social voluntaria de signo adicional, voluntaria, parcialmente solidaria y únicamente destinada a la garantía de rentas.

b) La Constitución de 1978 se decide a revisar algunos de los postulados del modelo de Seguridad Social heredado. La mayoría de sus iniciativas afecta, directa o indirectamente, a la Previsión Social Complementaria. Dos son las novedades principales con ese efecto:

- La Constitución de 1978 *reconoce y apoya explícitamente* los derechos complementarios de previsión social. Tales derechos ganan, por vez primera en la legalidad española, el rango de *derechos constitucionalizados*. Con una clara consecuencia: el compromiso programático de *reservar un sector privado* (de autodeterminación individual y cooperativa) para la realización de la política de protección social;
- Cuando trata de los derechos complementarios de previsión, la Constitución lo hace agrupándolos bajo *rúbrica común* con los derivados de los regímenes legales de Seguridad Social (de este modo, y también por primera vez en toda la historia del constitucionalismo español, se habla de las “prestaciones libres complementarias” como *contenido propio del sistema institucional de Seguridad Social*).

Esas precisiones constitucionales comprometen la actividad del legislador ordinario en un doble sentido: le obligan a procurar la promoción y la garantía de todos los regímenes complementarios de previsión en pie de *igualdad* (sin otras diferencias que las impuestas por razones objetivas tales como, por ejemplo, la ausencia o no de “ánimo de lucro”); y le obligan a intervenir en este campo con una *orientación predominante de política social*, antes que de polí-

tica económica (al integrarlos en la Seguridad Social, la Constitución impide cualquier interpretación de los regímenes de previsión complementaria como instrumentos de política económica. Su función no puede ser otra que la misma que atribuye a los regímenes de previsión legales u obligatorios de base, con los que forma un todo funcional. Cualquier otra posible función es accesoria o secundaria; entre ellas, la de servir de instrumentos de intermediación financiera, la de suplir las deficiencias del mercado de capitales o la de impulsar el ahorro nacional).

c) Consecuente en parte con esa idea constitucional, el legislador ordinario ha producido recientemente un marco normativo manifiestamente favorable al desarrollo de la PSC en España. Sin embargo, el alcance de las correspondientes reformas legislativas pone de manifiesto una atención preferente de los poderes públicos por las *necesidades de la economía*. Son muestra de ello:

- la inexistencia de una *regulación legal propia y sustantiva* de la PSC, reiteradamente solicitada desde el sector de las MPS, e incluso desde el Consejo Económico y Social (dictamen de 23 de noviembre de 1994);
- la negativa del legislador a considerar la *especialidad de los fines* del MPS, considerando a sus instituciones como meras “aseguradoras imperfectas y menores” (CES, dictamen de 23 de nov. de 1994) a las que impropriamente se exigen las mismas garantías técnicas y de solvencia que a las entidades dedicadas al negocio de los seguros mercantiles;
- la definitiva *exclusión del MPS de las tareas de “colaboración gestora”* con la Administración pública de la Seguridad Social básica (decidida por Ley 30/1995, de 3 noviembre, en contradicción con la reforma inmediata precedente de la LGSS en 1994);
- el rechazo del legislador, en contra de expresas recomendaciones internacionales (OIT), a reconocer *posiciones de ventaja* a las MPS para la realización de las funciones de PSC (fiscales y de otro tipo);
- las numerosas excepciones acordadas para incorporar a la Seguridad Social (régimen especial de trabajadores autónomos) a los *profesionales liberales* y a las *Mutualidades de Previsión Social* —en calidad de colaboradoras— constituidas por sus respectivos Colegios; y
- la decisión de *hacer depender del Departamento de finanzas*, sustrayéndolo de entre las competencias del Ministerio de Asuntos Sociales la iniciativa política, el impulso y el control de la PSC.

9. Todas estas limitaciones explican la existencia de puntos oscuros en el contenido de la nueva PSC: carencias, contradicciones, excesos... En mi opinión, *los siguientes son los defectos verdaderamente importantes, desde luego los únicos que condicionan su futuro inmediato*: la ausencia de métodos efica-

ces de integración entre los regímenes legales de base y los complementarios voluntarios; el defecto o carencia en las leyes de fórmulas obligadas de coordinación entre los propios regímenes libres; la indiscriminación entre entidades, con independencia de cual sea su naturaleza; la inestabilidad de sus reglamentos, sometidos a disputas competenciales entre poderes públicos de distinto alcance territorial; y, en fin, la insuficiente garantía de sus prestaciones.

a) Se ha observado, a escala mundial, que el más difícil problema de los regímenes complementarios es el de evitar su *desconexión* con los regímenes obligatorios de base. La coincidencia de objetivos sociales, así como su intercambiabilidad institucional, demandan su mutua dependencia.

Sólo la "integración" entre unos y otros garantiza su deseado *equilibrio funcional*, pero también la *eficacia y racionalidad* —haciéndolos viables— de los regímenes voluntarios.

El *intervencionismo relativo del Estado* en la materia se justifica precisamente a partir de ese propósito integrativo. Y es ese mismo propósito el que ha aconsejado en todas partes instrumentar la actividad pública de planificación, coordinación y control de la previsión social total mediante *órganos administrativos unitarios*.

Esa misma era, hasta ahora, la pretensión y la práctica españolas: *un único departamento ministerial* —el de Asuntos Sociales— se ocupaba conjuntamente de la previsión obligatoria y de la voluntaria. Más aún, una sola Ley —la General de Seguridad Social (arts. 181 a 185)— se ocupaba de ordenar de modo interdependiente ambas cuestiones.

Las cosas, sin embargo, han cambiado desde 1984. Con el discutible pretexto de la "relación (de la PSC) con la básica ordenación de la actividad económica de la nación", la Ley 33/1984, de Ordenación del Seguro Privado, ha despojado al Ministerio responsable de la Seguridad Social obligatoria, transfiriéndolas al Ministerio de Economía y Hacienda, de todas las competencias sobre planificación, fomento, ejecución, registro, control e integración con el aseguramiento público obligatorio de los regímenes libres complementarios.

La decisión, que contraviene una *larguísima tradición* en el Derecho español, coincide —y así se declara expresamente por la nueva legalidad— con el propósito de poner tales regímenes al servicio preferente de la política económica.

b) La eficacia social de los regímenes de previsión complementaria depende también de la debida *coordinación entre ellos* y no sólo de su integración con los regímenes obligatorios. Como apunta el Consejo de Europa, se observa en los países del continente una "evolución significativa que parte de múltiples regímenes complementarios descoordinados (de empresa, de sector productivo, de rama de la actividad económica, de ámbito territorial restringi-

do...), y tiende a convertirlos en un régimen único complementario de ámbito nacional (Noruega) o, al menos, hacia formas perfeccionadas de coordinación de esos regímenes complementarios entre sí... (Reino Unido, Suiza...)"

La sumisión o no a las formas de coordinación propuestas por el legislador es, por lo común, y en consecuencia, el principal argumento para que las instituciones privadas de previsión complementaria accedan de diverso modo y en cuantía diferente al *apoyo financiero estatal* (sobre todo en su modalidad de "gastos fiscales").

Sin embargo, la reciente legislación española ha desaprovechado la oportunidad de relacionar las cuantiosas desgravaciones fiscales que concede a estas instituciones con las debidas garantías de coordinación entre ellas. Pronto deberá plantearse, no obstante, si las *normas coordinatorias de la Unión Europea* (Reglamento 1408/71) lo imponen a corto plazo, como es más que probable, en el plano internacional.

c) Un tercer aspecto dudoso de la reciente legislación sobre los mecanismos complementarios privados de Seguridad Social es el referido a la *semejanza de trato concedido a las instituciones lucrativas y a las carentes de ánimo de lucro*.

Los expertos de la OIT se han ocupado recientemente de este tema y *no admiten la neutralidad del Estado* en cuanto al fomento y al apoyo que deban prestarse a una u otra modalidad de previsión complementaria. Señalan concluyentemente su preferencia por las mutualidades: "...las asociaciones voluntarias sin fin de lucro y subvencionadas pueden desempeñar un importante papel en la provisión de ciertos servicios y vale la pena fomentarlas..."

Contra tales recomendaciones la nueva legalidad española parece preferir a las instituciones lucrativas como objeto de sus favores. También aquí se da un giro radical con respecto a las leyes precedentes, que condicionaban a la ausencia de intereses mercantiles la atribución de apoyos financieros estatales y otras ayudas.

Sin embargo, se mantiene en España una actitud demasiado transigente con el *uso directo e intensivo de las instituciones de la Seguridad Social para la consecución de objetivos económicos*. Sus finanzas, su organización, su estructura administrativa, sus prestaciones... se han acomodado forzosamente a la promoción del ahorro nacional, a las necesidades de contracción del déficit público o a las exigencias de la producción industrial, del empleo y de la competitividad exterior. Ese divorcio entre fines y medios ha tropezado inevitablemente con la *incomprensión y la desconfianza populares* y está perjudicando al MPS.

d) La PSC —lo acaba de reiterar la Comisión de las Comunidades Europeas— necesita basarse en el *consenso social* para disponer de la permanencia

y estabilidad institucional que su función demanda. Sobre todo, los regímenes complementarios de pensiones suponen compromisos a largo plazo que no puedan prosperar al amparo de *una legislación dudosa o cambiante*.

Las dudas a este respecto son máximas cuando se considera al mutualismo social. Así, algunos Estatutos de Autonomía conceden *competencia exclusiva* en la materia a las Comunidades a las que respectivamente se refieren. Y, sin embargo, el carácter institucional de Seguridad Social que del mutualismo se predica impide la aceptación (incluso la validez jurídica) de esa medida. Con razón se oponen los Poderes centrales a aceptarla y la contradicen, reservándose el dictado de su legislación básica e, implícitamente, la determinación de los fundamentos de su régimen económico.

e) Garantizar a los trabajadores en todo caso las prestaciones de la Seguridad Social obligatoria es un compromiso inmediato o directo para el Estado, quien en definitiva es el que impone, regula y administra soberanamente los correspondientes regímenes legales. Desde luego, la vigente legislación española cumple satisfactoriamente con ese deber de garantía, incluso en los supuestos de responsabilidad empresarial por descubiertos en el pago de cuotas.

Por su parte, las prestaciones complementarias de los regímenes profesionales deben disponer de *eficacia semejante*, garantizada también por el Estado mismo. Al menos en los casos de manifiesta indefensión de sus beneficiarios originada en la responsabilidad de empresas insolventes o desaparecidas.

No bastan para satisfacer esa finalidad los instrumentos de garantía *comunes o inespecíficos* propios de la actividad aseguradora (régimen legal de inversiones, sistemas financieros preceptivos, reaseguro...). Se precisan instrumentos de *garantía "ad hoc"*. De otro modo se comprometería el éxito de la PSC y, con ello, se pondría en riesgo el éxito global del fin público de la liberación de las necesidades sociales.

Para España —como para los demás miembros de la Unión Europea— la constitución de tales instrumentos de garantía *"ad hoc"* es no sólo un compromiso político, sino también un imperativo jurídico de origen internacional. En efecto, una Directiva del Consejo C.E.E. así lo impone para tales prestaciones y en los casos citados (Directiva del Consejo 80/987/C.E.E., de 20 de octubre).

10. Son numerosas las medidas de *desfiguración legal del mutualismo* adoptadas en estos años. Los mismos responsables políticos autores de esta desfiguración son quienes más desconfían de sus capacidades (las del mutualismo social) como instrumentos para impulsar la gestión de la economía. Por el contrario, las autoridades económicas no dudan de la superior utilidad para ese fin de las compañías de seguros y de las demás alternativas mercantiles enfrentadas al mutualismo.

La naturaleza de su causa explica la de los problemas. Estos se resumen en los dos siguientes: primero, la *inadecuada configuración de su personalidad social* (lo que Bessi ha llamado “banalización” de las mutualidades); y segundo, las *discriminaciones legales*, positivas y negativas, tanto organizativas y operativas, como asistencialistas y fiscales, que dificultan su competitividad.

Los más *graves problemas* concretos a resolver, al menos en una primera fase de cambios legislativos, deben ser estos:

- La aprobación de un *estatuto jurídico* específico para las mutualidades que facilite a los ciudadanos y a las empresas y organizaciones profesionales una *referencia precisa y diferenciada* de lo que el mutualismo es en cuanto opción para el desarrollo de la Seguridad Social complementaria. Sin él el mutualismo seguirá inconvenientemente vinculado –en la apreciación popular– al aseguramiento mercantil, desconociéndose su carácter social y su oferta protectora singular.
- La *contradicción* existente entre la legislación del Estado y la autonómica (incluso entre la Constitución y determinados Estatutos de Autonomía) en la calificación competencial de la materia. Debe resolverse esa contradicción, definiendo con rotundidad si legislar sobre el mutualismo es una competencia compartida o una competencia exclusiva de los Poderes centrales o, alternativamente, de los Poderes territoriales. Sin solventar las contradicciones existentes, todo cuanto se construya es jurídicamente inestable.
- El mutualismo debe superar las razones por las que opera en la actualidad constreñido por lo que se ha denominado su “síndrome de subsidiariedad” (ANTRAS). Se entiende por tal su *reducción voluntaria* a ámbitos profesionales homogéneos, a prestaciones tipo y a coberturas parciales de la protección social complementaria. Añádase a esas limitaciones no impuestas las *legalmente establecidas*, sobre cuantías y modalidades de prestaciones.
- La dependencia orgánica de las mutualidades, sometidas en todo al control y dirección del Ministerio de Economía y Hacienda, es un grave lastre para su concepción por la opinión pública y para su desarrollo en el marco de la Seguridad Social complementaria.
- Se recomienda reforzar la presencia pública del mutualismo en cuanto organización, facilitando su *presencia y participación en todos los órganos representativos* de la sociedad existentes en las Administraciones; sean éstos consultivos (como el Consejo Económico y Social) o de control y decisión (como las Comisiones y Consejos de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social).

PARTE IV

MARCO INSTITUCIONAL Y GOBIERNO

Reforma social y Tercer Sector

Juan Ignacio Palacio Morena

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Castilla-La Mancha

La configuración de un sistema de naciones en la historia moderna y contemporánea ha ido de la mano de la creación de Estados fuertes y crecientemente centralizados. La aparición de desigualdades y conflictos sociales cobra en ese marco una nueva dimensión, apelándose cada vez más a la intervención del Estado en la regulación y resolución de los problemas sociales. Las iniciativas sociales van debilitándose en la medida en que el Estado asume nuevas funciones hasta alcanzar el rango de Estado de Bienestar. El hecho de la creación de bloques supranacionales, como es el caso de la Unión Europea, unido a la progresiva complejidad de la gestión de las políticas sociales, desdibuja el papel de los Estados nacionales dando mayor protagonismo a los órganos supranacionales, de un lado, y a los órganos territoriales descentralizados, de otro (en España a las Comunidades Autónomas y poderes provinciales o locales), en la instrumentación de las citadas políticas sociales. Al mismo tiempo se constata que el Estado, incluso en sus momentos de mayor auge y desarrollo vinculados al keynesianismo más activo, no ha logrado llegar a cubrir numerosas necesidades sociales. Las iniciativas y organizaciones sociales de muy distinto signo, lo que se ha acabado agrupando bajo la denominación de Tercer Sector, a pesar de su relativa subsunción por la creciente omnipresencia del Estado, han desempeñado un papel decisivo en la cobertura de ciertas necesidades sociales.

Con la crisis del Estado de Bienestar y la práctica desaparición del comunismo de Estado, el falso pero repetido dilema entre Estado y mercado, lejos de desaparecer, se manifiesta más nítidamente como contraposición entre las soluciones desde arriba, impuestas a través del poder coactivo del Estado, y las derivadas de la acción espontánea de los individuos en la búsqueda de sus propios intereses, cuyo paradigma es el mercado. La afirmación de Renan, "existe un gigante, el Estado, y millones de enanos, los individuos aislados", adquiere pleno sentido. Parece no existir espacio para la iniciativa social en la que los individuos se agrupan libremente sobre la base de intereses comunes y de búsqueda del bienestar colectivo.

No basta reconocer la pervivencia de numerosas organizaciones sociales sin fines de lucro, desde instituciones religiosas y filantrópicas hasta fundaciones y empresas de Economía Social. Esto equivaldría a admitir su carácter marginal o residual frente al Estado y el mercado. Su último destino sería ser absor-

bido por el uno o por el otro. La experiencia de subordinación de buena parte del tejido social al Estado y de inviabilidad de numerosas empresas de base social (cooperativas, sociedades anónimas laborales y otras análogas) parece avalar la tesis de marginalidad o residualidad del Tercer Sector. Sin embargo, la sociedad civil no representa sólo un tercer actor, intermedio entre el Estado y el mercado, sino un principio de organización social diferente que actúa sobre el Estado y el mercado transformándolos.

La sociedad civil está llamada a favorecer que el inevitable carácter coercitivo del Estado se apoye en el consenso sobre ciertos valores ideológicos en vez de sobre la pura fuerza, y que el principio de organización burocrática no asfixie la libertad e iniciativa de los individuos. Igualmente, le corresponde modular la búsqueda del beneficio e interés propio, consustanciales al mercado, evitando que se conviertan en los objetivos únicos y sin límite de la actividad económica y, derivadamente, de la vida social.

Cuando en el siglo XIX la "cuestión social" adquiere carta de naturaleza en toda Europa, las respuestas oscilan inicialmente entre la pura negación del conflicto y la consiguiente represión social, asociadas normalmente a las posiciones conservadoras o absolutistas que se oponían a la liberalización política y económica, y las posturas permisivas de carácter liberal que confiaban en los efectos sociales positivos que finalmente se derivarían de la liberalización política y económica. El agravamiento de los conflictos sociales, ante la ambigüedad o insuficiencia de ambas respuestas, da alas a las posiciones "socialistas" que acaban confiando, sobre todo, en el poder del Estado para ordenar toda la vida social y económica.

El resultado final será un cierto acercamiento entre las posiciones liberales y conservadoras, bajo la hegemonía de estas últimas. La Iglesia Católica, vinculada mayoritariamente a posiciones conservadoras, capitaliza la acción benéfica y social para reafirmar su monopolio de la moral pública y tratar de contrarrestar la influencia de las corrientes liberales y socialistas de carácter secularizador. Las encíclicas sociales, muy particularmente la *Rerum Novarum* (1891), y la paulatina constatación, aunque fuese a regañadientes, de la pérdida de influencia de la Iglesia entre ciertas capas sociales, abren paso a que la Iglesia admita la intervención del Estado en materia social y la necesidad de dar mayor peso a las organizaciones católicas de acción social frente a las de orientación puramente benéfica, haciendo hincapié en la raíz religiosa y moral de los problemas sociales y, por tanto, en la importancia de los aspectos educativo-doctrinales.

Así, el predominio casi exclusivo de la asistencia social en manos de la Iglesia y de la estructura corporativa de carácter gremial acaba cediendo terreno a la intervención del Estado en la provisión de protección social y bienes públicos, y a la implantación de las denominadas organizaciones de clase, es decir, sindicatos y partidos obreros y organizaciones patronales. Las posiciones conservadoras dejan un cierto resquicio a la ampliación del papel social y económico

del Estado. Esto permitirá que en España, como en el resto de Europa, comience la lenta transición del Estado liberal al Estado de Bienestar. Pero a diferencia de Alemania, donde el Estado de Bienestar nace de la mano autocrática del Gobierno de Bismarck, o de Inglaterra, donde el firme asentamiento de la estructura y concepto de Estado permite un desarrollo más sosegado de la política social, España se enfrenta a ese cambio de manera más confusa y vacilante. Como señala Ashford¹, “donde los partidos políticos no fueron brutalmente controlados como en Alemania, la primera fase de la transición del Estado liberal al de bienestar fue, más que otra cosa, el producto de una oscura contienda, confusamente comprendida, entre los liberales y las viejas fuerzas conservadoras, ninguna de las cuales llegaba a entender plenamente las consecuencias políticas de sus actos”.

En 1898 pocos habrían admitido que España iba a incorporarse plenamente al amplio movimiento de reforma social que se estaba gestando en Europa, menos aún que iba a ser capaz de ir más lejos que quizás ningún otro país en la institucionalización de la política laboral y social al nivel de la Administración del Estado; y sin embargo, todos los ingredientes políticos, ideológicos, socioeconómicos y hasta personales, que iban a permitir ese viraje, estaban ya presentes en esa fecha en la vida española. No era ajena España a ninguno de los retos y cambios que se estaban planteando en el resto de Europa, ni carecía de fuerzas para afrontarlos. El paso del Estado liberal al Estado de Bienestar, de la política e ideología dominada por el desarrollo de los derechos individuales a un nuevo sistema en el que se asumen responsabilidades por parte de los Poderes Públicos con el reconocimiento de ciertos derechos sociales, es un hecho en la España de la Restauración.

El cambio que supone en el clima social europeo la política de seguros sociales de Bismarck, siendo Alemania unos de los países más atrasados en el terreno de la legislación social frente a Inglaterra o Francia, y la maduración de las distintas corrientes que impulsan el reformismo social al socaire del auge cultural que nace en torno al “noventayochismo”, crean el caldo de cultivo necesario para la institucionalización de la reforma social. El siglo XX se inaugura en España con las Leyes de Accidentes de Trabajo y la Ley que regula el trabajo de mujeres y niños. Ambas representan la transición a la instauración del principio contributivo-asegurador y de garantía de derechos sociales, frente a los de carácter asistencial (caridad) y “autodefensa” que eran hasta entonces dominantes.

En esa difícil transición, no exenta de riesgos de involución hacia sistemas autoritarios de tipo corporativo, como podría comprobarse más adelante en la mayoría de los países europeos, es muy significativo el papel que desempeña en España una corriente minoritaria pero muy activa como es el institucionalismo krausista. A su alrededor se agrupan conservadores, “católicos sociales”, libera-

¹ D. H. ASHFORD, *The emergence of the Welfare States*, Blackwell, Oxford, 1996.

les y socialistas. Apoyándose en esa capacidad de aglutinación se logra dar continuidad a la alicaída experiencia de la Comisión de Reformas Sociales fundada en 1883, creando en 1903 el Instituto de Reformas Sociales (IRS). El IRS, más allá de la amplia labor que desarrolla, constituye una fórmula organizativa innovadora. Se convierte en uno de los escasos ejemplos de organización administrativa flexible, abierta a su entorno social, y capaz, en ese sentido, de articular en el Estado sociedad civil y sociedad política. Durante su existencia se elabora el cuerpo básico de la legislación social española que conforma el nacimiento del Derecho del Trabajo, se crea la Inspección de Trabajo (1906) integrada en el propio IRS, nace bajo su auspicio el Instituto Nacional de Previsión (1908) y con éste los primeros seguros sociales, se establecen las primeras estadísticas sociolaborales, se desarrollan tareas de análisis de la realidad social y de información, asesoramiento y apoyo técnico de las fuerzas sociales y del Gobierno, y se completa con una labor educativa y de difusión y presencia en el ámbito internacional. A su alrededor se concitan las mejores voluntades e inteligencias del país que conectan con las mejores tradiciones europeas en el campo de la política social y logran una inusitada capacidad creativa.

La involución política que se generaliza en toda Europa desde 1917 corta los avances en la democratización social. El recorte de las libertades refuerza las tendencias centralistas y burocráticas, ya presentes en la Administración española, y genera una creciente invertebración social. El resultado es el empobrecimiento de la sociedad civil y la hipertrofia burocrática del Estado. El nacimiento del Ministerio de Trabajo en 1920 y la disolución del IRS en 1924 son una consecuencia más del progresivo deslizamiento hacia formas autoritarias y corporativas que también se daba en otras partes de Europa. La dictadura de Primo de Rivera institucionaliza lo que ya era una realidad, un creciente intervencionismo autoritario que acaba cristalizando en un modelo corporativo-económico en el que se identifica Estado y Gobierno y desaparece la distinción entre sociedad civil y sociedad política. Los nuevos órganos corporativos y el Ministerio de Trabajo continuarán el desarrollo de la legislación social, pero, como señalara Posada, la obra investigadora y de contacto directo con la realidad social del IRS no fue ya continuada. Bajo el régimen republicano se intentará dar un nuevo impulso a la legislación social desde el Ministerio de Trabajo dirigido por Largo Caballero, pero el temprano fracaso de la experiencia republicana y el carácter eminentemente burocrático de la labor emprendida desde el Ministerio impedirán un avance decidido en la reforma del marco de relaciones laborales y de los seguros sociales.

El régimen de Franco, que surge tras la guerra civil, retoma el intervencionismo autoritario típico de los modelos corporativo-económicos e institucionaliza una forma de Estado en la que las relaciones entre trabajadores y empresarios son parte esencial de la columna vertebral del Estado. El franquismo combina una fuerte represión y control político, a través de estructuras muy centralistas y jerarquizadas, con una movilización social mediatizada por el Sindicato Vertical y la obra Auxilio Social. Con la herencia de una sociedad civil debilitada y un Estado fuerte y burocratizado, situación que el régimen republicano no logró revertir, se

despliega una política social que implica a numerosos trabajadores y mujeres que hasta entonces habían tenido un escaso o nulo protagonismo social. El servicio social obligatorio para la mujer y la labor desarrollada por el Sindicato, a través de las Obras Sindicales, y la aplicación de las Reglamentaciones de Trabajo y de una muy "sui generis" negociación colectiva, más allá de su inserción en un sistema político autoritario y represor, genera un amplio espacio de vertebración y legitimación social que debe ser convenientemente valorado.

La liberalización económica, a partir fundamentalmente de 1959, permite un rápido desarrollo económico que trae de la mano una paulatina racionalización y ampliación de los seguros y prestaciones sociales. La transición democrática, coincidente con una grave crisis económica, sitúa al sistema de la Seguridad y la Asistencia Social en una difícil encrucijada. El consenso político y social alcanzado en los Pactos de la Moncloa posibilita una salida. Se establece una efectiva reforma fiscal y se afronta la reconversión de todo el ámbito jurídico e institucional de las relaciones laborales y la política social. Con ello se logra democratizar el sistema de relaciones laborales y sostener una rápida expansión del gasto social. Las limitaciones de ese impulso democratizador y las dificultades de financiación del conjunto de prestaciones y servicios sociales y asistenciales, que tanto crecen en el período 1977-1981, imponen un freno al incremento del gasto social y enrarecen las relaciones laborales.

Con la consolidación democrática, el ingreso en las Comunidades Europeas y la recuperación económica a partir de 1986 se vuelve a dar un impulso a la política social. No obstante, el elevado crecimiento del PIB y los recortes introducidos en las prestaciones sociales en los años inmediatamente anteriores logran que el crecimiento del gasto social con relación al PIB, hasta 1990, sea tan lento como en el período 1982-86. La capacidad de presión política de los sindicatos, que condicionada por el régimen de representación de los trabajadores tiene escasa relación con el nivel de afiliación, fuerza a partir de 1989-90, tras la huelga general de finales de 1988, un rápido crecimiento del gasto social. Con ello se trata de compensar el deterioro del mercado laboral, que ha alcanzado tasas de paro superiores al 20 por 100, y la amenaza de una creciente desigualdad social. El resultado es que se consolida en esos años la práctica universalización de ciertos servicios sociales, como la sanidad y la educación, y se mejoran, aunque sea circunstancialmente, las prestaciones por desempleo. Una nueva recesión, a partir de 1992, y los límites alcanzados por la reforma fiscal, imponen nuevos recortes al gasto social desde ese mismo año.

Al finalizar el siglo XX con la vista puesta en el nuevo milenio, la evidente conquista de un más que aceptable nivel de vida para la mayoría de la población, que difícilmente podía ser imaginado al comenzar el siglo, o incluso mediado éste, tras la Guerra Civil, no puede ocultar los desequilibrios y limitaciones de la política social española. Las transferencias contributivas, asociadas a las pensiones y al seguro de desempleo, tienen un elevado peso y garantizan una alta tasa de sustitución. La universalización de ciertos servicios socia-

les como la sanidad y la educación también los hacen accesibles a la mayoría de la población. Los problemas surgen del fraccionamiento y diversidad de los colectivos cubiertos, con condiciones de protección y contribución muy desiguales, de la necesidad de mejorar la calidad de los servicios sociales y de sostener niveles mínimos en las prestaciones, sin que el gasto crezca desmesuradamente y tenga efectos negativos sobre la inserción social y laboral de la población, y del enquistamiento de grupos de marginalidad derivados, sobre todo, de las dificultades para integrarse en el mercado de trabajo y completar al menos los periodos mínimos de cotización.

Todos estos problemas reavivan la polémica sobre la reforma del Estado de Bienestar. Ante la aparición de nuevos grupos de jóvenes y emigrantes o de colectivos sociales que por sus peculiaridades tienen dificultades para alcanzar unos niveles mínimos de prestación y acceso a los servicios sociales, se plantea si bastarán nuevos retoques o será necesario un cambio más radical de modelo. La incompatibilidad o complementariedad entre prestaciones, la restricción a la universalidad mediante pagos por los servicios en función del nivel de ingresos familiares, la fijación de mínimos que se completarían con técnicas de aseguramiento privado como los planes de pensiones o los servicios sanitarios y educativos privados, y la conveniencia de extender las transferencias de asistencia social mediante la generalización de una renta mínima de inserción, son algunas de las alternativas que se barajan.

Avanzar en las soluciones requiere un conocimiento más detallado de la diversidad de flujos económicos que forman parte del gasto social actual y de su financiación, incluidas las transferencias internacionales a través de los fondos estructurales europeos. A corto y medio plazo es posible que las decisiones se decanten por el "teorema del votante mediano en un contexto de juego dinámico entre generaciones solapada", como plantea Bandrés². Sin embargo, parece inevitable decantarse por un modelo de individualización de las relaciones laborales, debilitamiento de los cauces de negociación colectiva, flexibilidad a la baja de los costes laborales y progresiva privatización del aseguramiento social, o por otro modelo que reafirme los principios de regulación y negociación colectiva, flexibilidad positiva del mercado de trabajo asociada a mayor competencia en los mercados de productos y sostenimiento de un sistema de prestaciones y servicios sociales que asegure los niveles de renta de los que no logran la plena inserción en el mercado laboral y del sistema público contributivo (Seguridad Social). Esa decantación difícilmente puede ser el simple resultado del juego político de las urnas, sino que requiere además una revitalización de la sociedad civil para que desempeñe el papel político que le corresponde y asuma las responsabilidades que incumben a la iniciativa social a través de las denominadas organizaciones sin fines de lucro y el voluntariado.

² E. BANDRÉS, "Gasto público y estructuras del bienestar", en J. L. García Delgado (dir.), *España. Economía*, Espasa Calpe, 3ª ed., Madrid, 1993.

La Constitución Española y la Economía Social: algunas reflexiones

Rafael Calvo Ortega

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Complutense de Madrid
Ex ministro de Trabajo

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL ARTÍCULO 129.2 CE DE LA CONSTITUCIÓN: ANTECEDENTES Y GÉNESIS. 3. EL APOYO A LA ECONOMÍA SOCIAL SE INSCRIBE EN EL MODELO DE EQUILIBRIO EMPRESARIAL QUE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN: EMPRESA PRIVADA, PÚBLICA Y ASOCIATIVA. EL DISTINTO CARÁCTER DEL RECONOCIMIENTO Y DE LOS EFECTOS DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES EN CADA CASO. LAS EMPRESAS DE ECONOMÍA SOCIAL COMO UNA MANIFESTACIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. 4. NATURALEZA JURÍDICA DEL ARTÍCULO 129.2 CE. EFECTOS. SU CONSIDERACIÓN COMO MANDATO VINCULANTE PARA LOS PODERES PÚBLICOS. 5. ¿PUEDEN MEDIRSE LOS EFECTOS CUALITATIVOS (CREACIÓN DE MECANISMOS DE APOYO) DEL PRECEPTO CONSTITUCIONAL SOBRE LA ECONOMÍA SOCIAL? 6. ALGUNAS CONCLUSIONES. NECESIDAD CIENTÍFICA Y POLÍTICA DE UN PLANTEAMIENTO Y UN DEBATE GENERALES. REVISIÓN DE LAS AYUDAS A LAS EMPRESAS ASOCIATIVAS Y SU COMPARACIÓN CON LAS QUE RECIBEN LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS COMO PUNTO DE PARTIDA DE UNA POLÍTICA DE APOYO A LA ECONOMÍA SOCIAL. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

La celebración del veinticinco aniversario de la Constitución Española es un motivo de satisfacción para todos los que, de una forma u otra, contribuimos a su aprobación; pero es también la ocasión para preguntarnos por su grado de cumplimiento en algunos círculos y aspectos concretos. En estos días en que se escuchan voces sobre la modificación de la Ley Fundamental hay que reflexionar también sobre su efectividad y su impulso a políticas determinadas de los poderes públicos. Por lo que aquí interesa, el fomento de la Economía Social.

La Constitución de 1978 es muy rica en declaraciones de políticas de solidaridad, y resulta imprescindible preguntarse por su cumplimiento en este primer cuarto de siglo de su existencia. En la vida política resulta más fácil, en ocasiones, promover cambios que cumplir los mandatos constitucionales ya establecidos. Aquí se trata de debatir lo que se hizo hace un cuarto de siglo y preguntarse por qué se hicieron las cosas de esta manera y cuál es la situación actual.

2. El artículo 129.2 de la Constitución: antecedentes y génesis

Este precepto tiene dos partes perfectamente diferenciadas: la primera se refiere a la participación en la empresa¹. Es un precepto positivo pero no es una norma de Economía Social propiamente dicha. Se incluye dentro del amplio círculo de las relaciones laborales (empresarios-trabajadores) que ya habían sido objeto de atención anteriormente por el texto constitucional. Se exigía con anterioridad al precepto que se está examinando un Estatuto de los Trabajadores (hoy art. 35) y se garantizaba el derecho a la negociación colectiva laboral (hoy art. 37). Ambas figuras constituyen la ubicación propia de las formas de participación de los trabajadores en la empresa, aunque no agoten las técnicas participativas que puedan darse en la realidad².

En definitiva, del citado artículo 129.2 de la Constitución interesa aquí sólo la parte que se refiere estrictamente a la Economía Social: *“Los poderes públicos (...) fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”*.

Se trata de una declaración constitucional imperativa (un verdadero mandato a los poderes públicos) que no tiene precedentes claros en otras Constituciones y cuya génesis no ha sido estudiada con detenimiento en nuestro Derecho.

Dentro de nuestra doctrina, se ha apuntado como precedente el artículo 47 de la Constitución de 1931, que señalaba entre los medios de protección del campesinado que la República debía adoptar la legislación sobre Cooperativas de producción y consumo³. Ahora bien, se trata de un precedente muy débil. Primero, porque el apoyo era al campesinado, siendo los dos tipos de cooperativas que se citan un mecanismo de ayuda a este sector agrario. Segundo, porque sólo se refiere a cooperativas concretas. Tercero, porque aunque pudiese verse alguna línea de fomento, sería sobre las cooperativas y no sobre otras figuras de la Economía Social.

En otros ordenamientos se ha señalado como precedente las Constituciones italiana, alemana (Ley Fundamental de Bonn) y la francesa de 1958.

¹ *“Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa...”*. Hay que entender, lógicamente, que esta participación era de los trabajadores.

² Esta es una opinión muy extendida en el Derecho del Trabajo y que está refrendada por la realidad. El Estatuto regula la participación a través de las formas concretas de Delegados de Personal y Comités de Empresa, añadiendo expresamente que “sin perjuicio de otras formas de participación” (art. 61). La Ley Orgánica de Libertad Sindical estableció también una forma de participación a través de la acción sindical de la empresa. Como ya se ha dicho, otras formas de participación estaban y están abiertas.

³ L. M^º. CAZORLA PRIETO Y C. BLASCO DELGADO, “Artículo 129”, *Comentarios a la Constitución*, 3^ª ed., Civitas, Madrid, 2001, pág. 2195.

No creo que estos tres textos constitucionales constituyan un verdadero precedente del artículo 129.2 CE que aquí se estudia. El texto italiano reconoce la función social de las cooperativas sin finalidades de especulación privada. La Ley favorece su crecimiento con los medios más idóneos y asegura mediante las oportunas inspecciones su carácter y finalidades. Es el precedente más claro, aunque se reduce a las cooperativas, y siempre con la obsesión limitativa de que no tengan finalidades de especulación privada, término confuso y reductor de una actividad comercial o industrial.

Se aleja aun más de lo que es un verdadero antecedente la Ley Fundamental de Bonn. De conformidad con lo dispuesto por su texto, mediante indemnización, la tierra, el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva. Nada más. Es cierto que el término de "economía colectiva" puede ser traducido con gran laxitud por "economía social", pero esto sólo nos permite calificar el artículo 15 de la Constitución alemana que se acaba de citar como precedente riguroso del artículo 129.2 CE.

Finalmente, la Constitución francesa de 1958 se refiere a la participación de los trabajadores a través de sus delegados en la fijación colectiva de las condiciones de trabajo, así como en la gestión de las empresas. Aquí estamos ante un supuesto de participación de los trabajadores en la empresa que no es, como ya se vio, una figura de Economía Social.⁴

Los precedentes del precepto que se examina hay que verlos en el ordenamiento jurídico y en la tradición político-social de nuestro país. Las cooperativas han tenido un arraigo económico y sociológico en el Derecho español importante, con referencias a ellas en el Código de Comercio (1885), en la Constitución de 1931 y en la etapa predemocrática anterior a 1978⁵. Cuando llega la Constitución, las sociedades cooperativas tienen un fuerte arraigo, y no supone ninguna violencia que la Ley Fundamental establezca una discriminación favorable a ellas.

⁴ En cuanto a las cooperativas, el precedente más nítido es, probablemente, la Constitución de la República portuguesa de 1976. Su alcance puede verse en NAMORADO RUI, "El orden jurídico-constitucional del cooperativismo portugués", *CIRIEC*, núm. 11 (2000), págs. 137 y ss.

⁵ Como todos los fenómenos asociativos, la fijación exacta de su nacimiento resulta muy difícil. M^o. J. PUYALTO FRANCO la sitúa en el siglo XVIII, y su finalidad en la solución de las deficiencias sociales generadas por la sociedad capitalista y liberal, y más concretamente por la Revolución Industrial ("Reflexiones sobre el cooperativismo", *Los Principios cooperativos*, Servicio de Publicaciones de la Asociación de Expertos Cooperativos, Lleida, 1988, págs. 168 y ss).

El Código de Comercio actual (1885) se planteó ya su inclusión aunque finalmente no lo hiciese. No obstante, su consideración por el artículo 124 era ya importante: "*Las compañías mutuas de seguros contra incendios (...) y las cooperativas de producción, de crédito o de consumo sólo se considerarán mercantiles, y quedarán sujetas a las disposiciones de este Código, cuando se dedicaren a actos de comercio extraños a la mutualidad o se convirtieren en sociedades a prima fija*".

La Constitución española de 1931, por citar otro eslabón importante, se refiere, según se ha visto, a las cooperativas de producción y consumo entre las medidas de protección al campesinado que la República

Más difícil resulta explicar la génesis del segundo bloque de empresas a que se refiere el citado artículo 129.2 CE. Cuando se habla de "facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción", ¿a qué empresas se está haciendo referencia implícita? ¿A todas ellas? No. En mi opinión, hay que recordar que la norma constitucional no tuvo una pretensión socializadora y global, y sí un objetivo más limitado⁶. Concretamente, la creación de empresas asociativas o facilitar la conversión de empresas capitalistas en otras en las que los trabajadores tuviesen capacidad de decisión derivada de una titularidad del capital suficiente. Por otra parte, hay que excluir también que se quisiese beneficiar o fomentar el llamado accionariado obrero, ya que esta figura sólo pretendía que los trabajadores accediesen al capital de la sociedad, pero sin llegar a alcanzar la "propiedad de los medios de producción", como dice nuestro texto constitucional.

En mi opinión, el objetivo de la norma se circunscribía a la figura incipiente, en la década de los setenta del pasado siglo, que se denomina "Empresas de Régimen Asociativo" y posteriormente "Empresa Asociativa Laboral". Son entidades que se crean por las Normas Generales de Aplicación de los Planes Anuales de Inversión del Fondo Nacional de Protección del Trabajo. No son un modelo de figura jurídica nítida, ni pueden calificarse de sociedades laborales que no nacen hasta la Orden del Ministerio de Trabajo de 12 de enero de 1979; pero si son ya expresivas de lo que se quiere: empresas societarias en las que los trabajadores tengan una parte importante del capital social⁷. A este planteamiento normativo hay que añadir la campaña que durante todo el año 1978 hizo el Ministerio de Trabajo de las empresas asociativas, así como el fuerte aumento de los préstamos bonificados que concedió el citado Fondo Nacional y que constituyeron la herramienta más eficaz para la creación de estas empresas.⁸

debía de adoptar. Posteriormente, la Ley de Cooperativas de 1942 constituyó otra etapa histórica destacada, con independencia de que estuviese marcada por la ideología de la época, la estructura jerarquizada y estabilizadora del momento político y, en definitiva, por las limitaciones establecidas a los verdaderos principios cooperativos. El siguiente paso que merece destacarse es el Estatuto Fiscal de las Cooperativas, aprobado por Decreto 888/1969, de 9 de mayo, que significa ya una medida de protección de las cooperativas (en forma de exenciones tributarias) frente al modelo normal representado por las sociedades. Finalmente, el restablecimiento democrático obligó a una adaptación del ordenamiento cooperativo que fue hecho por el Reglamento de 1978 y que adecuó la legislación cooperativa a la nueva situación política.

⁶ La doctrina que se ha detenido en este examen, está en esta línea. J. VIDA SORIA y F. J. PRADOS DE REYES, en relación con el alcance de la expresión "acceso de los trabajadores a los medios de producción" afirman que "esta expresión no puede sobrevalorarse políticamente, tratando de localizar en ella la designación de un sistema socio-económico de carácter más o menos colectivista" ("Art. 129", en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, Cortes Generales, Edersa, 1998, pág. 126).

⁷ Como se acaba de decir, la Sociedad Laboral no nace hasta la Orden Ministerial de 12 de enero de 1979, que fija los requisitos que debe cumplir una sociedad para que pueda merecer este calificativo: a) que el 50 por 100 como mínimo del capital social pertenezca a los trabajadores; b) que ningún socio pueda ostentar más del 25 por 100 del capital social; c) que los títulos, que serán necesariamente nominativos y pertenecientes a los trabajadores, sólo podrán transmitirse a otros trabajadores de la empresa; y c) que la modificación de las anteriores menciones estatutarias sólo podrá hacerse con la autorización del Fondo. Excepcionalmente, cuando se trate de conversión de una sociedad, solo podrán formar parte de la Sociedad Laboral los socios capitalistas de aquélla siempre que la suma de participaciones en la Sociedad Laboral no supere el 50 por 100 del capital social.

En resumen, el constituyente pensaba en las empresas asociativas cuando disponía que debía fomentarse el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. La cronología del tantas veces citado artículo 129.2 CE abona esta interpretación. Este precepto (en el Anteproyecto constitucional apartado 2 del artículo 119, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes -BOC- de 5 de enero de 1978) era del siguiente tenor: "Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y facilitarán un marco legislativo adecuado para las empresas cooperativas". Cuatro meses después el texto había tenido una importante adición (justamente la que aquí interesa), y el Informe de la Ponencia del Congreso (BOC de 27 de abril de 1978) decía lo siguiente: "Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y facilitarán un marco legislativo adecuado para las empresas cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción".

3. El apoyo a la Economía Social se inscribe en el modelo de equilibrio empresarial que establece la Constitución: empresa pública, privada y asociativa. El distinto carácter del reconocimiento y de los efectos de las normas constitucionales en cada caso. Las empresas de Economía Social como una manifestación del Estado Social y Democrático de Derecho

La Constitución establece un sistema empresarial en el que tienen cabida cada uno de los tres tipos de empresa que acaban de citarse: privada, pública y de economía social. La primera de ellas, en el artículo 38, en virtud del cual "*Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad (...)*". La lógica del sistema económico y político ha hecho que esta forma de empresa sea la normal y la más extendida, como es obvio.

La empresa pública tiene un reconocimiento menos directo pero indudable en cualquier caso en el artículo 128.2, el cual dispone que "*Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiese el interés general*". Como he indicado, se trata de un reconocimiento más indi-

⁸ El Plan de Inversiones para 1978 recoge un aumento de 141 por 100 de estos préstamos en relación con 1977. Y el de 1979, del 51% en relación con 1978. Son datos medidos sobre autorizaciones presupuestarias, que probablemente fueron superados si se miden en términos de ejecución del Presupuesto considerando las transferencias de otras partidas a la de préstamos bonificados. Transferencias importantes dado el aumento notable que se registraba en la solicitud de estos préstamos.

recto y ambiguo, aunque el rótulo es muy amplio: "Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica". Aquí, el sistema económico y el juego político han desempeñado un papel reduccionista de la empresa pública.

Finalmente, por lo que respecta a la empresa de Economía Social, el artículo 129.2 CE establece que "*los poderes públicos (...) fomentarán mediante una legislación adecuada las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción*".

Aquí no estamos en presencia de un reconocimiento constitucional, como en los dos casos anteriores, y sí, por el contrario, de una declaración y de un mandato de apoyo. Esta es la diferencia esencial. En el caso de la empresa privada hay un reconocimiento de la libertad de creación, y en consecuencia se genera un derecho constitucional. En la empresa pública, por el contrario, hay una autorización a los poderes públicos para su creación. A lo sumo, para las actividades que se indican, se exige una ley. En las sociedades cooperativas y en las empresas en las que los trabajadores accedan a la propiedad de los medios de producción hay un mandato del constituyente a los poderes públicos para que apoyen estas unidades económicas de Economía Social. Aquí no hay sólo un reconocimiento del derecho a la creación de estas empresas, sino también un derecho a exigir a tales poderes medidas concretas de fomento. La diferencia es pues, muy importante.⁹

Este planteamiento y esta solución entroncan perfectamente con la calificación constitucional de España como *Estado Social y Democrático de Derecho* que realiza la Constitución en su artículo primero. Se pueden dar muchas vueltas al concepto de Estado Social y así se ha hecho en nuestra doctrina. Pero siempre hay dos elementos que pueden considerarse comunes en todas las opiniones: primero, la necesidad de practicar a través de normas jurídicas y actividades administrativas una discriminación favorable con las personas que tienen una menor capacidad económica; segundo, la obligación de llevar a cabo una

⁹ La doctrina, en su inmensa mayoría, ha recibido bien este precepto. Unas veces porque se considera que el cooperativismo es un fenómeno muy adecuado para la realización del Estado Social (L. M^a. CAZORLA PRIETO Y C. BLASCO DELGADO, "Artículo 129"..., ob. cit., pág. 2.198). En otras ocasiones, por la mejora que supuso el informe de la Ponencia en relación con el Anteproyecto, además de razones materiales diversas (J. F. MERINO MERCHÁN, "El Estado y el movimiento cooperativo", *Comentarios a la Constitución*, 3^a ed., Civitas, Madrid, 2001, pág. 2.199). Finalmente, porque el artículo 129.2 acentúa la visión del trabajo en una concepción que ya no es exclusivamente financiera sino social (M. VÉROEZ SÁNCHEZ, "El Derecho Mercantil ante la Constitución española", en T. R. Fernández Rodríguez (dir.), *Lecturas sobre la Constitución, II*, UNED, Madrid, 1978, pág. 499).

Una opinión contraria, probablemente la única, puede verse en R. GARCÍA COTARELO, *Lecturas sobre la Constitución Española I*, en T. R. Fernández Rodríguez (dir.), *Lecturas sobre la Constitución II*, UNED, Madrid, 1978, pág. 80, donde se dice que el artículo 129.2 no viene a inclinar la balanza a favor de la opinión socializadora en la polarización consensual, "... sino que, por el contrario, contribuye a incluir un factor más de confusión desde el momento en que introduce un elemento autogestionario que no es socializador ni privatizado. La autogestión socializa, ciertamente, los medios de producción, pero los socializa reducida o privadamente".

política efectiva de igualdad de oportunidades que permita a todos los ciudadanos las mismas posibilidades en todos los campos esenciales de la vida humana (enseñanza, sanidad e incorporación a la actividad económica).

Estos dos elementos básicos de un Estado de Derecho tienen su reflejo y su encaje en la Economía Social. En la creación de empresas societarias, los promotores de la privada y de la pública están en mejores condiciones normalmente que los que pretenden poner en marcha una sociedad cooperativa o una empresa asociativa. Es cierto que esta opinión tan amplia necesita algunos ajustes y precisiones, pero como afirmación general es poco discutible. Las disponibilidades del capital (fondos propios o acceso al crédito) para unos promotores u otros son muy distintas.

A la misma conclusión se llega en el plano de la igualdad de oportunidades en la vida económica. El artículo 9º de la Constitución dice que "*corresponde a los poderes públicos (...) facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida (...) económica (...)*". Claro está que apoyar a los trabajadores (y profesionales) que quieran crear su propia empresa es una de las mejores formas de facilitar la participación en la vida económica, como dice el citado artículo 9º.

Cabe todavía la apelación a otro aspecto esencial del Estado Social: el empleo. También aquí la Ley Fundamental de 1978 contiene una declaración y un compromiso específicos. Su artículo 40.1 dispone que "*los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico (...) de manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo*". También aquí cabe preguntarse si hay una forma más efectiva y directa de servir al pleno empleo que ayudando a los ciudadanos a crear el suyo propio a través de empresas asociativas. La respuesta es que hay algunas formas tan efectivas como la que aquí defiendo. Más, no.

En resumen, las tres vías de realización del Estado Social que se han indicado (discriminación favorable en razón de la baja capacidad, participación en la vida económica y pleno empleo) justifican sobradamente una política de fomento de la Economía Social. El artículo 129.2 de la Constitución no hubiese sido necesario sino fuese por la experiencia de que las normas sociales de las Constituciones se aplican más y con mayor efectividad en la medida en que son más específicas, y, por tanto, menos abstractas.

4. Naturaleza jurídica del artículo 129.2. Efectos. Su consideración como mandato vinculante para los poderes públicos

La gran pregunta en relación con las normas constitucionales de fomento de determinadas actividades y de apoyo a grupos de personas concretos ha sido siempre conocer el grado de vinculación que suponen para los poderes públi-

cos y, en consecuencia, el derecho a reclamar su cumplimiento por parte de los interesados. La respuesta interesa de manera esencial a nuestro tema, ya que lo que dice el precepto es, en síntesis, que estos poderes fomentarán la Economía Social.

La opinión más separada de la idea de vinculación es la que considera a estas normas constitucionales como imperfectas, dado que falta la acción concreta para exigir su cumplimiento ante los tribunales¹⁰. En mi opinión, la división entre normas perfectas e imperfectas no puede admitirse. Pienso que las cosas son más complejas. En principio, hay que pensar que todo lo que el constituyente llevó al texto constitucional tiene que producir efectos jurídicos. Lo contrario sería absurdo. No creo que sea necesario insistir sobre lo que dice el artículo 9.1 CE: *"Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico"*. La cuestión no es pues qué vincula o no de los preceptos constitucionales, sino cuál es el grado de esta sujeción y, en segundo lugar, qué dificultades pueden ofrecer las normas del Estado Social a los Tribunales para que éstos puedan apreciar su trasgresión.

La primera cuestión tiene su respuesta en el artículo 53: los derechos y libertades contenidos en el capítulo II del Título I tienen una protección plena ante los tribunales ordinarios *"por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo"*. Además, tienen la cobertura de la reserva de Ley que establece el párrafo 1º del artículo 53.¹¹

A los principios del Estado Social se refiere el número 3º del mismo artículo 53, de conformidad con el cual, *"El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III, informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen"*. En mi opinión, si estos principios

¹⁰ La posición más clara en esta línea es, probablemente, la de F. GARRIDO FALLA, "Artículo 1", en *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001, pág. 32. El autor alude al contraste estructural entre normas en los siguientes términos: *"Así los derechos y libertades individuales que se reconocen en el artículo 14 y en la sección Primera del capítulo II del Título I de la Constitución, que son los clásicos del Estado de Derecho burgués, se contienen en preceptos cuyo carácter de normas jurídicas perfectas es indiscutible, hasta el punto de que su tutela puede recabarse directamente de los Tribunales de Justicia y contra posteriores leyes que los restrinjan podrá utilizarse, en su caso, el recurso de inconstitucionalidad (art. 53 .1 y .2). En cambio, los preceptos que se contienen en el capítulo III del propio Título I, que configuran el Estado Social, son por su estructura normas jurídicas imperfectas: en el mejor de los casos contienen un mandato al legislador (por ejemplo, el reconocimiento de pensiones adecuadas para los ciudadanos de la tercera edad; art. 50 que, de ser desobedecido, no entraña consecuencias jurídicas; otras veces, ni siquiera eso, pues estamos ante declaraciones retóricas más propias de un programa de partido (por ejemplo, la promoción de la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural, art. 48)"*.

¹¹ *"Los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo (...) vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el art. 161.1. a)"*.

“informan” la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos, éstos deben desarrollarlos, actuar en su línea y establecerlos en el ordenamiento cuando no lo estén. Todo ello con independencia del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y normas con fuerza de ley reconocido sin ninguna limitación objetiva por el artículo 161.1. a) de la Ley Fundamental.

La segunda cuestión es la dificultad que pueden ofrecer las normas del Estado Social para descubrir las trasgresiones que las mismas sufran, así como permitir su defensa jurídica. Es evidente que el camino es aquí menos fácil. Una violación, por ejemplo, de la libertad de sindicación, de expresión, de residencia..., puede ser verificada sin demasiados problemas ni comprobaciones complejas. No así en el caso de las normas del Estado Social: pensiones adecuadas, defensa de los consumidores y usuarios, integración de los disminuidos, derecho a una vivienda digna..., son situaciones y declaraciones flexibles que admiten un arco de cumplimiento muy amplio. Pero siempre cabe una verificación del incumplimiento a la luz de la prudencia y del buen sentido. Se podrá decir, por ejemplo, que una actualización de las pensiones más reducidas por debajo del IPC es inconstitucional. Lo mismo las subvenciones indiscriminadas para el acceso a la vivienda. Igualmente, la ausencia total de normas que faciliten la participación de la juventud en el desarrollo económico. De la misma manera, la no actualización de los beneficios fiscales concedidos a los disminuidos...

En definitiva, dificultad en el desarrollo de las normas constitucionales del Estado Social no quiere decir imperfección. Aquí está todo lo que hace falta para que pueda hablarse de Derecho: norma, presupuesto de hecho, sujetos obligados a actuar y beneficiarios concretos. Requiere sólo un examen más atento de las situaciones por parte de los poderes públicos, una mayor diligencia y sensibilidad y, claro está, una voluntad política de actuar en la línea política indicada, nada menos, que por la Constitución.

Todas estas reflexiones son perfectamente válidas para el apoyo a la Economía Social. El artículo 129.2 está ubicado en el Título VII, que se refiere a los principios rectores de la Economía más que al Estado Social propiamente dicho. No quiero establecer comparaciones, en todo caso innecesarias. Pero si hubiera que hacerlo, habría que concluir que el Título VII de la Constitución es más rígido e imperativo que el capítulo III del Título I. Es menos “programático” y menos “retórico”, lo que favorece la tesis que aquí se plantea. No es, sin embargo, necesario abrir aquí un nuevo debate.

En conclusión, se puede decir lo siguiente:

- El artículo 129.2 CE es un precepto jurídico-constitucional y no una declaración retórica ni una norma imperfecta.
- Su naturaleza es la de un mandato (y como tal imperativo) del constituyente a los poderes públicos (Legislativo y Gobierno).

- El cumplimiento de este mandato hay que verificarlo ante cada situación subjetiva concreta, ante cada norma y actuación administrativa individual, pero también en un plano global. Es evidente que la universalidad dificulta la exactitud de los juicios, pero no los impide ni los imposibilita.
- Como todo precepto constitucional, está defendido por el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión también de inconstitucionalidad establecidos en la Ley Fundamental.

5. ¿Pueden medirse los efectos cualitativos (creación de mecanismos de apoyo) del citado precepto constitucional sobre la Economía Social?

El aumento de las entidades de Economía Social (principalmente cooperativas y sociedades laborales) ha sido importante, y su mantenimiento también estimable. Lo ha sido en un plano cuantitativo y gracias en gran medida al esfuerzo de los socios.

No es éste, sin embargo, el desarrollo que aquí interesa. La pregunta busca conocer la efectividad de la norma constitucional en la creación de nuevos mecanismos y técnicas de apoyo.

La respuesta, en mi opinión, es que la producción de nuevas herramientas de apoyo ha sido muy escasa. Si se pasa revista a los principales instrumentos de fomento, se observa que éstos estaban ya establecidos con anterioridad a la Ley Fundamental de 1978. Así, las exenciones tributarias constituyeron una figura muy importante, probablemente la mayor, de ayuda a las cooperativas. Su reflejo más notable es el Estatuto Fiscal de 1969, que ha continuado hasta nuestros días, materialmente incorporado a la Ley de Régimen Fiscal de Cooperativas de 19 de diciembre de 1990. Esta norma fiscal tuvo unos antecedentes numerosos y detallados que no es necesario reiterar aquí.¹²

Las exenciones fiscales como técnica de fomento han pasado a las sociedades laborales. Es un caso de mimetismo, aunque en el caso de estas entidades el régimen de exención es menos importante que el que se aplica a sociedades cooperativas.¹³

¹² En la documentada monografía de J. L. DEL ARCO ÁLVAREZ se señala como primer precedente la Real Orden de 10 de marzo de 1885, que beneficiaba a las Cooperativas Obreras (*Régimen Fiscal de las cooperativas*, Gráficas Nilo, Madrid, 1969. Esta línea de exención fue seguida después por la Ley de 27 de marzo de 1900 (Contribución sobre las Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, Tarifa III), Impuesto del Timbre, e Impuesto de Derechos Reales ("Régimen Fiscal de las cooperativas", 1969, págs. 31 y ss).

¹³ Tanto es así, que algún autor se ha preguntado si se puede hablar de régimen fiscal propiamente dicho o si, por el contrario, estamos en presencia de exenciones aisladas. G. DE LA PEÑA VELASCO, criticando la actual Ley de Sociedades Laborales en este punto, dice lo siguiente: "*La Ley 4/1997 de 24 de marzo, de Sociedades Laborales, dedica teóricamente su capítulo II a regular el 'régimen tributario...'; sin embar-*

Junto a las exenciones tributarias, hay que colocar los préstamos bonificados y las subvenciones. Son figuras, según se indicó anteriormente, que ya estaban en los Planes de Inversiones del Fondo Nacional de Protección del Trabajo, y que comprendían tres medidas distintas: préstamos bonificados (la más importante), subvención de un tramo de intereses por financiación ajena y subvenciones por asistencia técnica. Son figuras que constituyen el precedente de lo que hoy existe, y también aquí puede hablarse de una inercia importante. Es decir, de un continuismo que, probablemente, habrá que someter a revisión.¹⁴

En resumen, la Constitución no ha supuesto una renovación de las herramientas de fomento, y posiblemente tampoco un aumento de éstas en términos reales. Nació en 1978, cuando las medidas de fomento de la Economía Social ya existían y funcionaban correctamente. Más aún, según se ha visto, 1978 conoce un aumento formidable de los préstamos bonificados (ya se ha dicho, la principal medida), puesto que las principales exenciones juegan cuando se

go, si se examina detenidamente el contenido de dicho capítulo, es fácil observar cómo en el mismo ni se configura un auténtico régimen tributario (...) ni todos los preceptos contenidos en aquel son de carácter tributario" (Régimen Jurídico de las Sociedades Laborales, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 175-6).

En el aspecto fiscal hay que señalar, no obstante, dos modalidades de interés, aunque de naturaleza distinta. La primera sí que interesa a la Economía Social, y es la exención por la prestación de desempleo recibida en pago único con el límite de 12.020,24 euros. Se exige el mantenimiento de la acción o participación durante el plazo de cinco años cuando el perceptor se hubiese integrado en sociedades laborales o en cooperativas de trabajo asociado (art. 7.º, n) de la Ley del IRPF). La segunda novedad fiscal, que en ocasiones se incluye equivocadamente en el campo de la Economía Social, es la exención (a través de su no consideración como rendimiento del trabajo en especie) de la entrega a trabajadores en activo, de forma gratuita o por precio inferior al normal de mercado, de acciones o participaciones de la propia empresa o de otras empresas del grupo de sociedades en la parte que no exceda de una determinada cantidad (art. 43 de la Ley del IRPF). Se trata de un caso de fomento del accionariado obrero pero no de Economía Social. La transmisión de acciones con un límite bajo (12.000 euros anuales por cada trabajador) no parece que encaje en el concepto de "acceso a la propiedad de los medios de producción" a que se refiere el artículo 129.2 de la Constitución. Esta exención, cuya cuantía se ha elevado en la última reforma del Impuesto (L. 18-12-02) es de alguna importancia. El Reglamento del Impuesto (art. 42.2) exige entre otros requisitos que "la oferta (de las acciones o participaciones) se realice dentro de la política retributiva general de la empresa o, en su caso, del grupo de sociedades, y que contribuya a la participación de los trabajadores en la empresa". Ni aun siquiera cumpliéndose este requisito de participación de los trabajadores, podría llegarse al umbral de la Economía Social, ya que ésta, según se vio, supone la propiedad de los medios de producción. La tenencia de acciones de la propia empresa (sociedad) no determina por sí misma una mayor participación de los trabajadores en la empresa. Se trata de un requisito fiscal de muy difícil cumplimiento, ya que el accionariado obrero normalmente ha tenido siempre aspiraciones más modestas.

¹⁴ La Ley Básica de Empleo de 8 de octubre de 1980 se constituyó en sucesora de este tipo de ayudas con una declaración general aunque sometida, como sucede tantas veces, a la voluntad de las Leyes de Presupuestos: "En los Presupuestos Generales de cada ejercicio económico se consignarán los oportunos créditos para la concesión de préstamos y ayudas de carácter técnico-administrativo para los trabajadores por cuenta ajena que quieran constituir o ampliar sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado, de explotación agraria comunitaria y de servicios". (art. 7).

La Ley de Cooperativas actual, de 16 de julio de 1999, adopta un lenguaje menos comprometido y preciso, disponiendo que "El Gobierno, dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, actuará en el orden cooperativo, con carácter general, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al que dotará de los servicios y recursos necesarios para la realización de sus funciones de promoción, difusión, formación, inspección y registral (...)" (art. 108).

La Ley de Sociedades Laborales de 24 de marzo de 1997 fue todavía más lacónica en este campo. Su Exposición de Motivos dispone que "por último se atribuyen a este tipo societario determinados beneficios fiscales en atención a su finalidad social (...)".

obtiene ya un beneficio, es decir, cuando la empresa ha superado su etapa más difícil. En definitiva, la Constitución llega en este punto cuando las cosas se están haciendo¹⁵. Ya he indicado anteriormente que esta realidad preconstitucional fue favorable para la redacción, ampliación y aprobación del actual artículo 129.2 CE.

Estos mecanismos de apoyo a la Economía Social deben ser objeto, en mi opinión, de una reflexión. ¿Son los más adecuados?, ¿están equilibrados? ¿debería hacerse un replanteamiento general? Desde campos que podríamos llamar interesados se apunta la necesidad de algunas modificaciones. Así, desde el cooperativismo, se ha preguntado si la herramienta de las exenciones fiscales es la más efectiva y si debe ser un mecanismo de apoyo permanente¹⁶. No obstante, el mundo de la Economía Social ha sido siempre poco reivindicativo, demasiado pacífico y poco dado a levantar la bandera que la Constitución desplegó a su favor.

En definitiva, hay que abrir un gran debate sobre los mecanismos de apoyo a la Economía Social, la mayoría de ellos ensayados y continuados sin mucha crítica, así como sobre su jerarquización, tanto temporal como cuantitativa. En mi opinión, el primero de ellos sería la formación, tanto por su carácter básico en cualquier actividad económica donde se asume un riesgo, como por su desconocimiento importante en amplias capas de la población y, de manera señalada, en la juventud. La información y formación sobre lo que es, cómo funciona y las ventajas que tiene una empresa asociativa para sus socios es fundamental. Es el primer paso para una adecuada autodisciplina en una tarea no fácil como es el trabajo en común. La formación siempre tiene este carácter básico en cualquier orden de la actividad humana, y más aún en aquellos que quedan más lejos para los ciudadanos, como la Economía Social, en el que los interesados asumen una responsabilidad que va más allá de la prestación de su propio trabajo.

¹⁵ Se trata de un fenómeno igual al de los hoy mundialmente famosos microcréditos, figura ya establecida en España hace 25 años (por lo menos) en sus dos formas: préstamos individuales a trabajadores autónomos y préstamos colectivos a socios de determinadas cooperativas y empresas asociadas (luego sociedades laborales).

¹⁶ Decía en 1969 J. L. DEL ARCO ÁLVAREZ que "por de pronto, recordando el valor social del cooperativismo, es evidente que si la política del Estado es conforme con esta convicción, procurará fomentar el cooperativismo, al menos en sus primeras fases de nacimiento y desarrollo, hasta que aquél adquiera la necesaria solidez, con medidas de protección fiscal" (*Régimen Fiscal de las Cooperativas*, ob. cit., pág. 13). Aquí se apunta ya una cierta temporalidad de las exenciones, opinión valiosa viniendo de uno de los grandes estudiosos (y entusiastas) del cooperativismo. Más rotunda es la opinión de F. ALONSO SOTO, en sus *Ensayos sobre la Ley de Cooperativas*, donde se dice que "Antes de entrar en el análisis del Proyecto de Ley Fiscal de las Cooperativas, y dentro de este planteamiento general introductorio, deseartamos dejar sentada nuestra opinión, en principio contraria a una fiscalidad especial para las cooperativas. Hemos sostenido y defendido la mercantilidad de las cooperativas y de la conveniencia de su inscripción en el Registro Mercantil para que sean sociedades como las demás, sin perjuicio de esa esencia cooperativa (...) lo mismo defendemos en el tema fiscal: normalidad tributaria para conseguir un cooperativismo mayor de edad (...)" (UNED, Madrid, 1990, págs. 282-3).

Esta formación sería particularmente efectiva en dos frentes distintos: destruir la idea de que la utilidad de las empresas asociativas se circunscribe en la mayor parte de los supuestos a situaciones de crisis, y en segundo lugar, extender la Economía Social al campo del ejercicio profesional, donde las experiencias son menores que en el gran círculo de la producción y distribución de bienes y servicios.¹⁷

En la formación habría que abrir un amplio diálogo con los poderes públicos estatales, autonómicos y municipales. Y también abrir una comunicación directa (sin intermediarios) con el Fondo Social Europeo. Todos ellos interesados en el fomento del empleo y más aún, en que este desarrollo se haga en un régimen de corresponsabilidad con el propio trabajador. La responsabilidad de esta formación admite distintas soluciones. Desde su realización directa por entidades públicas, hasta su delegación en las asociaciones empresariales de Economía Social o su atribución a entidades sin fines de lucro que ya existen en este amplio sector de empresas asociativas con una finalidad asistencial en relación con estas unidades de producción.

En segundo término, la financiación inicial. Se trata de una herramienta básica, siempre y más aún en este campo, en el que normalmente los socios están más alejados de las fuentes de financiación que en las empresas capitalistas. Debe ser una financiación bonificada en relación con la normal de mercado. Hasta dónde debe llegar este tratamiento ventajoso se inscribe en la cuestión básica que se abordará enseguida, y lo mismo si la técnica jurídica utilizada debe ser la subvención o el préstamo, o ambas a la vez.

Los inicios de esta financiación (en la década de 1970) utilizan el préstamo con interés bonificado a largo plazo y subvenciones muy limitadas. De cualquier manera, todas las subvenciones están hoy abiertas con una experiencia administrativa mayor y con una situación financiera de los entes públicos más saneada y con posibilidades de actuación muy superiores a las de entonces.

En tercer lugar, y finalmente, las exenciones tributarias totales o parciales. Algunas de ellas deben ser mantenidas sin duda alguna: todas aquellas que gravan la puesta en marcha de la sociedad de que se trate¹⁸. El impuesto sobre los beneficios es, obviamente, el más importante del debate. También aquí caben distintas soluciones dentro de un arco amplio que va desde la exención total a la parcial y desde la permanente hasta la temporal, o estableciendo reducciones

¹⁷ Sin desconocer que hay ejemplos formidables de cooperativismo en el campo de la sanidad, debidos al esfuerzo y tenacidad extraordinarios de personas concretas. Pero la realidad que aquí interesa es que hoy se puede salir de una Facultad universitaria sin haber oído hablar de una cooperativa o de una sociedad laboral. Es una situación que hay que cambiar.

¹⁸ Impuesto sobre transmisiones patrimoniales por adquisiciones de elementos dedicados a la actividad empresarial de que se trate, sobre operaciones societarias, tasas estatales y municipales por actividades administrativas (por ejemplo, las tasas urbanísticas y la de apertura de establecimiento), admisión de amortizaciones aceleradas, Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras...

escalonadas que permitan el agotamiento de la exención en un plazo determinado. Por otra parte, habría que mantener el régimen fiscal de las Cooperativas existente actualmente, que se crearon al amparo de un régimen fiscal favorable. Todas ellas, y otras que podrían proponerse, tienen un carácter técnico que excede el ámbito estrictamente jurídico-constitucional de este trabajo. Su debate, por otra parte, debe hacerse dentro del marco general y más amplio de apoyo a las entidades que aquí se analizan.

De las soluciones tributarias indiscutibles que habría que adoptar, hay que citar la no responsabilidad de las entidades de Economía Social por las deudas fiscales (impuestos y cuotas de la seguridad social) de las empresas capitalistas a las que suceden en una explotación económica. Se quiera o no, una parte importante de estas entidades se crean sobre empresas en crisis, lo que supone casi por definición una sucesión en las actividades y explotaciones de que se trate. La Ley General Tributaria ha sido muy rigurosa en estos casos, estableciendo la responsabilidad, incluso solidaria, de los sucesores¹⁹. Es cierto que la citada Ley permite solicitar un certificado de deudas y responsabilidades de la empresa que desaparece, pero esto no cambia el planteamiento que aquí se hace. La responsabilidad por sus deudas debe ser del sucedido. Por otra parte, el plazo de dos meses resulta excesivo, y más aún en situaciones en las que se hace necesaria la rápida organización de una entidad sucesora antes de que las relaciones económicas de la empresa en crisis terminen siendo dañadas de manera irreversible.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 15 de julio de 2000, suavizó la implacabilidad de la norma que se estudia, calificando la responsabilidad del sucesor como subsidiaria, lo que implicaba la previa declaración de fallido del sucedido, que podría ser de interés en determinados casos para la empresa sucesora. El Proyecto de Ley General Tributaria que se debate actualmente en las Cortes Generales ha supuesto un retroceso en esta responsabilidad. Se califica otra vez de solidaria y el plazo para emitir el certificado de deudas y responsabilidades de la empresa se amplía de dos a tres meses. Dos modificaciones sin duda negativas, en una cuestión que obstaculiza, en la práctica, la creación de entidades de Economía Social.

¹⁹ La Ley General Tributaria actual establece, como es sabido, esta responsabilidad en su artículo 72, de conformidad con el cual, "1. Las deudas y responsabilidades tributarias derivadas del ejercicio de explotaciones y actividades económicas por personas físicas, sociedades y entidades jurídicas, serán exigibles a quienes les sucedan por cualquier concepto en la respectiva titularidad (...) 2. El que pretenda adquirir dicha titularidad, y previa la conformidad del titular actual, tendrá derecho a solicitar de la Administración certificación detallada de las deudas y responsabilidades tributarias derivadas del ejercicio de la explotación y actividades a que se refiere el apartado anterior. En caso de que se expidiera con contenido negativo o no se facilitara en el plazo de dos meses, quedará aquél exento de la responsabilidad establecida en este artículo".

6. Algunas conclusiones. Necesidad científica (y política) de un planteamiento y debate generales. Las ayudas a las empresas asociativas y su comparación con las que reciben empresas públicas y privadas como punto de partida de una revisión de las políticas de apoyo a la Economía Social

Como resumen final de estas reflexiones, se imponen determinadas conclusiones. La primera de ellas, obvia, es que la Constitución exige a los poderes públicos una política de apoyo a las sociedades cooperativas y a los trabajadores que accedan a la propiedad de los medios de producción. Fue una declaración constitucional que recibió un gran apoyo en las dos Cámaras Legislativas. Nadie ha dicho que este precepto (el tantas veces citado artículo 129.2 CE) sea una norma imperfecta, retórica o programática. Si alguien lo piensa, haría bien en decirlo para dar mayores garantías a este debate.

La segunda conclusión es que la Ley Fundamental española de 1978 no operó "ex novo" en este campo. El apoyo a las cooperativas y a las empresas asociativas ya existía, aunque se hiciese a través de normas jurídicas modestas pero de eficacia máxima (Orden Ministerial). Y ya apunté que incluso se han mantenido las mismas herramientas de fomento. La sociedad veía como lógica esta ayuda. No obstante, la declaración constitucional, por su fuerza jurídica máxima, por su solemnidad y por su origen (el pueblo mismo), representó la ratificación más importante que puede darse en un Estado de Derecho.

La gran cuestión hoy, 25 años después del nacimiento de la Constitución, es otra: las medidas de apoyo a la Economía Social, ¿son suficientes?, ¿puede decirse que cuantitativa y cualitativamente han interpretado fielmente el espíritu constitucional?, ¿deberían de replantearse las técnicas de fomento? Para contestar rigurosamente a estas preguntas, habría que conocer el montante de las ayudas que perciben todas las empresas, públicas, privadas y de Economía Social, y ponerlas en relación con el producto que generan o con los puestos de trabajo creados, de manera que la eficiencia de las medidas de fomento pudiera medirse con exactitud.

Nuestro ordenamiento tiene establecidas ayudas para todo tipo de empresas. Su cuantificación por grupos resulta muy difícil y es justamente la tarea a realizar. Sólo pueden avanzarse algunas consideraciones, por lo demás bastante evidentes, y en un plano teórico, en espera de un análisis empírico y general que alguien debería hacer. La empresa pública recibe subvenciones como cualquier otra empresa (atendiendo a sus actividades concretas). Tiene también exenciones (como cualquier otra) y reducciones en las cotizaciones sociales cuando realiza las contrataciones fijadas por la ley. Probablemente, su peculiaridad es que pueden tener, además, una cobertura de pérdidas en determinados supuestos y con formas diversas. Se puede decir que todo se justifica por su servicio a los intereses generales; pero la Economía Social podría responder a

que en una sociedad donde el paro es el primer problema, quien crea su propio empleo (empresas asociativas) sirve también a los intereses generales citados.

La empresa privada tiene el mismo esquema de ayudas (subvenciones y exenciones) con la diferencia de la no cobertura de pérdidas, aunque en ocasiones puedan observarse ayudas a situaciones concretas de crisis por las Administraciones Autonómicas. Siempre en un plano teórico, podría afirmarse que gran parte de las subvenciones y exenciones son de carácter general, y que por ello están al alcance de cualquier empresa. Es cierto. No obstante, hay que recordar que las empresas de Economía Social (cooperativas y sociedades laborales) son de dimensión media y pequeña, y que las Administraciones Públicas son más sensibles a la concesión de subvenciones a empresas de gran tamaño, que garantizan una inversión importante, y cuyo establecimiento y superación de las crisis tienen un mayor eco social.

Lo mismo puede decirse, *mutatis mutandis*, de las exenciones tributarias y especialmente de las más importantes. Las deducciones por actividades de exportación y por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica, por ejemplo, están más cerca de la gran empresa que de la media y pequeña. Igual afirmación puede realizarse en relación con determinadas ayudas comunitarias y con el acceso a grandes programas, por ejemplo, de investigación.

En el campo de las reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, probablemente suceda algo similar. Las contrataciones se dan con más fluidez y oscilaciones en las empresas capitalistas que en las asociativas. En éstas, la estabilidad de la plantilla es normalmente mayor y su número de contrataciones proporcionalmente menor.

En resumen, un pronunciamiento riguroso sobre la necesidad de replantear y aumentar las ayudas a las empresas de Economía Social requiere un estudio comparativo, porque éstas no son las únicas que reciben beneficios económicos, financieros y fiscales de los entes públicos. En consecuencia, la única conclusión tiene que ser de tipo formal: la Constitución Española reconoce el derecho a la creación de empresas privadas y públicas. Nada más. En cuanto a las de Economía Social, da un paso más y exige a los poderes públicos su fomento y el establecimiento de medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción. Las preguntas tienen hoy, por tanto, que circunscribirse al propio círculo de las empresas asociativas y terminar con un interrogante fundamental: ¿se está cumpliendo suficientemente el mandato constitucional?

Bibliografía

ALONSO SOTO, F., *Ensayos sobre la Ley de Cooperativas*, UNED, Madrid, 1990.

CAZORLA PRIETO, L. M^a. y BLASCO DELGADO, C., "Artículo 129", en F. Garrido Falla *et. al*, *Comentarios a la Constitución*, 3^a ed., Civitas, Madrid, 2001.

- DE LA PEÑA VELASCO, G., "Régimen Jurídico de las Sociedades Laborales", Tiran lo Blanch, Valencia, 1997.
- DEL ARCO ÁLVAREZ, J. L., *Régimen fiscal de las cooperativas*, Gráficas Nilo, Madrid, 1969.
- GARCÍA COTARELO, R., en T. R. Fernández Rodríguez (dir.), *Lecturas sobre la Constitución Española*, vol. I, UNED, Madrid, 1978.
- GARRIDO FALLA, F., "Artículo 1º", *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001.
- MERINO MERCHÁN, J. F., "El Estado y el movimiento cooperativo", *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001.
- NAMORADO RUI., "El orden jurídico-constitucional del cooperativismo portugués", *CIRIEC*, núm. 11 (2000).
- PUYALTO FRANCO, Mª. J., "Reflexiones sobre el cooperativismo", *Los Principios cooperativos*, Servicio de Publicaciones de la Asociación de Expertos Cooperativos, Lleida, 1988.
- VÉRGEZ SÁNCHEZ, M., "El Derecho Mercantil ante la Constitución española", en T. R. Fernández Rodríguez (dir.), *Lecturas sobre la Constitución, II*, UNED, Madrid, 1978.
- VIDA SORIA, J. y PRADOS DE REYES, F. J., "Art. 129", en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo X, Cortes Generales, Edersa, Madrid, 1998.

Sobre el sector amercantil en España

Juan Velarde Fuertes

Catedrático Emérito
Unidad Complutense

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL TRABAJO VOLUNTARIO. 3. EL MOVIMIENTO DE LAS CAJAS DE AHORROS. 4. EL MUNDO COOPERATIVO. 5. ALUSIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

Dentro del funcionamiento de una economía existen sectores que viven ajenos a la dialéctica del capitalismo, o si se prefiere, al margen de las reglas del mercado. Uno, por supuesto, es el sector del que se ocupa la Hacienda Pública. Pero, además, existen otros, de los que me ocupé, en una excursión evidentemente parcial, hace algo más de treinta años¹. Ahora, al volver a estudiar, aunque sea brevemente, algo muy parecido, he de plantear las cosas de otro modo. Entonces consideré con bastante extensión la cuestión de la agricultura y de la reforma agraria. Sobre estas cuestiones existía en España, además, un estudio histórico muy importante acerca del funcionamiento de la economía rural al margen de las reglas capitalistas, del que era autor Joaquín Costa con su *Colectivismo agrario en España*². Pero cuando Costa publicó por primera vez este trabajo, en 1898, la agricultura española suponía un 39 por 100 del PIB al coste de los factores. Aun en 1970, al salir a la luz mi trabajo anterior, este sector todavía significaba el 12 por 100 del PIB. En el año 2001 —el último consolidado que se ha hecho público cuando redacto esta aportación—, el sector de agricultura y pesca supuso el 3 por 100 del PIB. Naturalmente, la significación de su subsector ajeno al mercado, o Tercer Sector, pesa tan poco que no merece la pena el considerarlo. Tras la crisis de la agricultura tradicional, que se experimenta a partir de los años cincuenta del siglo XX, y más aún con el ingreso en la Política Agrícola Común (PAC), se produce una conmoción tal que conduce a la conversión del sector, según

¹ Cfs. J. VELARDE FUERTES, *España ante la socialización económica. Una primera aproximación*, Zero, Algorta, 1970.

² De esta cuestión me ocupé en el capítulo X, "El colectivismo agrario en España: notas críticas acerca del método de Costa", en mi libro *Introducción a la historia del pensamiento económico español en el siglo XX*, Editora Nacional, Madrid, 1974, págs. 303-317.

ha defendido Jaime Lamo de Espinosa, en otro que se integra a la perfección en el apartado de las industrias agroalimentarias³.

Por lo que se refiere a la empresa pública, ésta ha perdido singularidad, porque, o ha sido privatizada, o vive dentro de unos planteamientos capitalistas, o de mercado, que excluyen cualquier singularidad, bien como consecuencia de las directrices comunitarias, bien como resultado doctrinal derivado de la implantación, desde 1996, del modelo Aznar-Rato. El que obtengan subvenciones en algún caso, es ajeno a su carácter de empresas públicas; también, en las mismas circunstancias, las reciben las privadas.

En cambio, es preciso, en primer lugar, hacer una referencia a un subsector que tendrá cada vez mayor importancia, el del trabajo voluntario, que por su novedad exige un espacio mayor. Pero en España no es posible olvidar tres realidades adicionales: las Cajas de Ahorros, las Cooperativas y las Sociedades Laborales, tres ámbitos muy importantes que viven ajenos al mundo capitalista. Por otro lado, comienza a levantar el vuelo el mundo de las Fundaciones. He de reducirme a mencionarlo y a señalar, complementariamente, que bien merecerá muy pronto la pena el estudiar sus implicaciones económicas.

Finalmente, en España, con un evidente peso económico y mucha importancia sociológica, se encuentran las escuelas de la Iglesia. En mis contactos con la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza he aprendido, desde luego, que la intencionalidad del beneficio brilla por su ausencia. De las dimensiones del colectivo hablan multitud de datos vinculados a los *Datos técnicos* de las encuestas efectuadas para elaborar uno de los documentos más valientes que conozco sobre una realidad educativa, titulado *Significatividad social de la escuela católica*⁴. En él se señala, como uno de los puntos débiles de los colegios religiosos, desde la perspectiva de padres, madres y expertos, el que "no acaba de desaparecer la imagen de negocio"⁵ y, por lo tanto, que se procurará que desaparezca. Bien merecerá la pena, en otra ocasión, incorporar esta rama de la enseñanza a un trabajo futuro. La FERE ha publicado ya estudios y dispone de gabinetes muy capaces para ayudar a una investigación, bien representativa, sobre los colegios de la Iglesia.

2. El trabajo voluntario

El Premio Nobel de Economía del año 1993, Robert W. Fogel, ha hecho aportaciones interesantes sobre la dinámica que tiene lugar en el terreno del

³ Sobre este choque y la marcha hacia una nueva agricultura, véase J. LAMO DE ESPINOSA, *La década perdida*, Mundi-Prensa, Madrid, 1998.

⁴ Cfs. el documento FERE, *Significatividad social de la escuela católica*, Ediciones SM, Madrid, 2002, págs. 18, 31-33, 74 y 167-170.

⁵ Cfs. FERE, *Significatividad social...* ob. cit., pág. 62.

ocio. En su artículo *Catching up with the economy*⁶, parte de una afirmación de George Bernard Shaw: "Trabajo es aquello que hacemos por obligación; ocio es hacer lo que nos gusta, y el descanso consiste en no hacer nada, mientras que nuestros cuerpos y mentes se recuperan de la fatiga"⁷.

Cabe añadir que nada de esto puede hacerse al margen de Thorstein Veblen quien, para siempre nos puntualizó que "la institución de una clase ociosa es la excrecencia de una discriminación entre tareas, con arreglo a lo cual algunas de ellas son dignas y otras indignas. Bajo esta antigua distinción son tareas dignas aquellas que pueden ser clasificadas como hazañas; indignas, aquellas ocupaciones de la vida cotidiana en las que no entra ningún elemento apreciable de proeza"⁸. Esta distinción, como decía Veblen, había perdido significación dentro de las comunidades modernas, pero, ahora, como vamos a ver, al comenzar a tomar cuerpo lo que Keynes había profetizado en su ensayo *La economía política de nuestros nietos*, todo eso vuelve a adquirir un significado nuevo. Las ocupaciones corrientes de la vida cotidiana, que confluyen en la industria —"el esfuerzo encaminado a crear una cosa nueva"⁹— como opuesto a la hazaña, comienzan a batirse en retirada, y eso crea unas situaciones amercantiles que conviene tener en cuenta.

Eso es lo que explica muy bien, como una nueva realidad, Fogel, cuando señala: "No se debe suponer que los miembros de la clase ociosa eran indolentes. De jóvenes eran estudiantes y atletas, y de adultos, durante los primeros años combatían como militares. Al llegar a una edad mediana, en su madurez, ocupaban puestos de jueces, obispos, grandes empresarios y mecenas de las artes. Pero no importa lo que hicieran; lo hacían por el placer que sentían al hacerlo, porque eran tan ricos que no les interesaba ganar dinero"¹⁰. Ahora comienza a surgir una situación nueva, que también Fogel expone, al decir, amparándose en J. H. Ausubel y A. Grübler¹¹: "Las horas que las personas pueden dedicar de modo discrecional a ganarse la vida han disminuido un tercio, aproximadamente, desde hace un siglo..., a pesar del aumento tan grande que ha experimentado la cantidad total de tiempo discrecional durante nuestra vida. En 1880 las personas dedicaban cuatro quintos del tiempo discrecional a ganarse la vida. En la actualidad, invertimos la mayor parte (59 por 100) en hacer lo que nos gusta. Además, todo

⁶ Cfs. R. W. FOGEL, "Catching up with the economy", *The American Economic Review*, vol. 89, núm. 1, marzo (1999), págs. 1-21, como texto de la Presidential Address en la CXI reunión de la American Economic Association, celebrada en Nueva York el 4 de enero de 1999. Se tradujo al castellano con el título de "Los cambios a partir del año 2000", en *Crónica de Economía*, núm. 5, otoño (1999), págs. 8-33. Las citas, por esta versión.

⁷ El párrafo aparece en la obra de G. B. SHAW, *Guía de la mujer inteligente para el conocimiento del socialismo*, que, por cierto, se tradujo en los años treinta al castellano por la editorial de Manuel Aguilar. En realidad tiene mucho de excelente manual de economía política. Conviene releerlo más de una vez.

⁸ Cfs. TH. VEBLEN, *Teoría de la clase ociosa*, traducción de Vicente Herrera, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1951, pág. 14.

⁹ Cfs. TH. VEBLEN, *Teoría de la clase ociosa*, ob. cit., págs. 17-18.

¹⁰ R. W. FOGEL, "Catching up...", art. cit., págs. 14-18.

¹¹ Se trata del artículo de J. H. AUSUBEL Y A. GRÜBLER, "Working less and living longer. Long term trends in working time and time budgets", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 50, núm. 3, noviembre (1995), págs. 113-131.

parece indicar que, alrededor el año 2040, invertiremos más de tres cuartas partes del tiempo discrecional en hacer lo que nos gusta, a pesar de un aumento adicional muy importante del tiempo discrecional, porque la longevidad aumenta continuamente”.

A partir de ahí es posible enfrentarse con estas interrogaciones de Fogel: “¿Por qué surge este deseo profundo de hacer trabajo voluntario? ¿Por qué quiere tanta gente dar de lado el trabajo remunerado, que les permitiría comprar más alimentos, ropas, viviendas y otros artículos?” La respuesta es fácil: “Nos hemos convertido en una sociedad tan opulenta que nos acercamos a la saturación del consumo, no solamente de las cosas necesarias, sino también de los artículos considerados hasta hace poco como artículos de lujo o relatos de ciencia ficción durante el primer tercio del siglo XX”. Y la consecuencia es la aparición del trabajo voluntario. Su omisión –no se incluye su valor en las Cuentas Nacionales de ingresos y producción– infravalora el PIB y la renta. Señalaba Fogel, que se relaciona con una aportación de Zvi Grilides, respecto de las dificultades para medir, de verdad, los incrementos en la productividad del trabajo, que existe una infravaloración del crecimiento “originada por las dificultades que surgen para medir el producto en el sector servicios; sector que constituye actualmente dos tercios de la economía”. En España, en 2001, es el 60 por 100, según el INE, y el 67 por 100 –es decir, como Estados Unidos– según la estimación de Julio Alcaide. Se trata, pues, de un porcentaje notable.

Si, por tanto, omitimos el trabajo voluntario, “el valor calculado de la tasa de crecimiento a largo plazo de los ingresos por habitante es muy inferior a la real”. Los incrementos son, seguro, considerables, dado que, a renglón seguido, añade Fogel: “los ajustes (en las Cuentas Nacionales) debidos a la mayor calidad del trabajo voluntario podrían aumentar significativamente dicha cifra –la de la tasa de crecimiento de los ingresos por habitante– porque, antaño, las actividades del tiempo dedicado al ocio (en Estados Unidos y no era muy diferente, seguro, en España), se limitaban, principalmente, a ir a la iglesia los domingos y divertirse en los bares durante el resto de la semana. Aunque podemos señalar algunas aportaciones importantes que desarrollan los principios de la economía del ocio¹², los expertos aún tienen mucho que hacer para que este sector se ponga al nivel de otras ramas de la economía”¹³.

Esto, inmediatamente plantea en España la necesidad de investigar más a fondo ese sector del trabajo voluntario. Tres ámbitos son dignos de investigación. En primer lugar, se debe profundizar en lo que ya ha iniciado SECOT¹⁴, en relación con el papel que en la economía tiene el trabajo voluntario de los

¹² R. W. FOGEL, “Catching up...”, art. cit., en la página 18, menciona a G. S. Becker, D. C. Costa, D. S. Hammermesh y J. Pencavel.

¹³ R. W. FOGEL, “Catching up...”, art. cit., págs. 14-18.

¹⁴ Es muy interesante el volumen coordinado por A. DE MIGUEL, *Los mayores activos*, SECOT, Madrid, 2001. Su manejo es esencial en un punto siempre tan oscuro.

jubilados. En segundo término se encuentran las transferencias de ingresos a otros países que se efectúan en forma de trabajo no remunerado, efectuado temporalmente, casi siempre dentro del programa de alguna Organización No Gubernamental (ONG). De estas entidades, cuyo número ha proliferado de manera bien visible, se sabe realmente muy poco. Ignoro si se debe a que éstas no ofrecen facilidades para la investigación o, más sencillamente, que se considera que las estadísticas deben recoger lo de siempre, sin percibir lo que la dinámica social ha creado. Sucedió lo mismo, como denunció Flores de Lemus, con la electricidad, que nuestra estadística oficial continuaba situando en la industria química, como en tiempos de Volta y la electrolisis, sin percibir el cambio revolucionario ocurrido con la corriente alterna.

Falta también en España una buena historia del *movimiento ONG*, que se une, en parte nada despreciable, a la búsqueda de nuevas utopías, tras el hundimiento, en 1945, de los corporativismos, socialismos de cátedra y nacionales vinculados a las utopías nacionalistas autoritarias; en 1982, con la crisis de la deuda externa, del estructuralismo económico latinoamericano, y, en 1988, de las utopías marxistas. Los anarquistas, tras la Guerra Civil española, quedaron, definitivamente, sin gran peso. De ahí el emparentamiento del movimiento ONG, con los llamados movimientos antiglobalización, con partidos verdes, con reuniones como las de Porto Alegre, con restos procedentes de las revueltas de 1968, así como con religiosidades orientales a causa de su admiración hacia el principio del buen salvaje, que procede de Rousseau, y con mensajes que proceden de la Teología de la Liberación; todo ello dentro del intento de construir una cultura nueva en todos los sentidos¹⁵.

Finalmente, es preciso estudiar el trabajo voluntario prestado por los no jubilados en España. Hacia el futuro muy probablemente se orientará a la satisfacción de una necesidad que, poco a poco, cala en España: "Las amenazas más graves que pesan sobre los avances del igualitarismo —que incluyen, sin lugar a dudas, las formas de la pobreza más difíciles de resolver— están relacionadas con la distribución desigual de los recursos espirituales"¹⁶. Queda, pues, mucha investigación seria por hacer.

3. El movimiento de las Cajas de Ahorros

Para comprender lo ajenas que son al capitalismo las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad basta señalar que su dueño son ellas mismas, esto es, que no existe capitalismo alguno en su orientación profunda, y que sus beneficios

¹⁵ Resulta imprescindible para comprender bien esto, la lectura del excelente ensayo de C. RANGEL, *Del buen salvaje al buen revolucionario. Mitos y realidades de América Latina*, Libros de Monte Avila, Barcelona, 1976. Casi como apéndice conviene leer esa deliciosa novela de R. AMPUERO, *Nuestros años verde olivo*, 5ª ed., Planeta Chilena, Santiago de Chile, 2001.

¹⁶ Cfs. W. J. WILSON, *When work disappears: the world of the new urban poor*, Knopf, Nueva York, 1996.

se dirigen a su Obra Social. Además, inicialmente, los Montes de Piedad nacieron con la finalidad de eliminar la usura, o si se prefiere, procurar rebajas importantes en los tipos de interés. Conviene añadir que, en España, el fenómeno de ahorro popular, después de los intentos de los Erarios y de los primeros Montes de Piedad del siglo XVII, se inicia el 3 de diciembre de 1702, con la figura del famoso padre Piquer y el Monte de Piedad de Madrid. En el siglo XIX se da por los moderados un giro al inhibicionismo ante el problema social, que procedía del talante de los clásicos ingleses a partir del debate sobre las Leyes de Pobres, en el que triunfaron los criterios de Malthus y Ricardo. El que podríamos llamar *susto de 1848* originó una viva reacción por parte, no sólo del partido moderado, sino de las tres fuerzas los moderados, los progresistas y la Unión Liberal— que constituían el poder real durante el reinado de Isabel II. Esta reacción, que está detrás, bien de la figura del Gobernador del Banco de España, o de la Ley de Beneficencia, es la que se encuentra también detrás del impulso, y subsiguiente auge, de las que se denominaron Cajas de Ahorro benéficas. Este ahorro popular pasó a tener un peso considerable. Su patronato se encomendó al Ministerio de Trabajo. Como se consideraba que este ahorro voluntario de los grupos sociales de menor renta se orientaba, en buena parte hacia la jubilación, fue fácil equipararlas a las entidades aseguradoras de pensiones; incluso el nombre de alguna mezcla ambas características. De ahí la colaboración mutua que se establece, a partir de su fundación por Maura en 1908, con el Instituto Nacional de Previsión, y dentro de él, con el régimen de libertad subsidiada.

Pronto se pensó que las Cajas de Ahorros debían colaborar en la solución de otro problema, el de la vivienda, lo que debe unirse a un decreto del ministerio de Gracia y Justicia, de junio de 1920, de tasa de alquileres, el cual, en su artículo 1 indicaba que “a partir de la fecha de la publicación de este Real Decreto, los contratos vigentes de arrendamiento de fincas urbanas de las capitales de provincia y poblaciones de más de 20.000 almas, se entenderán prorrogados con carácter obligatorio para los propietarios, sin alteración en la cuantía del alquiler”.

Todo esto se afianzó a partir de entonces, porque en la década de 1920 tuvo lugar una emigración del campo a la ciudad del orden del millón de personas. Una grandísima parte lo hacía para escapar de una vida miserable. Al huir del campo, no encontraban una situación mejor en la ciudad: corralas, chamizos, chabolas, buhardillas, sótanos, eran su albergue. Carecían de comodidades elementales. Todo esto constituía una carga social agobiadora que ha estudiado muy bien Xavier Tafunell¹⁷. Con todas las reservas estadísticas que el propio Tafunell pone de relieve, es posible, para entender lo suce-

¹⁷ Cfs. X. TAFUNELL, *La Construcción*, en el volumen coordinado por A. Carreras, *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, Fundación Banco Exterior, Madrid, 1989, especialmente las páginas 254-255.

dido en esta década, anotar el retraso de la construcción residencial frente a esta llegada de emigrantes. Así es como se puede ratificar el hacinamiento que existía en Madrid. Había alcanzado niveles máximos a finales del siglo XIX e inicios del XX. En Barcelona este fenómeno se fue ampliando en la segunda y tercera década del siglo XX.

Una buena pista para entender la magnitud del fenómeno y sus implicaciones radicalizadoras de los puntos de vista de notables conjuntos del proletariado procede de dos fuentes importantes. Una es la de los novelistas. En la trilogía de Pío Baroja, *La lucha por la vida*, no se ahorran referencias en este sentido. La otra es la de los médicos higienistas, seriamente alarmados por las consecuencias de esta situación. Es curioso que el género chico intentase minimizar el problema, trivializando esta durísima realidad, desde *La verbena de la Paloma* a *La Revoltosa*. Ante este alarmante panorama y la muy fuerte conflictividad urbana, además del bloqueo de alquileres, surge la legislación sobre las llamadas Casas Baratas. Para financiarlas, se acude a las Cajas de Ahorros benéficas.

La vinculación de las Cajas de Ahorros con el Ministerio de Trabajo se acentuó con el Real Decreto-Ley de 9 de abril de 1926 que Carlos García Oviedo¹⁸ considera que produjo la "extensión a las instituciones de ahorro del régimen de tutela del Estado en las entidades de Seguros, establecido por Ley de 14 de mayo de 1908".

Tras la Asamblea celebrada en Madrid, entre los días 16 y 18 de mayo de 1927, comenzó a constituirse la Confederación Nacional de Cajas de Ahorro Benéficas que, en la Asamblea General celebrada en Barcelona el 25 y 26 de junio de 1929, modificó los Estatutos de la Confederación para que ésta ostentase "la representación individual o colectiva de las Cajas de Ahorro confederadas... en cuantos asuntos les afecten cerca del Poder público español".

Con el Estatuto de las Cajas de Ahorros aprobado pro Decreto de 14 de marzo de 1933, elevado a rango de Ley por la de 7 de julio de 1934, aparece un inicio de colaboración de los Ministerios de Trabajo y Hacienda. Tras la Guerra Civil, y la ampliación de la obligatoriedad de inversión en altos porcentajes de fondos públicos, lo que era, en un inicio, un simple mecanismo de seguridad, se convirtió en un arma contra la inflación y en una descapitalización real de las Cajas. La Ley de 1977 puso fin a todo esto. Como antes el Ministerio de Trabajo había perdido todo el papel que tenía en estas instituciones, pasaron a ser las Cajas de Ahorros, sobre todo desde 1977, unas instituciones crediticias más, con la característica de dedicar a atenciones sociales todos sus beneficios. Esto tiene lugar a través del Fondo Social de cada Caja. Sin

¹⁸ Cfs. C. GARCÍA OVIEDO, *Tratado elemental de Derecho Social*, Victoriano Suárez, Madrid, 1934, pág. 643.

embargo, parecen volver al viejo planteamiento muchas Comunidades Autónomas, para resolver sus problemas financieros¹⁹.

A partir del Informe Revel está planteada la cuestión de una posible aparición de accionistas en las Cajas de Ahorros. Por ahora todo lo que parece permitirse es que se mejore su capitalización a través de *participaciones* que no suponen el control de la Caja.

4. El mundo cooperativo

El cooperativismo en España ha tenido, esencialmente, siete líneas doctrinales de impulso y dos características generales. Una característica fue la de su muy alta mortandad, y ello es lógico. El cooperativismo se basa en un modelo societario de igualdad, donde la voluntad de los socios, su capacidad de voto y, por lo tanto, el número de sufragios que poseen es ajeno a la cuantía del capital que invierten y al trabajo que realizan. Esto motiva siempre que el empresario, gerente, director, encargado o responsable de la misma, se encuentra con facilidad dificultado en su actividad por el voto de los socios. Si el empresario es bueno, logra, naturalmente, sortear estos obstáculos; pero esa realidad muestra de tal manera su calidad al conjunto de la sociedad, que motiva que el mundo capitalista le lance espléndidas ofertas si acepta pasar a él, sabiendo este empresario, además, que su trabajo será más simple. Eso es lo que exige que el dirigente de una cooperativa tenga, además, algún otro tipo de compromiso ideológico. Sólo así es capaz de soportar las dificultades que el cooperativismo ofrece para una acción adecuada.

La segunda característica es que, en el mundo, el movimiento cooperativo se apoya en las cooperativas de consumo. El retorno cooperativo pasa a ser su punto de apoyo. Las cooperativas de producción suelen aparecer como suministradoras de bienes para las de consumo, para así escapar definitivamente del sistema capitalista. En España, sin embargo, las cooperativas que tienen un mayor peso relativo son las cooperativas de producción, que en buena cantidad de casos nada tienen que ver con el intento de que escapen del mercado libre, capitalista, los consumidores. Existe una excepción a todo esto, muy importante además, a partir de la Ley Dato de Accidentes de Trabajo de 1900: el cooperativismo de seguros, en general, casi siempre el de seguros de accidentes de trabajo, que recibe el nombre de mutualismo. Pero, obviamente, no lleva ninguna antorcha anticapitalista.

Todo esto, como se ha dicho, tiene entre nosotros, y como más importantes, siete fuentes doctrinales diferentes: la socialista, la anarquista, la de los

¹⁹ Cfs. J. VELARDE FUERTES, "Reflexión sobre los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Control Externo*, vol IV, núm. 12, tomo 2, septiembre (2002), especialmente la pág. 58.

revolucionarios del 68, la religiosa, la falangista, la del nacionalismo vasco y la del capitalismo sin más. En el fondo existe en la mayoría de estas manifestaciones un regusto evidente anticapitalista y antiliberal. El socialismo exhibirá siempre la cooperativa de máquinas de coser Alfa. El movimiento cooperativo de la vivienda que más impresionó al doctrinario del cooperativismo, Charles Gide, fue la que el republicano y seguidor de la revolución del 68, Arturo Soria, montó con el nombre de Ciudad Lineal. El mundo religioso se encuentra, con Sisinio Nevares, S.J., detrás de un fuerte cooperativismo crediticio rural, hasta el punto de poder señalarse que sin él no sería posible entender el nacimiento y difusión de las Cajas Rurales. Incluso la cooperativa actual de Fuente Vaqueros no se entiende sin la especial religiosidad de los pastores. La gran cooperativa azucarera ACOR tiene su origen en el movimiento de los remolacheros que, frente al capitalismo de las grandes azucareras, movilizó el falangista Onésimo Redondo, a su vez muy influido por Sisinio Nevares, como sucedía, con toda la Falange de Valladolid. Origen cooperativo inequívocamente falangista tiene, asimismo, la Central Lechera Asturiana. El padre Aritzamendiardieta, que creó ese coloso del MCC, o Movimiento Cooperativo de Mondragón, jamás ocultó su militancia doctrinal en el nacionalismo vasco.

Como he señalado antes, si bien con impulsos relacionados con la Iglesia, pero casi siempre de modo independiente, el mundo empresarial ha creado, en beneficio propio, las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Su peso económico es notable. Cuando se redactó la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, este mundo empresarial hubo de reaccionar de modo muy explícito para conseguir no ser estatificadas, lo mismo que sucedió, en cambio, con las Compañías de Seguros de Accidentes de Trabajo. Fui testigo de lo muy a última hora que se aceptó su pervivencia. La cooperativa Alfa, así como pequeñas cooperativas anarquistas situadas en Cataluña, lograron pervivir después de la Guerra Civil. Al cabo de algún tiempo los famosos pactos CNT-CNS acabaron por venir en el auxilio de las últimas.

El movimiento cooperativo en ocasiones se ha mostrado expansivo en grado sumo. El caso más evidente es la grandiosa realidad de Mondragón. A veces el Gobierno pareció asustarse con alguna de estas expansiones. Tal ocurrió con las Cajas Rurales, cuando el Gobierno desoyó la posibilidad que José Barea, a la sazón presidente del Banco de Crédito Agrario —entidad crediticia después incorporada al BBVA—, impulsó, dentro de un modelo parecido al que había detrás de la expansión del *Crédit Agricole* francés, el que éstas tuviesen una cúpula de enorme tamaño. Finalmente no es posible dejar de aludir en el terreno agrario a las Sociedades Agrarias de Transformación (SAT), una especie de paracooperativas que pueden tener filiales que sean sociedades anónimas. El ejemplo más importante en este terreno es el de la mencionada Central Lechera Asturiana, que controla, como entidad más importante, a la Corporación Alimentaria Peñasanta S.A. (CAPSA). Como sucede en las cooperativas, en las SAT la figura clave y difícil es la del empresario vinculado a ellas. Cuando aparece, como sucedió en este caso, se despejan multitud de interrogaciones.

La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, las mencionadas SAT y la Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales –que sustituye a la Ley de Sociedades Anónimas Laborales 15/1986, de 25 de abril–, empujan toda esta realidad hacia simples variantes de formas capitalistas. El elemento anticapitalista que se encuentra entre “los pioneros de Rochdale”, tan unido al socialismo utópico que tiene incluso consecuencias culturales importantes –como son los Coros y Orfeones de trabajadores, el más importante de los cuales son los Coros Clavé y que explica, en parte nada menos que al Orfeón Donostiarra–, se va esfumando progresivamente²⁰. El puente lo constituye esa creación intelectual de Alfonso García Valdecasas, que es la Sociedad Anónima Laboral, que a su vez tendría que estar controlada por una Fundación Laboral, que es la que le da su sentido social, no capitalista. Pero esto, ¿está aún vivo, o tiende a alterarse con el tiempo?²¹

5. Alusión final

Cuando en España existía un régimen de capitalización en los seguros sociales defendí que con sus reservas se controlasen empresas capitalistas²². En Suecia eso tuvo alguna vigencia. Desde luego no es el modelo implantado por José Piñera en Chile. Si en algún grado, como propone el profesor Barea, se da el salto al sistema de capitalización, la cuestión es probable que pase a tener actualidad; pero elucubrar sobre ello este año de 2004 me parece ocioso.

²⁰ Merece la pena tener en cuenta, en este sentido, los trabajos de: V. SALINAS LA CASTA, “Las secciones de crédito de las cooperativas agrícolas valencianas”, *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 37, 4º trimestre (2001), págs. 71-96; A. MARTÍN MESA, *Las crisis de las Cajas Rurales españolas y el nuevo modelo del cooperativismo de crédito agrario*, Universidad de Granada, Granada, 1988; y el ya clásico de A. ROJO FERNÁNDEZ, “Las crisis de las Cajas Rurales españolas”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 17 (1985).

²¹ Sobre esto véase, como más reciente, A. CANO LÓPEZ, *Teoría Jurídica de la Economía Social. La Sociedad Laboral; una forma jurídica de empresa de economía social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2002; también el trabajo dirigido por J. BAREA Y J.L. MONZÓN, *Libro Blanco de la Economía Social en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992. Creo de interés, respecto al nacimiento de las Sociedades Anónimas Laborales, J. VELARDE FUERTES, “Datos anecdóticos de un economista sobre la creación de la S.A. Laboral de los Transportes Urbanos de Valencia”, en la obra *SALTUV. La empresa comunal. Una experiencia española de socialización*, Hijos de Simeón Durá S.A., Valencia, 1970, págs. 97-108. Su consulta le hubiera dado a Cano López unos puntos de vista mayores sobre las Sociedades Anónimas Laborales que los que ofrece en la obra citada, páginas 242-246, y hubiera entendido mejor el *Dictamen sobre procedimientos de creación de Sociedades Anónimas Laborales y sobre los recursos que deben habilitarse para su financiación*, de M. BROSETA PONT, Valencia, 1967.

²² Por primera vez lo planteé en el artículo “Algunos problemas económicos del sistema español de seguros sociales”, *Cuadernos de Previsión Laboral*, núm. 11 (1956), págs. 29-52; la situación tradicional la traté en la nota “La inversión de los fondos de previsión”, en *Revista de Trabajo*, núm. 32, 4º trimestre (1970), pág. 143, mera introducción al trabajo clásico de este título de Inocencio Jiménez, que va de la página 144 a la 178; su selección respecto a la edición original es también mía.

Bibliografía

- AMPUERO, R., *Nuestros años verde olivo*, 5ª ed., Planeta Chilena, Santiago de Chile, 2001.
- AUSUBEL J. H. y GRÖBLES, A., "Working less and living longer. Long term trends in working time and time budgets", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 50, núm. 3, noviembre (1995), págs. 113-131.
- BAREA, J. Y MONZÓN, J.L., *Libro Blanco de la Economía Social en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.
- BROSETA PONT, M., *Dictamen sobre procedimientos de creación de Sociedades Anónimas Laborales y sobre los recursos que deben habilitarse para su financiación*, Valencia, 1967.
- CANO LÓPEZ, A., *Teoría Jurídica de la Economía Social. La Sociedad Laboral; una forma jurídica de empresa de economía social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2002.
- DE MIGUEL, A., *Los mayores activos*, SECOT, Madrid, 2001.
- FERE, *Significatividad social de la escuela católica*, Ediciones SM, Madrid, 2002.
- FOGEL, R. W., "Catching up the economy", *The American Economic Review*, vol. 89, núm. 1, marzo (1999), págs. 1-21. En castellano: "Los cambios a partir del año 2000", *Crónica de Economía*, núm. 5, otoño (1999), págs. 8-33.
- GARCÍA OVIEDO, C., *Tratado elemental de Derecho Social*, Victoriano Suárez, Madrid, 1934.
- LAMO DE ESPINOSA, J., *La década perdida*, Mundi-Prensa, Madrid, 1998.
- MARTÍN MESA, A., *Las crisis de las Cajas Rurales españolas y el nuevo modelo del cooperativismo de crédito agrario*, Universidad de Granada, Granada, 1988.
- RANGEL, C., *Del buen salvaje al buen revolucionario. Mitos y realidades de América Latina*, Libros de Monte Avila, Barcelona, 1976.
- ROJO FERNÁNDEZ, A., "Las crisis de las Cajas Rurales españolas", *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 17 (1985).
- SALINAS LA CASTA, V., "Las secciones de crédito de las cooperativas agrícolas valencianas", *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 37, 4º trimestre (2001), págs. 71-96.
- SHAW, G. B., *Guía de la mujer inteligente para el conocimiento del socialismo*.
- TAFUNELL, X., *La Construcción*, en A. Carreras, *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, Fundación Banco Exterior, Madrid, 1989.
- VEBLEN, T. H., *Teoría de la clase ociosa*, traducción de Vicente Herrera, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 1951.

- VELARDE FUERTES, J., "Algunos problemas económicos del sistema español de seguros sociales", *Cuadernos de Previsión Laboral*, núm. 11 (1956), págs. 29-52.
- VELARDE FUERTES, J., "Datos anecdóticos de un economista sobre la creación de la S.A. Laboral de los Transportes Urbanos de Valencia", en la obra *SALTUV. La empresa comunal. Una experiencia española de socialización*, Hijos de Simeón Durá S.A., Valencia, 1970.
- VELARDE FUERTES, J., "La inversión de los fondos de previsión, en *Revista de Trabajo*, núm. 32, 4º trimestre (1970).
- VELARDE FUERTES, J., "Reflexión sobre los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Control Externo*, vol IV, núm. 12, tomo 2, septiembre (2002).
- VELARDE FUERTES, J., *España ante la socialización económica. Una primera aproximación*, Zero, Algorta, 1970
- VELARDE FUERTES, J., *Introducción a la historia del pensamiento económico español en el siglo XX*, Editora Nacional, Madrid, 1974.
- WILSON, W. J., *When work disappears: the world of the new urban poor*, Knopf, Nueva York, 1996.

El Tercer Sector desde el ámbito de las Comunidades Autónomas: los servicios sociales de atención a las personas mayores

Eduardo Bandrés Moliné

Consejero de Economía, Hacienda y Empleo
Gobierno de Aragón
Catedrático de Economía Aplicada

El intenso desarrollo del Sector No Lucrativo en España ha coincidido en el tiempo con el proceso de descentralización política y administrativa del Estado de las Autonomías. La creación de numerosas entidades a lo largo del decenio de 1980 y la etapa de consolidación y madurez del sector que se observa en el decenio siguiente, se producen en sintonía con la asunción de nuevas competencias por parte de las Comunidades Autónomas, precisamente en buena parte de las actividades y funciones que desempeñan las entidades no lucrativas.

Cualquiera que sea el criterio utilizado para delimitar los fines y el ámbito de actuación de las organizaciones que conforman el Tercer Sector, y a pesar de la frecuente existencia de situaciones de pluriactividad, se pone de manifiesto que las áreas que concentran mayor volumen de personas y de recursos son, en lo que se refiere al sector público, responsabilidad básica de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Me refiero, principalmente, a cultura y ocio, educación, servicios sociales y deportes. Quiere ello decir que ese espacio creciente que ocupa el Tercer Sector entre el Estado y el mercado ha de interpretarse, en lo que al Estado se refiere, en términos de los niveles subcentrales de gobierno. A pesar de que las actividades emergentes nacen, en los últimos años, con una fuerte vinculación a problemas de orden internacional (el medio ambiente, la cooperación al desarrollo o la globalización), la mayoría de las entidades no lucrativas trata de dar respuesta a necesidades y demandas que se perciben desde la cercanía de cada comunidad social por sus asociados y voluntarios. Baste para ilustrar tal afirmación que de todas las entidades no lucrativas existentes en Aragón, en el año 2000, cerca de un 90 por 100 tenía su ámbito de actuación limitado a un determinado municipio, comarca o provincia, o a lo sumo al conjunto de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, no todas las entidades que operan en el Tercer Sector desarrollan funciones con el mismo impacto sobre la sociedad en la que operan, ya sea por el tamaño mayor o menor de su organización, por la naturaleza sus actividades o por el consumo interno o externo de sus propios servicios. De hecho,

la existencia de muchas entidades y socios, con un número elevado de finalidades de actuación no es por sí misma causa suficiente para hablar de un potente tejido social no lucrativo. Una sencilla caracterización de las entidades no lucrativas permite establecer la diferencia entre dos bloques principales: uno de tipo participativo, centrado en el ejercicio de una ciudadanía asociativa que comparte aficiones o inquietudes culturales y deportivas, y que apenas va más allá de sus propios asociados, y otro, en el que conviven la profesionalización y el voluntariado, dirigido a la prestación de servicios externos concurrentes con el sector público y el mercado.

Una reciente investigación del Instituto Aragonés de Estadística y del Consejo Económico y Social de Aragón¹, realizada a partir de estadísticas propias, pone de manifiesto que de las 7.934 entidades creadas en Aragón hasta el año 2000, sólo 232, es decir, un 3 por 100, podían definirse como *entidades avanzadas*, al reunir todos los criterios que esa investigación establece como requisitos de profesionalidad: locales propios o alquilados, ingresos superiores a la media y personal remunerado. Pues bien, en este Sector No Lucrativo avanzado las actividades predominantes son la educación y los servicios sociales, hasta el punto de representar la mitad de todas las entidades avanzadas, mientras que en el conjunto del sector apenas significaban una cuarta parte. La elevada concentración de actividades avanzadas en educación y servicios sociales se explica porque en ambos casos se requieren volúmenes apreciables de recursos económicos, personal cualificado y equipamientos mínimos para la prestación de servicios. Además, las entidades más avanzadas dependen en menor medida de las transferencias de las Administraciones Públicas: sólo el 19 por 100 de sus ingresos tiene esa procedencia, frente a un 40 por 100 en el resto de entidades no lucrativas.

En lo que sigue, estas líneas revisan el papel de este grupo de entidades avanzadas en el plano de las Comunidades Autónomas, y en particular los servicios sociales de atención a las personas mayores, por cuanto constituyen una de las áreas competenciales más significativas de las Comunidades Autónomas en las que la presencia de entidades no lucrativas es más importante, a la vez que se configura como un ámbito de necesidades sociales crecientes ante el proceso de envejecimiento de la población española. En otras palabras, se trata de ver qué papel podrían desempeñar los distintos agentes y organizaciones que operan en un sistema descentralizado de servicios sociales, como el español, y cuáles deben ser las relaciones entre las distintas Administraciones y el Tercer Sector.

El problema es bien conocido. El cuidado de las personas mayores ha sido cubierto de manera informal en el seno de las familias –y lo sigue siendo aún en gran medida–, pero las tendencias en el mercado de trabajo y la propia diná-

¹ Véanse: INSTITUTO ARAGONÉS DE ESTADÍSTICA, *Estadística del Sector no Lucrativo en Aragón. Año 2000*, Zaragoza, 2003, y DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO, GOBIERNO DE ARAGÓN, Y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN, *El Tercer Sector en Aragón, un análisis sociológico*, CESA, Zaragoza, 2003.

mica de relaciones personales en las sociedades contemporáneas apuntan hacia un debilitamiento de las redes de protección basadas en la solidaridad familiar. La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo —agente básico en la producción de cuidados personales en las familias españolas— y la separación geográfica de padres e hijos adultos en diferentes ciudades o en una misma localidad aumentan el coste de la provisión informal de los servicios sociales y generan una demanda insatisfecha de asistencia que deberá ser cubierta por el mercado, por el sector público o por el Tercer Sector. Porque el dilema entre una alternativa de tipo anglosajón, basada de forma primordial en el mercado, y otra de tipo escandinavo, que descarga el sistema de bienestar social en las instituciones del sector público, puede salvarse con un modelo intermedio en el que la familia y las entidades no lucrativas permitan compatibilizar la participación de la mujer en el mercado de trabajo con el desempeño de funciones de bienestar orientadas por criterios de eficiencia y equidad.

Las necesidades en el ámbito de los servicios sociales no se limitan a la dotación de mayor número de plazas residenciales, sino que se requerirán esfuerzos importantes que complementen la acción asistencial de las familias y que faciliten la permanencia de las personas mayores en su propia vivienda. Esto exigirá un mayor desarrollo del servicio de ayuda a domicilio y su coordinación con la atención domiciliaria de carácter sanitario, así como la construcción de centros de día para dependientes y residencias asistidas para estancias temporales, con objeto de aliviar la carga familiar en los cuidados de larga duración. Cabe esperar, además, que los avances tecnológicos contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ancianos en relación con sus capacidades.

Por otra parte, las exigencias de utilización eficiente de los recursos sanitarios están desplazando la atención geriátrica desde las instituciones hospitalarias a las residencias, habida cuenta de que la ocupación de camas hospitalarias por enfermos de larga duración infrutiliza el potencial tecnológico de los centros y eleva el coste de provisión de servicios esencialmente asistenciales. Los colectivos de ancianos requieren tratamientos o cuidados intensivos en trabajo (enfermería, asistencia social, terapia ocupacional) que pueden prestarse de manera más eficiente en residencias habilitadas al efecto. El problema, en España, es que existe una grave carencia de plazas residenciales, como se manifiesta en las largas listas de espera existentes, y que gran parte de las plazas de válidos tienen que ser reconvertidas en plazas de asistidos.

La sustitución de la atención hospitalaria por las residencias, y de éstas por la ayuda a domicilio, no deja de ser una secuencia muy frágil por razones económicas. Normalmente la ayuda a domicilio se ha planteado como un servicio asistencial financiado por el sector público, pero si se tiene en cuenta el crecimiento de los potenciales beneficiarios —envejecimiento de la población, deterioro físico y necesidad de apoyo—, así como la menor disponibilidad de la familia, una intensificación de la ayuda a domicilio podría acarrear costes muy elevados para la hacienda pública. Falta, en suma, un debate social y político,

sobre quién ha de soportar el coste de los cuidados de larga duración a las personas mayores, estableciendo las prioridades en la planificación de los recursos sociales y sanitarios, en la formación de los profesionales implicados y en los sistemas de financiación y gestión.

Todo ello abunda en la necesidad de adaptar las políticas sociales al fenómeno del envejecimiento de la población, rediseñando de forma coordinada los mecanismos de protección entre Estado, mercado y Tercer Sector. La complejidad administrativa de una tarea semejante tendrá que enfrentarse también con la existencia de sistemas de provisión descentralizada en la mayor parte de los servicios, lo que exigirá fórmulas de cooperación institucional entre los distintos niveles de gobierno.

En esa dirección caminan las recientes medidas adoptadas en España. Así, por ejemplo, el Plan de Acción para las Personas Mayores, 2003-2007, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales² y aprobado por el Gobierno en agosto de 2003, propugna el establecimiento de sistemas estables de colaboración entre la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y toda clase de organizaciones sociales no gubernamentales que prestan servicios a ese sector de población. Entre los objetivos del Plan figura la búsqueda de mecanismos estables y permanentes de cooperación interadministrativa, impulsando la coordinación y la colaboración, desarrollando programas conjuntos y estimulando la participación de la sociedad civil. En relación con este último punto, el Plan se plantea la aplicación de medidas destinadas al apoyo técnico y financiero de las asociaciones de mayores, organizaciones no gubernamentales y movimientos de voluntariado que se dediquen a la atención social a las personas mayores. Asimismo, se decanta por la cooperación con dichas entidades para la promoción y prestación de servicios sociales acreditados con estándares de calidad y demás garantías de cualificación.

La colaboración entre el Gobierno del Estado, las Comunidades Autónomas, los municipios y las entidades no lucrativas, en materia de atención a la dependencia de las personas mayores, se impone a partir de dos hechos bien evidentes: la escasa cobertura presente de estas necesidades y la urgencia por arbitrar fórmulas de planificación y gestión que optimicen los recursos puestos en juego por todos los agentes implicados. Porque con el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y municipios resulta inabordable la cobertura de las previsiones de crecimiento de la demanda de servicios públicos de atención a las personas mayores con arreglo a la evolución de la población dependiente en los próximos veinticinco años.

De hecho, la asunción de las competencias de gestión de los servicios sociales por parte de las Comunidades Autónomas ha significado un impulso en la

² INSTITUTO DE MIGRACIONES Y SERVICIOS SOCIALES, *Plan de Acción para las Personas Mayores, 2003-2007*, Secretaría General de Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

extensión de esta clase de servicios, muy por encima de los escasos recursos recibidos desde el antiguo Inerser en el momento de realizarse las transferencias. En la práctica, y hasta el momento en que entra en vigor el sistema de financiación autonómica, en el año 2002, la financiación del Estado a las Comunidades Autónomas para servicios sociales apenas ha evolucionado con arreglo al índice de precios de consumo, muy por debajo del crecimiento de los ingresos generales del Estado. El esfuerzo de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos ha permitido hacer frente a la cofinanciación de programas estatales, como el Plan Gerontológico o el Plan Concertado, así como abordar la creación de nuevas residencias, viviendas tuteladas y otros mecanismos de atención.

Cualquiera de las opciones de provisión de servicios asistenciales para las personas mayores, mediante una adecuada combinación de los actuales recursos de cuidados familiares, ayuda a domicilio, centros de día y residencias, requerirá más recursos financieros. Bastaría con evaluar el coste privado de los cuidados informales en el seno de la familia para multiplicar los recursos necesarios para su cobertura.

La solución, a mi juicio, pasa por un modelo mixto de provisión de servicios en el que, de nuevo, las distintas Administraciones Públicas y las entidades sin fines de lucro deben necesariamente cooperar. Por una parte, la insuficiencia de recursos puede resolverse analizando la dependencia de larga duración como una contingencia asegurable desde el Estado mediante el establecimiento de una contribución obligatoria, universal y pública que complemente los ingresos fiscales ordinarios: un porcentaje del salario a determinar, y que podría estar ligeramente por encima del 1 por 100, cuya cotización se iniciaría a partir de una cierta edad. De este modo, el Estado obtendría recursos adicionales para financiar los servicios sociales transferidos a Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, tanto los proporcionados directamente por las familias en el propio hogar, como los de atención a domicilio, centros de día y residencias.

Por otra parte, la provisión de los servicios debería contar con el establecimiento de un sistema mixto público-privado con presencia destacada de las entidades sin fines de lucro, porque los cuidados de larga duración a personas mayores son un tipo de servicio muy apropiado para la participación del Sector No Lucrativo: no requieren apenas inversión en tecnologías, son muy intensivos en trabajo –y en tiempo– y pueden prestarse en el propio domicilio de quien los recibe. Los recursos específicamente asistenciales se coordinarían –y aquí entraría con mayor presencia el sector público– con el sistema sanitario y con la dotación de plazas para asistidos.

Se trata de profundizar en las buenas prácticas ya existentes. La presencia de entidades no lucrativas en la provisión de servicios sociales se ha desarrollado de modo notable en todas las Comunidades Autónomas, también en lo que se refiere a la gestión de residencias y centros de día, a partir de la extensión de conciertos en los que la financiación pública se combina con sistemas

diversos de gestión privada. Estamos, sin duda, ante una aportación del Tercer Sector que resulta claramente positiva, por cuanto junto a valores sociales que motivan su participación en la prestación de esta clase de servicios, incorpora criterios de gestión generalmente más flexibles y eficientes que los que proporciona la Administración Pública, y en los que la rentabilidad económica se limita a lo necesario para garantizar el mantenimiento de los fines sociales de las propias entidades. Por eso deberían tener preferencia las entidades sin fines de lucro frente a cualquier otra iniciativa privada a la hora de concertar plazas con el sector público.

Ello no impide reconocer que la Administración Pública debe ejercer un control riguroso de los servicios y centros concertados que asegure el cumplimiento de las exigencias técnicas de homologación de las instalaciones, cualificación adecuada del personal contratado y calidad de la atención prestada a las personas mayores. Aunque los conciertos han permitido incrementar el grado de cobertura de la demanda, es preciso reconocer que no siempre se ha ejercido con el suficiente rigor la inspección y el control público de los centros privados, no sólo para sancionar los posibles incumplimientos, sino para arbitrar, en su caso, los mecanismos de ayudas públicas que permitan resolver las carencias existentes.

Sin eludir la responsabilidad política última, y aun el obligatorio liderazgo, de los gobiernos en la provisión de los servicios sociales propios del Estado de Bienestar, lo cierto es que las modernas estructuras del bienestar se han enriquecido con la presencia de organizaciones muy diversas, como cooperativas, sindicatos, asociaciones, Iglesias y organizaciones no gubernamentales en general. En el momento presente, el desarrollo del Tercer Sector ha encontrado en el bienestar social uno de sus ámbitos de actuación más sobresalientes, en especial en la prestación de servicios de asistencia social a los grupos más necesitados. Conjugar las obligaciones de unos –los gobiernos– con la participación de otros –las entidades no lucrativas– es, más que un buen propósito, una condición imprescindible para optimizar los recursos existentes y alcanzar un mejor grado de cumplimiento de lo que la sociedad nos demanda, ahora y en el futuro.

Bibliografía

- INSTITUTO ARAGONÉS DE ESTADÍSTICA, *Estadística del Sector no Lucrativo en Aragón. Año 2000*, Zaragoza, 2003.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO, GOBIERNO DE ARAGÓN, Y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN, *El Tercer Sector en Aragón, un análisis sociológico*, CESA, Zaragoza, 2003.
- INSTITUTO DE MIGRACIONES Y SERVICIOS SOCIALES, *Plan de Acción para las Personas Mayores, 2003-2007*, Secretaría General de Asuntos Sociales, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

Política económica y Tercer Sector

Miguel González Moreno

Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Granada

Como es sabido, a lo largo de la historia se han arbitrado distintos mecanismos para dar respuesta a los tres dilemas que han marcado la vida material del hombre y de los países: qué (asignación), cómo (producción) y para quién (distribución) producir. Tras los conocidos acontecimientos ocurridos a finales del pasado siglo, parece que sólo es posible una única respuesta a los tres interrogantes planteados: el mercado. Esta hegemonía del mercado a la hora de determinar los bienes y servicios que se van a producir, los sistemas de producción y los mecanismos primarios de distribución de las rentas que retribuyen a los factores productivos, no es impedimento para admitir que en determinadas y contadas circunstancias el mercado sea sustituido por el sector público como mecanismo de asignación de recursos y de provisión de servicios. Tales excepciones comprenderían desde la producción de bienes públicos puros y preferentes, hasta la existencia de estructuras de mercado propias de la competencia imperfecta, pasando por la presencia en algunos mercados de problemas de información asimétrica o bien de efectos externos positivos o negativos.

Aunque la Economía Social hunde sus raíces en siglos pasados, en especial si consideramos el cooperativismo, el asociacionismo, el mutualismo o las instituciones benéficas, lo cierto es que hasta fechas recientes no hemos asistido a un renacer y a un desarrollo importante de las iniciativas, las instituciones, las organizaciones y las empresas que solemos encuadrar dentro del Tercer Sector.

Este relativo aletargamiento ha tenido dos consecuencias a considerar. De una parte, la Economía Social durante mucho tiempo ha ocupado un lugar marginal dentro de los mecanismos asignativos, productivos y distributivos de las economías desarrolladas, quedando relegados los principios de cooperación, solidaridad y voluntariedad; por el contrario, las sociedades y economías occidentales se han cimentado cada vez más en los principios motores del mercado (competitividad y máximo lucro), parcialmente corregidos en sus efectos más extremos y negativos por un Estado benefactor. Y de otra parte, el papel secundario desempeñado por la Economía Social hasta las décadas finales del siglo XX ha conllevado su olvido y postergación por parte de los artífices de la política económica, cuyo papel se ha ceñido básicamente, aunque no sólo, a regular la creación y controlar el desarrollo de las distintas instituciones y figuras empresaria-

les que componen el Tercer Sector, y a otorgarles apoyos financieros y tratamientos fiscales más o menos favorables.

Pero, sin duda, el panorama descrito con brevedad comenzó a cambiar drásticamente hace dos o tres décadas. Más concretamente, a raíz de la crisis de los años setenta se produjo una serie de importantes y decisivas *transformaciones estructurales*, no circunscrita sólo al ámbito económico, que operando en diversas direcciones y actuando con distintos grados de intensidad ha propiciado el resurgir de la Economía Social tanto en el ámbito empresarial como en el terreno de no mercado y, por consiguiente, la necesidad de que la política económica preste atención a las actividades y a los agentes encuadrados en el Tercer Sector.

Un breve recuento de los mencionados cambios, en modo alguno exhaustivo, comprendería los siguientes:

- *Cambios sectoriales*: los procesos de desarrollo económico han ocasionado una profunda modificación de las estructuras sectoriales del empleo y de la producción; de manera que tras un primer estadio de desagrarización y uno segundo de industrialización, se ha alcanzado una acusada terciarización no sólo de las economías sino también de las sociedades occidentales. Este protagonismo del sector servicios es fundamental para el Tercer Sector tanto por razones de oferta como de demanda. En el primer caso, porque la estructura empresarial y las características laborales de los servicios se amoldan perfectamente a las peculiaridades del Tercer Sector; y en el segundo, porque la mayor fuente de demanda presente, y sobre todo futura, se centra en los servicios, sean éstos de mercado o de no mercado.
- *Cambios demográficos*: en este terreno han ocurrido dos fenómenos que afectan a la Economía Social: el envejecimiento de la población y los fuertes procesos inmigratorios. De ambos hechos, en especial del primero, se derivan unas necesidades difícilmente detectables y asumibles por el mercado. En consecuencia, ante el desconocimiento del mercado y el retraimiento de un sector público, más centrado en salvar el equilibrio presupuestario y menos en atender las nuevas necesidades que se desprenden de los cambios poblacionales, la nueva estructura por edades de la población española está generando un conjunto de modificaciones estructurales en la demanda que abre nuevos horizontes a la Economía Social.
- *Cambios tecnológicos y organizativos*: los importantes y trascendentales avances tecnológicos están favoreciendo la aparición de nuevas formas de organización de la producción y de la gestión empresarial e institucional. Gracias a las Tecnologías de la Información (TI) es posible la descentralización de la producción y la adopción de estructuras empre-

sariales más flexibles y dinámicas. Por ello, las empresas y las instituciones del Tercer Sector pueden tener presencia en mercados y actividades de muy difícil acceso en el pasado, y competir en mejores condiciones y ofrecer nuevos y mejores productos.

- *Cambios sociales*: tras unos años de absoluto predominio de los valores y las actitudes sociales propios del capitalismo competitivo, estamos asistiendo a un avance de los valores que constituyen las señas de identidad de la Economía Social: la solidaridad, la cooperación, el voluntariado...
- *Cambios laborales*: frente a la progresiva liberalización de las coordenadas básicas del mercado de trabajo, están apareciendo nuevas formas de articulación del trabajo, encuadradas dentro del Tercer Sector, más eficaces frente a las periódicas crisis del empleo y la creciente inseguridad laboral.

Debido a los cambios comentados, las políticas económicas nacionales han perdido autonomía y eficacia, desviando su atención desde objetivos estabilizadores y distributivos hacia otros estrechamente ligados con la eficiencia en la asignación de recursos. Como consecuencia de la modificación en los objetivos, paralelamente ha tenido lugar un cambio en los instrumentos, quedando relegadas las políticas económicas de demanda y ocupando una posición privilegiada las políticas de oferta y de incentivos. En suma, se ha desplazado el centro de gravedad desde la estabilización y la distribución hacia la liberalización y la asignación eficiente; desde la regulación basada en los *fallos del mercado* al mercado sustentado en los *fallos del sector público*; desde las políticas macroeconómicas de demanda a las políticas microeconómicas de oferta...

Pero esta distribución de papeles entre el mercado y el sector público no puede ocultar la creciente importancia que está adquiriendo el Tercer Sector tanto desde el punto de vista cuantitativo (aportación al PIB, generación de puestos de trabajo...) como estratégico (creación de nuevas actividades, prestación de servicios sociales, vehículo para la política activa de empleo...); todo ello implica que la política económica tenga que prestar cada vez mayor atención a un sector en constante expansión y transformación.

En este sentido, la progresiva relevancia que está adquiriendo el Tercer Sector dentro de la sociedad y la economía españolas requerirá, más pronto que tarde, la confección y puesta en marcha de un amplio programa de política económica dirigido a impulsar y afianzar las numerosas y distintas actividades que conforman la Economía Social. Dicho programa comprendería, entre otras tareas, las siguientes: un diagnóstico de los principales problemas que impiden una mayor presencia del sector dentro de la realidad económica española; la formulación de un programa de actuación, donde se formulen los objetivos a conseguir, las líneas estratégicas a desarrollar y los programas, subprogramas

y actuaciones concretas a aplicar, tanto de carácter horizontal como vertical; y, por último, se debería establecer un sistema adecuado y fiable de evaluación (*ex ante*, intermedia y *ex post*) de las políticas aplicadas, para así diseñar las medidas correctas, evitar y corregir posibles desviaciones, y proceder seguidamente a un examen del grado de consecución de los objetivos propuestos.

Como es comprensible, por razones de espacio y de tiempo, no es este el lugar y ni el momento más adecuados para proceder a pormenorizar una labor como la apuntada. Sin embargo, sí sería posible exponer, con brevedad y concisión, las líneas maestras de una hipotética política económica específica para el Tercer Sector de la economía española: objetivos a alcanzar, dificultades a superar, líneas estratégicas a implementar y actuaciones a desarrollar.

Aunque, evidentemente, toda política económica que tenga por objeto la Economía Social ha de tener como fin último el reforzamiento de sus principios inspiradores y motores, estimo que dicha política económica ha de establecer unos *objetivos* claros y operativos; teniendo en cuenta los problemas que actualmente padece el sector, podrían ser los siguientes:

- Articular y desarrollar la oferta de los bienes que producen y los servicios que prestan las organizaciones empresariales y no empresariales que forman el Tercer Sector.
- Identificar las fuentes de demanda, tanto efectivas como potenciales, que no están suficientemente cubiertas por los desajustes detectados en la oferta.
- Lograr una adecuación y acoplamiento entre la oferta y la demanda.

Pero es preciso reconocer, para no incurrir en errores y evitar distorsiones, que no es fácil diseñar y aplicar una política económica específica para el Tercer Sector, puesto que en el camino que conduciría a la consecución de los objetivos propuestos nos encontraríamos con algunos de los siguientes *obstáculos*:

- Se requiere una delimitación clara y certera de lo que comprendería y no comprendería el Tercer Sector, sin esta tarea previa la política económica no podría identificar los problemas a solventar ni los agentes a los que irían destinadas las actuaciones.
- Es preciso perfilar con nitidez los diferentes niveles administrativos con competencias de política económica, de forma que no actúen descoordinadamente.
- Las medidas de política económica no pueden desvirtuar los principios inspiradores de la Economía Social; respetando, por tanto, las distancias que la separan y la significan tanto de las empresas capitalistas como del sector público.

- Las actuaciones diseñadas en su caso por los artífices de la política económica han de evitar cualquier control o intervención de y en los órganos de las empresas y de las instituciones del Tercer Sector.
- Toda política de regulación ha de velar por el mantenimiento de las señas de identidad de la Economía Social, dado que en muchas ocasiones las empresas de Economía Social corren el riesgo de perderlas u olvidarlas al tener que competir en los mercados con empresas que se inspiran en principios radicalmente distintos.

A continuación, salvados y tenidos en cuenta los anteriores obstáculos, procedería articular la política económica en torno a dos grandes *líneas estratégicas*:

1. *Maximizar las potencialidades de la Economía Social:*

- Capacidad de vertebración y cohesión social.
- Poder de arrastre y de movilización en determinados colectivos sociales.
- Dinamismo y fortaleza frente a coyunturas adversas.
- Flexibilidad organizativa.
- Importancia para las políticas activas de empleo: yacimientos de empleo.
- Vehículo de expresión y actuación de la sociedad civil.

2. *Minimizar los puntos débiles del Tercer Sector:*

- Inviabilidad de proyectos por falta de profesionalidad en la gestión.
- Escasa y deficiente información sobre la demanda.
- Tamaño inadecuado de las empresas para operar en determinados mercados o afrontar determinadas actividades.
- Desajustes estructurales entre la oferta y la demanda.
- Peligro latente de pérdida de señas de identidad.
- Elevada dependencia económica y organizativa de las empresas y de las entidades de Economía Social respecto de las distintas Administraciones Públicas.
- Falta de articulación y de identificación de la oferta.

Lógicamente, estas líneas estratégicas han de plasmarse y desarrollarse en una serie de programas y subprogramas de actuación que se especificarían según distintos criterios: por agentes (instituciones y empresas), por actividades (de mercado y de no mercado; empresariales y no empresariales), por formas organizativas (cooperativas, sociedades laborales...), por la orientación de las medidas (horizontal y vertical)... Sin embargo, por las razones ya apuntadas, me limitaré a señalar, lejos de cualquier ánimo exhaustivo, las *líneas de actuación* que a mi juicio serían prioritarias, ordenándolas según operen por el lado de la demanda o de la oferta:

Por el lado de la oferta:

- Facilitar la entrada de las empresas de Economía Social en determinados mercados de difícil acceso, mediante una desregulación que reduzca o minimice las barreras de entrada.
- Profesionalización de las empresas del Tercer Sector, para así mejorar su gestión, permitir su viabilidad e impulsar su competitividad.
- Establecimiento de incubadoras de empresas de Economía Social que favorezcan su nacimiento, faciliten su desarrollo y posibiliten su supervivencia.
- Creación de centros de empresas de Economía Social que, por un lado, ofrezcan servicios integrales y profesionales a las actividades del Tercer Sector; y, por otro, permitan a los potenciales demandantes identificar y localizar la oferta.
- Promover la fusión de las empresas del Tercer Sector que operan en mercados competitivos y abiertos, y en los que el tamaño es determinante para ser eficientes y competitivos.
- Incentivar la introducción de las TI en las empresas del Tercer Sector, dado que estas tecnologías pueden mejorar la eficiencia asignativa y productiva.
- Creación de centros de formación específicos para las empresas de Economía Social.
- Abrir nuevos horizontes comerciales a las empresas del Tercer Sector, impulsando el acceso a nuevos mercados, dado que las TI permiten la internacionalización de un producto o de un servicio sin necesidad de que la empresa tenga una presencia física en dicho mercado.
- Inculcar en las empresas del Tercer Sector la importancia de los factores intangibles: diseño, control de calidad, marketing, servicios postventa...

- Regulación de las entidades que operan en las actividades de no mercado para evitar problemas de información asimétrica, ya sean éstos de peligro moral o de selección adversa.
- Articulación y clarificación de la oferta de no mercado, para que ésta pueda ser identificada por los potenciales demandantes.
- Dotar de estructuras organizativas estables y profesionalizadas a las actividades de no mercado que aseguren su continuidad y el desarrollo de su labor.
- Especialización de las empresas de Economía Social, dirigiendo su oferta a sectores concretos de actividad o hacia colectivos con una demanda creciente o no satisfecha.
- Favorecer la creación de empresas e iniciativas del Tercer Sector entre colectivos con graves dificultades de acceso al mercado de trabajo: parados de larga duración, inmigrantes... De esta forma, se avanzaría hacia una mayor integración de estos colectivos, que difícilmente encontrarían encaje en las empresas capitalistas y que no tienen derecho a percibir un subsidio asistencial, o han agotado la prestación.

Por el lado de la demanda:

- Detectar segmentos de actividad con una demanda no cubierta o en expansión.
- Facilitar el acceso de la demanda a la oferta, mediante un mayor y mejor conocimiento de las actividades del Tercer Sector, diferenciándolas de las empresas capitalistas y del sector público, y marcando el acento en los principios distintivos de la Economía Social.
- Promover e incentivar la demanda mediante medidas fiscales y, sobre todo, a través de una política de transferencias.
- Externalizar algunos servicios sociales por parte del sector público; tales servicios podrían ser prestados por empresas y organizaciones del Tercer Sector de una manera más eficiente y satisfactoria tanto para el beneficiario como para la Administración Pública.
- Realizar campañas informativas sobre los principios en que se basan y los fines que persiguen las organizaciones empresariales y no empresariales del Tercer Sector.
- Fomentar las actividades de las empresas de Economía Social entre colectivos específicos: jóvenes, personas mayores, inmigrantes...

- Ampliar la gama de prestaciones sociales dirigida a colectivos desfavorecidos mediante convenios entre las distintas Administraciones Públicas y las empresas e instituciones de Economía Social: asistencia domiciliaria, servicios de proximidad...

En definitiva, es fácil concluir de lo expuesto que la política económica propuesta pretendería, en última instancia, una redimensión institucional de la actividad económica y social, de manera que las decisiones de asignación, producción y distribución no se basen exclusivamente en los principios del máximo beneficio (mercado) o de subsidiariedad (sector público), sino también en los que sustentan e inspiran al Tercer Sector, porque como afirmó Charles Darwin al concluir su periplo en el Beagle: *"Si la miseria de nuestros pobres no es causada por las leyes de la naturaleza, sino por nuestras instituciones, cuán grande es nuestro pecado"*.

Fiscalidad del Tercer Sector

Maximino Carpio García

Catedrático de Hacienda Pública
Director del Master de Fundaciones
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES EN CUANTO AL RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL APLICABLE A LAS ENTIDADES SIN FINES LUCRATIVOS. 3. NOVEDADES EN CUANTO A LA REGULACIÓN DE LOS INCENTIVOS FISCALES AL MECENAZGO. 4. BREVE VALORACIÓN DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS.

1. Introducción

Aun a fuer de resultar reiterativo se puede afirmar que en los últimos años se viene observando un resurgimiento vigoroso del Sector No Lucrativo en España, en un intento sin precedentes por parte de la sociedad civil de organizarse en torno a fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con el fin de contribuir a la satisfacción de necesidades sociales a las que el sector público no llega a dar cobertura, bien porque no encajan directamente en su ámbito de actuación, o bien porque los recursos escasos de los que dispone le impiden una cobertura adecuada.

El ámbito del Tercer Sector, que presta el título a la obra, es muy amplio, como se puede ver en varias de las aportaciones que preceden a ésta, por lo que sería ingenuo por mi parte pretender, en las escasas páginas que se han asignado a este capítulo, hacer un recorrido por todas las figuras impositivas que afectan a las distintas entidades que pueden incluirse bajo la denominación de Tercer Sector. Es por ello que en las páginas que siguen me voy a centrar en exponer y valorar las novedades tributarias que se recogen en la recientemente publicada Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, conocida de forma abreviada como "Ley del Mecenazgo". Como se deduce del mismo título, en esta Ley se establece, en primer lugar, el tratamiento fiscal de las entidades sin ánimo de lucro y, a continuación, se regulan los incentivos fiscales al mecenazgo.

La norma que se comenta trata de dar respuesta al gran desarrollo alcanzado por el denominado Tercer Sector en los últimos años en España, a la importancia creciente alcanzada por el mismo y al desfase que acusaba la normativa anterior.

El legislador ha optado por separar la regulación sustantiva de las fundaciones del tratamiento fiscal de las entidades no lucrativas y de las aportaciones a las mismas, decisión controvertida en algunos ámbitos, lo que ha dado lugar a la aprobación de sendas Leyes, la Ley de Fundaciones y la de Mecenazgo, que sustituyen a la anterior Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general. No obstante esta separación, el proceso de tramitación parlamentaria de ambos proyectos ha transcurrido en paralelo, como cabía esperar por otra parte y como acertadamente recomendó el Consejo Económico Social (CES) tanto en su Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Fundaciones, emitido el 20 de marzo de 2002, como en el referido al Anteproyecto del régimen fiscal de las entidades sin fines de lucro y de los incentivos al mecenazgo, emitido el 25 de abril del mismo año. Finalmente, y con escasos días de diferencia, se publicaban, en diciembre pasado, en el BOE ambos textos legales.

La función social de las entidades sin fines de lucro, complementaria, en unos casos, y sustitutiva en otros, de la que realiza el sector público, es el motivo que justifica el trato fiscal favorable que otorgan a este tipo de entidades muchas legislaciones fiscales y, entre ellas, la nuestra. Los incentivos fiscales que se conceden a estas entidades tienen, por tanto, su origen en la actividad que desempeñan: atender directamente al interés general por la vía de la aplicación de las rentas que obtienen a su objeto social, cubriendo un ámbito de actuación que de otra forma correría el peligro de quedar sin cobertura. Se trata, mediante la exención parcial de impuestos, de compensar el ahorro, a veces importante, que dicha actuación ocasiona al erario público.

En la exposición que el Ministro de Hacienda hacía del Proyecto de Ley en el Congreso señalaba, como objetivos de la misma, los siguientes: mejorar la fiscalidad de las entidades sin fines lucrativos, ampliando sustancialmente las exenciones para las rentas que obtengan y para las actividades que desarrollen; simplificar el régimen aplicable a estas entidades, reduciendo la intervención administrativa y aumentando su seguridad jurídica; contribuir a una mayor transparencia en su gestión, que permita garantizar un mejor conocimiento por parte de la Administración y de los ciudadanos del fin al que se han destinado esos recursos y, por último, incrementar los incentivos fiscales a la participación de la sociedad civil en actividades de interés general.

A continuación trataré de comprobar si efectivamente en la nueva Ley, que entró en vigor el 25 de diciembre, se dan los elementos suficientes que permitan esperar razonablemente que, con la aplicación de la nueva normativa fiscal, se cumplirán los objetivos anunciados por el Ministro de Hacienda el día de su presentación en el Congreso.

Pero antes de pasar a analizar el contenido concreto de la Ley 49/2002 conviene resaltar como novedad de la misma la mención expresa que se realiza en el artículo 1º a los regímenes forales en vigor en la Comunidad Autónoma

del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra, así como a los convenios y tratados internacionales que han pasado a formar parte del ordenamiento interno español.

2. Novedades en cuanto al régimen fiscal especial aplicable a las entidades sin fines lucrativos

El régimen fiscal especial aplicable a las entidades sin fines lucrativos se regula en el título II de la Ley, en el que, en primer lugar, se delimita el ámbito subjetivo de aplicación a través de la enumeración de las entidades que van a ser consideradas sin fines de lucro a los efectos de esta Ley. A continuación se especifican los requisitos que tienen que cumplir dichas entidades para poder acogerse al régimen fiscal establecido en la misma. Con el fin de concretar qué se entiende por entidades no lucrativas, a los efectos de la Ley, se proporciona una lista cerrada de las mismas, que comprende las Fundaciones, las Asociaciones declaradas de Utilidad Pública, las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, las Federaciones deportivas españolas, las de ámbito autonómico incluidas en aquéllas, el Comité Olímpico Español y el Comité Paralímpico Español, y las Federaciones y Asociaciones de las entidades citadas. Para poder acogerse al régimen fiscal especial, las entidades citadas tienen que cumplir, además, una serie de requisitos, algunos que ya se encontraban en la legislación anterior y otros que constituyen una novedad. Hay que advertir que a lo largo de la discusión parlamentaria se fueron suavizando algunas de las exigencias que figuraban en el proyecto enviado a las Cortes.

En cuanto a los fines susceptibles de ser perseguidos por las entidades sin fines lucrativos que pretendan acogerse al régimen fiscal especial que se define en la Ley 49/2002, y que han de ser de interés general, se citan algunos, a título de ejemplo, en el artículo 3,1º de la misma: la defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia y promoción social, cívicos, educativos, culturales, científicos... Se mantiene el requisito de que del neto de la cifra de negocios se destine a dichos fines al menos el 70 por 100. En el cálculo del neto se excluyen, en cuanto a las rentas, las obtenidas en la transmisión onerosa de bienes inmuebles en los que la entidad desarrolle la actividad propia de su objeto, siempre que se reinviertan en bienes en los que concurra dicha circunstancia, y en cuanto a los ingresos, se reducen por la cuantía de los gastos necesarios para su obtención, al tiempo que no se computan las aportaciones o donaciones recibidas en concepto de dotación patrimonial. El resto de las rentas e ingresos deberá ir a incrementar la dotación patrimonial. El plazo para cumplir este requisito es de 4 años a computar desde el cierre del ejercicio.

Se establece como nuevo requisito que su actividad principal no consista en el desarrollo de explotaciones económicas ajenas a su objetivo o finalidad estatutaria, lo que se cumplirá si dichas actividades no superan el 40 por 100

de los ingresos de la entidad (en el proyecto inicial el límite se establecía en el 30 por 100).

Se exige que los beneficiarios principales de sus actividades no sean los fundadores, asociados, patronos, miembros de los órganos de gobierno ni sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado, aunque con algunas excepciones recogidas en el artículo 3.4º.

Se impone que los cargos de patrono, representante estatutario y miembro del órgano de gobierno sean gratuitos, sin perjuicio de que sean compensados por la realización de los gastos, debidamente justificados, que les ocasione el desempeño de sus funciones, siempre con los límites previstos en el IRPF para las dietas exceptuadas de gravamen. Dicha gratuidad se extiende a los administradores que representen a la entidad en las sociedades mercantiles en que participe, si han sido nombrados por la propia entidad.

Se detalla de forma minuciosa el destino del patrimonio en caso de disolución; así, en este supuesto, el patrimonio deberá destinarse íntegramente a entidades a las que sea de aplicación el régimen fiscal de esta Ley o a entidades públicas de naturaleza no fundacional que persigan fines de interés general. En ningún caso, se dice, tendrán la consideración de entidades sin fines lucrativos, a los efectos de esta Ley, aquellas entidades cuyo régimen jurídico permita, en los supuestos de extinción, la reversión de su patrimonio al aportante del mismo o a sus herederos o legatarios.

Finalmente, para que las entidades relacionadas en el artículo 2 de la Ley puedan acogerse al régimen fiscal especial, se establece una serie de requisitos formales, como el de que estén inscritas en el registro correspondiente, que cumplan con sus obligaciones contables y de rendición de cuentas que establezca su legislación específica y que elaboren anualmente una memoria económica en la que se especifiquen los ingresos y gastos del ejercicio por categorías y proyectos, así como el porcentaje de participación que mantengan en entidades mercantiles.

El incumplimiento de cualquiera de los requisitos indicados llevará consigo la pérdida del régimen especial y la obligación de ingresar las cuotas de los tributos devengados durante el ejercicio fiscal en que se produzca el incumplimiento, junto con los intereses de demora que procedan.

Por lo que se refiere a la tributación de las entidades sin fines lucrativos por el Impuesto sobre Sociedades, la Ley introduce novedades significativas, que trato de sintetizar a continuación.

Se declara la exención de las siguiente rentas: además de las cuotas de asociados, donativos y subvenciones destinadas a realizar los fines de la entidad, ya recogidas en la normativa anterior, se añaden las procedentes del patrimonio mobiliario e inmobiliario de la entidad, como dividendos, intere-

ses, cánones y alquileres; las derivadas de adquisiciones o de transmisiones, por cualquier título, de bienes o derechos; las obtenidas en el ejercicio de las explotaciones económicas exentas; y, finalmente, las que de acuerdo con la normativa tributaria deban ser atribuidas o imputadas a las entidades sin fines lucrativos.

En relación con las rentas derivadas del ejercicio de explotaciones económicas, la Ley incluye una lista cerrada (especificada en el artículo 7), en la que están ampliamente representadas las actividades de carácter social y asistencial, asistencia sanitaria, medio ambiente, I+D, cultura, enseñanza, edición de libros y deporte. Las rentas derivadas de las explotaciones económicas incluidas en la lista estarán exentas, siempre que el importe neto de la cifra de negocios del ejercicio correspondiente al conjunto de las explotaciones económicas no exceda del 40 por ciento de los ingresos totales de la entidad. La exención se extiende a las rentas obtenidas de las explotaciones complementarias y auxiliares de las dirigidas a cumplir los fines que persiguen estas entidades, a cuyos efectos el límite establecido es que el importe neto de la cifra de negocios del ejercicio correspondiente al conjunto de ellas no exceda del 20 por 100 de los ingresos totales de la entidad, consideradas como tales aquellas cuyo importe neto de la cifra de negocios del ejercicio no supere en conjunto los 20.000 euros.

Para la determinación de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades de estas entidades, se establece que únicamente serán computables los ingresos y los gastos correspondientes a las explotaciones económicas no exentas.

La base imponible positiva que corresponda a las rentas derivadas de explotaciones económicas no exentas, a efectos del Impuesto sobre Sociedades, será gravada con un tipo único del 10 por 100. La determinación de las rentas exentas que quedan sujetas a retención e ingreso a cuenta se remite a un ulterior desarrollo reglamentario.

Por lo que respecta a la fiscalidad de las entidades sin fines lucrativos en materia de tributos locales, se mantienen, aunque ampliando su ámbito, las exenciones previstas en la legislación anterior. De este modo, estarán exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles todos aquellos bienes sujetos a este impuesto de los que sean titulares las entidades sin fines lucrativos, con la excepción de los afectados a explotaciones económicas no exentas del Impuesto sobre la Renta de Sociedades. Asimismo, estarán exentas del Impuesto sobre Actividades Económicas las explotaciones económicas que desarrollen estas entidades cuando hayan sido calificadas como exentas por la Ley.

Como novedad se introduce la exención en el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana cuando la obligación legal de satisfacer el impuesto recaiga sobre una entidad sin fines lucrativos. Para este mismo impuesto, en el supuesto de que afloraran incrementos en la transmisión de terrenos o en la transmisión o constitución de derechos rea-

les de goce limitativos de dominio, con ocasión de los donativos, donaciones o aportaciones, dichos incrementos estarán exentos del Impuesto.

Merece destacarse, en cuanto a la aplicación del régimen fiscal especial, la sustitución del régimen de discrecionalidad administrativa, de la legislación anterior, por el de la posibilidad de optar, por parte de la propia entidad, por el régimen que prefiera, bastando con comunicarlo a la Administración tributaria, opción que también se aplica al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Una vez que se opte por el régimen especial, la entidad quedará vinculada a dicho régimen de forma indefinida durante los períodos impositivos siguientes, en tanto se cumplan los requisitos exigidos para poder acogerse al mismo, que deberán ser probados por la entidad, y mientras no se renuncie a su aplicación de la forma que reglamentariamente se establezca.

3. Novedades en cuanto a la regulación de los incentivos fiscales al mecenazgo

La Ley 30/1994 ya contenía una serie de preceptos destinados a estimular la participación del sector privado en las actividades de interés general. No obstante, se constata que su eficacia ha sido limitada. Por ello, se hacía necesaria una nueva Ley que ayudara a encauzar los esfuerzos privados en actividades de interés general de una manera más eficaz, para lo que se mantienen y amplían algunos de los incentivos recogidos en la Ley anterior, a la vez que se establecen otros nuevos.

En el Título III se regulan los incentivos fiscales al mecenazgo y se comienza estableciendo, en el artículo 16 de la Ley, una enumeración cerrada de las entidades que pueden ser beneficiarias de esta colaboración, ampliando el conjunto de las entidades beneficiarias, al incluir a todos los organismos autónomos del Estado y las entidades autónomas de carácter análogo de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, las Universidades públicas y colegios mayores adscritos a las mismas, el Instituto Cervantes, el Institut Ramon Llull y las demás instituciones con fines análogos de las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia.

En el artículo 17 se concretan los incentivos fiscales aplicables a donativos, donaciones y aportaciones reales a favor de las entidades beneficiarias. A este respecto interesa destacar que la novedad estriba en la incorporación de los donativos de derechos, no sólo de bienes, y la constitución de derechos reales de usufructo sin contraprestación. Las reglas para el cálculo de las bases de las deducciones en cada caso se especifican en el artículo 18 de la Ley.

Los donativos, donaciones o aportaciones realizadas a favor de las entidades beneficiarias de la actividad de mecenazgo darán derecho a practicar una

deducción en la cuota íntegra del impuesto personal sobre la renta del donante o aportante. Esta deducción será del 25 por 100 (antes era del 20 por 100) del importe de los donativos, donaciones y aportaciones realizadas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre la Renta de no Residentes para los contribuyentes sin Establecimiento Permanente en España. La base de la deducción computa a efectos del límite previsto en el artículo 56, apartado 1, de la Ley del IRPF, que establece un límite del 10 por 100 de la base liquidable del contribuyente para la suma de las deducciones por donativos y por inversión y gastos realizados en bienes de interés cultural.

Por lo que respecta al Impuesto sobre Sociedades y al Impuesto sobre la Renta de no Residentes con Establecimiento Permanente en España, la deducción en la cuota (antes en la base) a aplicar por los mismos conceptos es del 35 por 100. Para garantizar la aplicación de este incentivo fiscal por las personas jurídicas y entidades no residentes que operen en España mediante establecimiento permanente, se permite que las deducciones no practicadas puedan aplicarse en los períodos impositivos que finalicen en los 10 años inmediatos y sucesivos. La base de esta deducción no podrá exceder del 10 por 100 de la base imponible del período impositivo, para los contribuyentes por el Impuesto de Sociedades, o del 10 por 100 de la base imponible del conjunto de las declaraciones presentadas por el contribuyente no residente, con establecimiento permanente, en su caso.

Los anteriores porcentajes de deducción y los límites pueden incrementarse en un máximo de cinco puntos porcentuales, si la actividad de mecenazgo desarrollada por las entidades beneficiarias se encuentra comprendida en la relación de actividades prioritarias de mecenazgo que establezca la Ley de Presupuestos del Estado.

Por otra parte, las ganancias patrimoniales y las rentas positivas que se pongan de manifiesto con ocasión de dichos donativos, donaciones y aportaciones estarán exentas de los impuestos anteriores.

4. Breve valoración de las modificaciones introducidas

Creo que se puede afirmar que esta Ley, junto con la Ley de Fundaciones, también recientemente aprobada, y la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, promulgada en marzo del año pasado, significa un hito importante en el proceso de modernización y fortalecimiento de nuestra sociedad civil organizada. Esperemos que contribuya a superar la dicotomía entre lo público y lo privado, en ese espacio, cada vez más importante y amplio, de colaboración entre las Administraciones Públicas y la mencionada sociedad civil organizada en actividades de interés general.

Se observa un cierto cambio de mentalidad, desde la desconfianza hacia la sociedad civil que muchas veces ha caracterizado a la Administración española, sobre todo a la tributaria, confluendo hacia ese objetivo de colaboración, al que acabo de hacer referencia. Se destacan a continuación algunos aspectos de la nueva Ley especialmente positivos.

En la nueva normativa se ha introducido un elevado grado de flexibilidad en cuanto a los requisitos exigidos a las distintas organizaciones para poder acogerse al régimen privilegiado de las entidades sin ánimo de lucro.

Se han mejorado los incentivos fiscales que tienen por finalidad incrementar la participación social en las actividades de interés general. En este punto, como se deduce de la discusión parlamentaria, para algunos la Ley se ha quedado corta, en tanto que para otros se ha excedido. Y, en general, se critica el trato discriminatorio que reciben las aportaciones en el IRPF frente al Impuesto de Sociedades.

Se ha dado un paso importante en la introducción de nuevas fórmulas de participación del sector privado en el desarrollo y estímulo del interés general.

Finalmente, en cuanto a los aspectos positivos de la Ley, hay que resaltar el avance que supone la sustitución del anterior sistema de exención rogada por una lista cerrada de explotaciones económicas, de tal manera que las rentas derivadas de las explotaciones económicas incluidas en la lista estarán exentas en virtud de la propia Ley, lo que proporciona un mayor grado de seguridad jurídica a las entidades sin fines de lucro.

Como principal carencia de la Ley que regula la fiscalidad de las entidades sin fines lucrativos y los incentivos al mecenazgo se puede señalar la no adaptación del IVA a las características especiales de estas entidades, ya que su inclusión evitaría muchos problemas que surgen en la práctica y que perturban la gestión fiscal de las mismas.

Tensiones y retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas

Alfred Vernis

Profesor Titular de Universidad
ESADE-Universidad Ramón Llull

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. UN ENTORNO CAMBIANTE QUE AFECTA A LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR. 3. LOS RETOS DE LA COLABORACIÓN, LA CONFIANZA Y LA INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR. 4. LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS. LA NECESIDAD DE IR MÁS ALLÁ DE LA EFICACIA Y DE LA EFICIENCIA. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

Con este capítulo sobre la gestión de las organizaciones no lucrativas se pretende, de entrada, exponer algunas de las tensiones que están atravesando las organizaciones del Tercer Sector en España, y más adelante analizar qué retos desde el punto de vista de la gestión de las organizaciones implican estas tensiones.

Seguramente las personas que están trabajando en las organizaciones no lucrativas¹ de España coincidirán en aceptar que durante los últimos años se ha avanzado bastante en la mejora de la gestión de éstas. Se ha superado la cultura de *la caridad*, según la cual lo único importante era *hacer el bien*, y se la ha substituido por una manera de trabajar en la que lo realmente importante es *hacer el bien mejor*. Esta mejora de la gestión constituye uno de los factores que está permitiendo un desarrollo importante del Tercer Sector. Las cifras así lo indican. El estudio comparativo de la Johns Hopkins University² descubrió que, en la década de 1980, en Francia, uno de cada siete nuevos trabajos correspondía al Sector no Lucrativo y en Alemania, uno de cada ocho. Concretamente, en Francia las asociaciones ocupaban 578.106 personas con dedicación exclusiva y 431.181

¹ En este capítulo me referiré a las organizaciones no lucrativas utilizando indistintamente esta denominación o las sinónimas organizaciones del Tercer Sector, organizaciones sociales, organizaciones de voluntariado y/o Estado de Bienestar. Para una explicación sobre el porqué de estas diferentes denominaciones véase A. VERNIS *et al.*, *La gestión de las organizaciones no lucrativas*, Editorial Deusto, Bilbao, 1998.

² L. SALAMON Y H. ANHEIER, *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997.

con dedicación parcial (*Le Monde*, 3 de febrero de 1998). En un reciente estudio sobre el Tercer Sector cívico-social en Cataluña³, la media del presupuesto de las organizaciones sociales estudiadas había pasado en cuatro años (1998-2001) de 354.000 a 500.000 euros, lo que supone un 40 por 100, aproximadamente, de crecimiento medio en el período.

Existe un amplio consenso internacional sobre el hecho de que las sociedades democráticas contemporáneas están organizadas alrededor de tres sectores: las Administraciones Públicas, las empresas y las organizaciones no lucrativas. Como si de un taburete de tres patas se tratara, estos tres sectores tienen que estar presentes y trabajar de forma conjunta para la consecución de sociedades equilibradas. En un entorno de cambios rapidísimos, mucha gente se pregunta si las organizaciones del Tercer Sector poseen las capacidades necesarias para afrontar estos cambios y seguir contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y comunidades que apoyan.

2. Un entorno cambiante que afecta a las organizaciones del Tercer Sector

En el centro de estos cambios están las Administraciones Públicas, las empresas y las organizaciones no lucrativas.⁴ Las instituciones de los tres sectores están íntimamente relacionadas, de una manera o de otra, porque intercambian ideas, recursos y responsabilidades. Los cambios externos que están afectando a las organizaciones son de muy diversa índole: económicos, políticos, demográficos, de valores y de normas sociales⁵ (gráfico 1).

Sería excesivamente largo, y no constituye el objeto de este capítulo, abordar de forma detallada todos los cambios que están produciéndose en las sociedades del siglo XXI, pero sí es importante mencionar, aunque sea brevemente, algunos de estos cambios, que están afectando al Tercer Sector e introduciendo tensión en la mayoría de las organizaciones no lucrativas.

2.1. La reforma del Estado de Bienestar

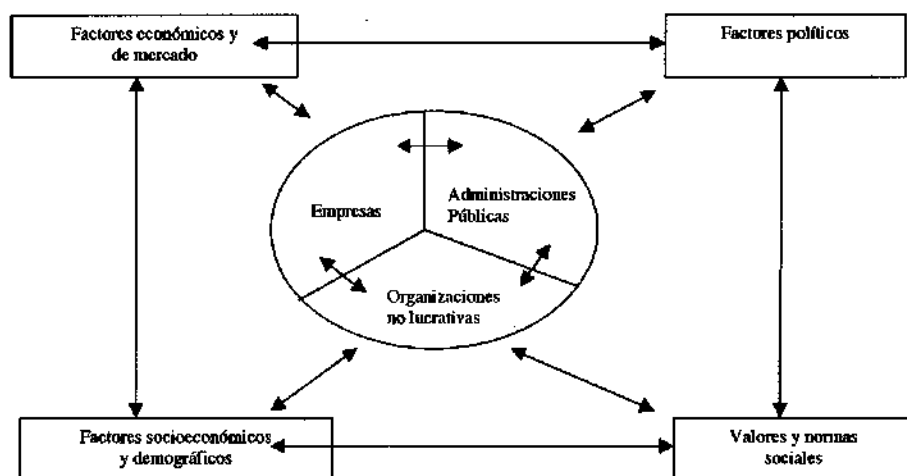
La llamada reforma del Estado de Bienestar está teniendo consecuencias muy importantes en muchas ONG. Lo que se conoce como *pluralismo del*

³ CENTRE D'ESTUDIS DE TEMES CONTEMPORANIS, *Llibre Blanc del tercer sector cívico social*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.

⁴ No es este un capítulo de análisis sociopolítico. El repaso de los cambios en el entorno persigue simplemente facilitar la comprensión de las tensiones que estos cambios están provocando en la mayoría de las organizaciones no lucrativas.

⁵ C. J. DE VITA, C. J. y C. FLEMING, *Building capacity in Non Profit organizations*, The Urban Institute, Washington, 2001.

Gráfico 1. Los cambios en el entorno de las Organizaciones No Lucrativas



*bienestar*⁶ está configurando un nuevo espacio de actuación para las organizaciones no lucrativas.

El profesor Evers⁷ utiliza lo que denomina *triángulo del bienestar* para facilitar la comprensión del pluralismo del bienestar (gráfico 2) y de la *pluralidad* de actores que actúan en el Estado de Bienestar de las sociedades democráticas occidentales. Es posible explicar cada una de las áreas del triángulo a partir de un ejemplo: los servicios de ayuda a domicilio para las personas mayores. En primer lugar, destacan las familias y los vecinos, que constituyen piezas clave en el cuidado de las personas mayores; en ocasiones este ámbito se denomina *sector informal*, y algunos autores hablan incluso del *cuarto sector*. Existe después un área intermedia, representada por las asociaciones de ayuda y compañía a los mayores, y por las asociaciones no lucrativas en general. Estas organizaciones pueden prestar servicios de ayuda a domicilio subcontratadas por las Administraciones Públicas u ofrecerlos directamente a las familias y personas mayores en general. En tercer lugar, en el mercado existen organizaciones empresariales que ofrecen sus servicios a los diferentes actores. En este sentido, es importante señalar que, como consecuencia del envejecimiento de la población, en todos los países occidentales están surgiendo muchas empresas que ofrecen servicios a domicilio para las personas mayores. Por último, las Administraciones Públicas, encargadas de garantizar los servi-

⁶ M. TAYLOR, "The changing role of the Nonprofit Sector in Britain: moving toward the market", en B. Gidron, R. M. Kramer y L. M. Salamon (eds.), *Government and the Third Sector*, Jossey-Bass, San Francisco, CA, 1992.

⁷ A. EVERS e I. SVETLIK (eds.), *Balancing pluralism. New Welfare mixes in care for the elderly*, Ashgate Publishing Company, Aldershot, 1993.

Gráfico 2. *El triángulo del bienestar*

Fuente: A. EVERS y H. WINTERSBERGER, *Shifts in the welfare mix: their impact on work, social services, and welfare policies*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Viena, 1990.

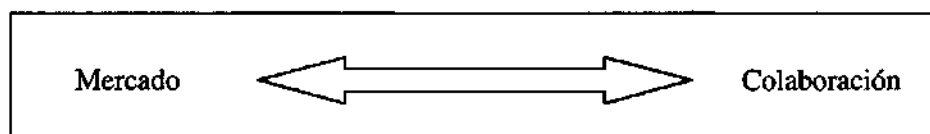
cios y derechos de las personas mayores. Por tanto, el *triángulo del bienestar* de Evers permite visualizar el papel de intermediarias que el pluralismo del bienestar otorga a las organizaciones no lucrativas.⁸

Con demasiada frecuencia se oye a voces mal informadas afirmar que la reforma del Estado de Bienestar está llevándose a cabo utilizando las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y el voluntariado como fuentes de mano de obra barata. El argumento básico de estas críticas afirma que el Estado se desentiende de muchos problemas sociales y deja que el Tercer Sector se ocupe de ellos. Por este motivo, es importante incluir el discurso del *pluralismo del bienestar* en la refutación de estos argumentos. Las organizaciones no lucrativas deben afrontar el reto de explicar cuál es su papel en este nuevo Estado de Bienestar que entre todos estamos creando. Ni las asociaciones ni el voluntariado son un obstáculo para la reforma del Estado de Bienestar, pero tampoco los aliados de una derecha privatizada.

En resumen, el hecho de que algunas organizaciones no lucrativas firmen cada vez más contratos con el Estado para prestar determinados servicios está provocando muchas tensiones en estas organizaciones. Seguramente la tensión se vería reducida si se comprendiera que esta creciente relación entre el Sector

⁸ La atención a las personas mayores constituye un buen ejemplo para entender la idea del *pluralismo del bienestar*. A la vista de la evolución demográfica de los países occidentales, la afirmación de que la atención a las personas mayores y su cuidado pueden dejarse en manos de un único actor sólo es posible si no se han analizado los datos demográficos.

no Lucrativo y las Administraciones Públicas no tiene que realizarse única y exclusivamente con las reglas del mercado, sino que es preciso crear nuevos mecanismos de colaboración entre ambos sectores.⁹



2.2. La influencia de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías

Los cambios generados por la importancia creciente de los medios de comunicación constituyen un factor económico y de mercado que está teniendo también muchísima influencia en las organizaciones no lucrativas. En la sociedad de la comunicación, la presencia en los medios es vista por algunas organizaciones sociales como crucial para su supervivencia y, por ello, utilizan todos los mecanismos a su alcance para asegurarla sin prestar atención a los valores intrínsecos del sector y/o de su organización. Así, algunas ONG están prestándose a participar en *charity shows* (programas televisivos de caridad) que devalúan y deforman la realidad y el trabajo de la mayoría de estas entidades. A la larga, este tipo de intervenciones en los medios de comunicación deteriora la frágil confianza de la sociedad en el Tercer Sector.

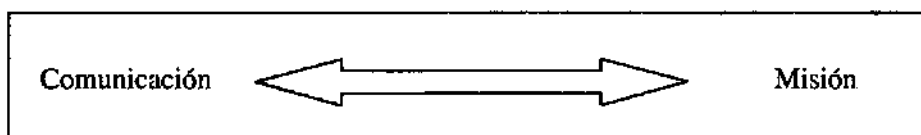
Los cambios fruto de las nuevas tecnología que poco a poco están introduciéndose en el Tercer Sector resultan también fundamentales para éste. Son cambios que abarcan desde la mejora en la gestión de las organizaciones no lucrativas en ámbitos como la comunicación interna y externa, la captación de fondos, la gestión del voluntariado..., hasta las posibilidades que estas nuevas tecnologías han abierto en temas de denuncia y activismo social. El técnicamente llamado *cyberactivismo* está teniendo mucho éxito entre organizaciones no lucrativas y movimientos sociales. Sólo gracias a Internet pueden entenderse movilizaciones como las de Seattle o Génova.

No obstante, es preciso no dejarse deslumbrar; no olvidar que Internet es sólo un nuevo instrumento de comunicación y, como tal, también genera numerosos problemas y dificultades. Una de las cuestiones que más preocupa es la posibilidad de que Internet sirva para acentuar más si cabe las diferencias entre los que tienen y los que no tienen, lo que técnicamente se conoce como *fractura digital* (*digital divide*). La fractura digital está relacionada principalmente con el

⁹ La profesora de Harvard, Martha MINOW, ha titulado su último libro para intentar romper esta dicotomía: "Socios, no rivales. La privatización y el bien común". (*Partnes not rivals*, Beacon Press, Boston, 2002).

acceso universal a las llamadas *autopistas de la información*. En este momento, el acceso universal no existe ni en Estados Unidos ni en Europa. Los últimos datos de la National Telecommunications and Information Administration (NTIA) demuestran que la mitad de los hogares norteamericanos tiene ordenador y el 41,5 por 100 de todos los hogares del país, aproximadamente, está conectado a Internet. Pese a ello, las diferencias se revelan muy acusadas si se consideran el nivel de renta y la raza. La principal razón que explica dichas diferencias es que los barrios y ciudades de las personas con un poder adquisitivo alto son los que disponen de un acceso más rápido y fiable a Internet.

Las organizaciones no lucrativas se enfrentan al reto de utilizar correctamente las oportunidades que les ofrecen los medios de comunicación y las nuevas tecnologías para mejorar su trabajo y facilitar la actuación de sus trabajadores ¿sean voluntarios y/o asalariados?, sin olvidar que algunos medios de comunicación sólo buscan aumentar los índices de audiencia por medio de la noticia impactante, de corto plazo, trágica... Por otra parte, las ONG son las primeras que han de velar para que las empresas ofrezcan un acceso universal y de calidad a Internet, un acceso al alcance de todo el mundo. Así pues, la sociedad de la comunicación pone continuamente en tensión a las organizaciones no lucrativas, que han de encontrar el equilibrio entre comunicar a toda costa y el respeto a su misión y a los valores del sector.



2.3. *De una participación ciudadana comprometida a una participación puntual*

Un cambio que está consolidándose en muchos países democráticos es la cada vez mayor participación ciudadana por medio del voluntariado en ONG y movimientos sociales. El voluntariado en España nace de dos grandes tradiciones: el cristianismo y el socialismo. Dos tradiciones que, desgraciadamente, casi siempre se han dado la espalda¹⁰, y que ahora están retrocediendo en una sociedad cada vez más secularizada y enfocada hacia el libre mercado. Sin entrar en una discusión filosófica —que no constituye el objetivo de estas páginas—, es razonable pensar que ambas trataban de hacer al individuo corresponsable de su propio bienestar y del de la sociedad. Los pueblos, los barrios y las ciudades de España tienen una gran necesidad de personas que participen en la tarea de hacer

¹⁰ Cristianos por el Socialismo, impulsado por Alfonso Comín (1933-1980), es una de estas notables excepciones.

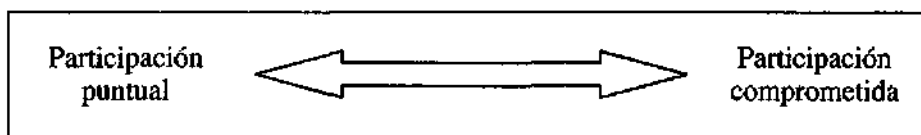
de este espacio común un lugar más agradable para vivir. Esta participación ciudadana voluntaria cuenta con un amplio abanico de oportunidades en la vida cotidiana que con mucha frecuencia olvidamos. Y también tiene que asumir una parte muy importante de responsabilidad con respecto a los problemas de la comunidad. Considerar que los graves problemas suscitados por el tráfico, la falta de vivienda, las drogas, la inmigración, la educación, los malos tratos a las mujeres..., que sufren muchos lugares del país —y la mayoría de las sociedades occidentales— pueden solucionarse dedicando más recursos es una opción abocada al fracaso. Seguramente, parte de la solución radica en que cada ciudadano y ciudadana ponga algo de su parte.

Esta visión pragmática no tiene por qué pensarse únicamente como aplicable a los Estados Unidos —en donde el Estado hace ya muchos años que optó por que las personas privadas se organizaran voluntariamente para hacer frente a los graves problemas sociales— sino que puede plantearse como una combinación público-privada, como sucede en países del Norte de Europa.

Como muy bien explica A. Madrid¹¹, en España, la concreción histórica de la responsabilidad social ciudadana ha seguido dos recorridos: el obligatorio y el voluntario. En la actualidad, parece que todas las Administraciones Públicas se han decantado por la opción voluntaria. No obstante, habría que evitar dos peligros: imponer demasiadas regulaciones al voluntariado e intentar apropiarse desde las Administraciones Públicas de la participación ciudadana. En la regulación del voluntariado habría que priorizar, en la medida de lo posible, que el propio sector se autorregulara. La participación ciudadana voluntaria quiere ser eso: ciudadana y voluntaria, sin que ninguna Administración pretenda ponerse medallas porque moviliza a muchos voluntarios.

Precisamente como consecuencia, a veces, del excesivo intervencionismo de determinadas Administraciones Públicas o de los mensajes caritativos de algunos medios de comunicación, de unos sistemas educativos que no transmiten la importancia del compromiso y, más a menudo, de una combinación de causas que seguramente no tenemos aún suficientemente estudiadas, las organizaciones no lucrativas se enfrentan a una nueva tensión derivada del hecho de que cada vez con más frecuencia las personas les dan apoyos puntuales en vez de establecer con ellas un compromiso continuado. Las organizaciones que han asumido esta realidad están aprendiendo a convivir con la tensión consiguiente: trabajan para movilizar puntualmente el mayor número posible de personas y, al mismo tiempo, se esfuerzan por arrancarles un compromiso a largo plazo.

¹¹ A. MADRID, "El derecho en las organizaciones no gubernamentales", en A. Jerez (coord.), *¿Trabajo voluntario o participación?*, Tecnos, Madrid, 1997.



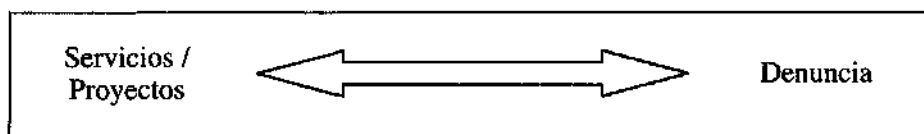
2.4. Denuncia social ante las situaciones de desigualdad, injusticia o desarrollo no sostenible

Uno de los cambios más importantes que está produciéndose en las organizaciones no lucrativas es el aumento de su faceta de denuncia social. Los ciudadanos y ciudadanas, agrupados en organizaciones de consumidores, organizaciones ecologistas, asociaciones de vecinos, asociaciones de defensa de los derechos humanos..., constituyen una voz muy importante ante las situaciones injustas causadas por organismos internacionales y por Administraciones Públicas, o por empresas y particulares.

No obstante, esta faceta de denuncia también está generando tensiones en el seno de las organizaciones no lucrativas, y entre las organizaciones no lucrativas y los restantes actores sociales. Es necesario evitar aquellas situaciones en las que las ONG buscan solamente el ataque frontal y la confrontación con las Administraciones Públicas o las empresas como medio para obtener presencia pública, situaciones que no facilitan el aporte de soluciones ni de propuestas concretas para solventar los problemas. En caso contrario, estas organizaciones sociales sólo conseguirán que las personas vean a las empresas como parte del problema, cuando en la mayoría de los casos constituyen también parte de la solución.

No hay que olvidar esta faceta de las ONG, algunas veces soslayada en nombre de la corresponsabilidad social, y ejercerla con determinación. De lo contrario, las organizaciones no lucrativas pueden sucumbir al peligro de devenir tan sólo unas organizaciones prestadoras de servicios. El voluntariado, así como sus organizaciones, ha tenido y ha de continuar teniendo una parte muy importante de denuncia social.

Ahora bien, la denuncia social provoca muchas tensiones en la gestión de las organizaciones. Denunciar situaciones injustas provocadas por organismos internacionales, Administraciones Públicas, empresas... puede restar apoyos, muchas veces económicos, a las organizaciones del Tercer Sector. Es una tensión difícil de conllevar si las organizaciones no tienen muchas fuentes alter-



nativas de financiación, porque las organizaciones se pueden quedar sin fondos para realizar parte de sus proyectos o servicios.

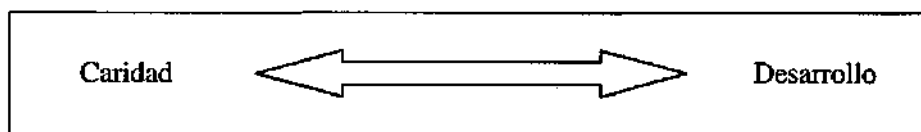
2.5. *Una mayor diferencia entre ricos y pobres en un mundo globalizado*

Tanto las organizaciones no lucrativas que realizan su trabajo en España como las que dedican la mayor parte de sus esfuerzos a colaborar con países del llamado Tercer Mundo experimentan fuertes tensiones por los, a simple vista, escasos resultados de sus actuaciones. Año tras año, los diferentes informes de los organismos internacionales ponen sobre la mesa que las diferencias entre los países ricos y los pobres están ampliándose, y lo mismo ocurre en España, donde la brecha entre los que más tienen y los que menos poseen tampoco deja de crecer. Esto puede generar una sensación de cierto desánimo en las personas que trabajan para las ONG o las apoyan.

Al mismo tiempo, el sentimiento de que sólo se ponen parches pero no se atacan las causas estructurales de las diferencias sociales puede restarles apoyo. Esta tensión, cierta y –qué duda cabe– difícil de contrarrestar, plantea muchas implicaciones en el trabajo de las organizaciones sociales. De entre ellas, las que son serias y realmente han comprendido el porqué de su existencia están trabajando a la vez en varios frentes, todos importantes, tras los que subyace una concepción del desarrollo y la solidaridad muy alejada de la *caridad cortoplacista*. Las organizaciones no lucrativas que comprenden el significado de operar en un mundo globalizado están trabajando, en primer lugar, en el ámbito local para conseguir una amplia base social informada y comprometida. Esta actuación se explica por el hecho de que las causas estructurales de la pobreza empiezan por generar cambios en los valores y las formas de comportamiento de los habitantes del Norte. En segundo lugar, están trabajando en un ámbito global, con organismos y empresas internacionales, para generar cambios en las relaciones económicas y comerciales entre el Norte y el Sur.

Es importante realizar proyectos de desarrollo en países del Sur o en barrios marginales de nuestras grandes ciudades pero, al mismo tiempo, resulta tan importante, o incluso más, movilizarse en favor de la abolición de la deuda externa o por la consecución de viviendas dignas para todo el mundo.

Es necesario evitar aquellas situaciones en las que las organizaciones no lucrativas sólo buscan la caridad de las personas del Norte por la vía del apadrinamiento u otras fórmulas de marketing, ya que estas fórmulas no aportan nada al compromiso real de las personas del Norte con las situaciones de pobreza e injusticia social. Esta tensión entre caridad y desarrollo esta presente en muchas de las decisiones de gestión que toman los directivos y directivas del Tercer Sector. De nuevo, la misión y los valores de las organizaciones vuelven a ser claves.



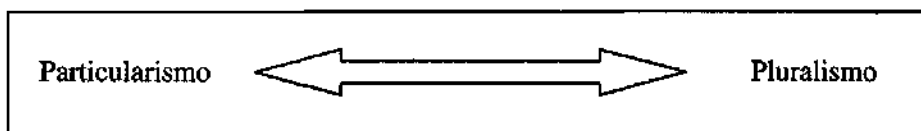
2.6. *Una sociedad cada vez más plural y multicultural*

En el apartado anterior se aludía, con un planteamiento necesariamente simplista, al Norte y al Sur como dos partes bien diferenciadas de este mundo globalizado. Cada vez resulta más difícil saber dónde empieza el Norte y dónde acaba el Sur. En cualquier caso, resulta incontestable que el Sur va a formar parte del Norte, cada vez con más intensidad, por medio de la creciente inmigración. Se trata de una realidad imparable.

Este fenómeno genera también muchas tensiones en las ONG. Unas pocas se preparan para trabajar con las personas obligadas a emigrar desde los países menos favorecidos por el comercio internacional hacia los países del Norte. No obstante, la inmensa mayoría de las organizaciones sociales sigue ignorando estos grandes movimientos migratorios y trabaja directamente con contrapartes en los países del Sur o con otros grupos de población marginada en el Norte.

En la actualidad, son todavía sólo unas pocas ONG las que trabajan para transmitir a las personas del Norte valores de solidaridad y acogida con los inmigrantes. De nuevo, seguramente, el trabajo más importante de las organizaciones no lucrativas tiene que ver con la sensibilización y la educación; con educar a los ciudadanos y ciudadanas del Norte para la aceptación de la pluralidad cultural, religiosa...

Es verdad que la inmensa mayoría de las ONG trabaja para apoyar causas muy concretas y loables como, por ejemplo, la educación de la población en América Latina, la erradicación del hambre en Etiopía, la lucha contra el SIDA en África, el apoyo a personas con Síndrome de Down, el acceso de mujeres adultas a las nuevas tecnologías, la consecución de mejoras en la educación de los adolescentes de las grandes ciudades por medio del uso y disfrute de su tiempo libre... En este particularismo de las organizaciones no lucrativas radica la clave de su éxito; es necesario y constituye una muestra de la capacidad de innovación de la sociedad civil. No obstante, en una sociedad plural y multicultural, un exceso de particularismo puede provocar problemas sociales. Necesitamos que las organizaciones sociales ataquen causas particulares pero que abracen valores universales.



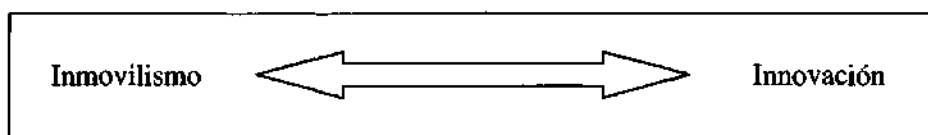
2.7. El desarrollo de nuevos retos sociales

Precisamente, tras la tensión anterior, que hace hincapié en el modo de abrazar causas más plurales en un mundo cada vez más complejo y especializado, subyace una tensión entre organizaciones que siguen operando de la misma manera y abrazando las mismas causas que hace veinte años, y otras que innovan y se adaptan a los nuevos retos de la sociedad.¹²

A pesar de que diferentes actores hayan trabajado en ellos, hay retos sociales en los que nada o muy poco se ha avanzado durante los últimos años, y otros en los que quizás se ha avanzado poco más. En España cabría situar en el primer grupo retos como, por ejemplo, la integración laboral de personas con disminuciones psíquicas o físicas, el respeto al medio ambiente por parte de particulares y empresas, o la defensa de las mujeres que reciben malos tratos por parte de su pareja. Con respecto al segundo grupo, y siempre en el caso español, se ha avanzado algo en el reconocimiento de los derechos de los homosexuales y las lesbianas, en el apoyo a las organizaciones que realizan proyectos de desarrollo en los países del Sur, o en el apoyo a microempresas de poblaciones en situación de riesgo.

Pero lo cierto es que, al mismo tiempo que se producen estos desarrollos, en nuestra sociedad están surgiendo nuevos retos que interpelan a la sociedad civil solidaria y comprometida, y demandan su atención. Entre estos llamados nuevos retos sociales se cuentan, por citar sólo algunos, el cada vez mayor número de personas mayores que viven solas y no cuentan con familiares y/o amigos que puedan brindarles apoyo y cariño, el también cada vez mayor número de parejas con niños que rompen su relación y no saben cómo compartir la educación de sus hijos tras la ruptura, los problemas de convivencia en el seno de la familia y el barrio que comporta el hecho de que un significativo porcentaje de jóvenes carezca de acceso a una vivienda digna...

Las organizaciones no lucrativas tienen que buscar soluciones nuevas para viejos retos sociales y, a la vez, encontrar nuevas soluciones para nuevos retos sociales. Desarrollar capacidades para la innovación constante y el aprendizaje continuado son determinantes para reducir esta tensión.



¹² En este capítulo se habla de retos sociales, no de problemas. Hay situaciones que las sociedades contemporáneas no tienen resueltas, pero no considero que sean problemas sino retos a los que es preciso intentar dar respuesta.

3. Los retos de la colaboración, la confianza y la innovación en la gestión de las organizaciones del Tercer Sector

3.1. El reto de la colaboración

Es un hecho que, para aumentar su credibilidad, las ONG han de colaborar entre ellas. De hecho, muchas personas se preguntan cómo es posible que haya tantas realizando actividades parecidas. Las ONG acabarán por legitimarse si colaboran en proyectos conjuntos, y esta cooperación se extiende también a actuaciones con las Administraciones Públicas y las empresas. Todas las organizaciones, públicas y privadas, lucrativas o no lucrativas, que actúan sobre un territorio pueden aportar soluciones a los conflictos que en él se producen. La gestión relacional con otras ONG, con Administraciones y empresas constituye un reto todavía pendiente.

Seguramente empiezan a darse las condiciones para que este tipo de colaboración aumente. En amplios sectores de las Administraciones Públicas el discurso público-privado parece superado. Lo que importa es que las cosas se hagan y, si es posible, con la máxima calidad. Cada vez son más las empresas que incorporan la responsabilidad social a su manera de actuar y buscan devolver alguna cosa a la sociedad que les ha permitido desarrollarse.

Por su parte, la inmensa mayoría del mundo asociativo ha superado la caridad y el voluntarismo mal entendidos trabajando desde sus valores específicos, y trata de realizar lo mejor que puede su trabajo para conseguir una verdadera mejora social. Naturalmente, todavía queda mucho camino por delante.

Sin lugar a dudas, para avanzar en la colaboración a tres bandas hace falta, al mismo tiempo, continuar las colaboraciones bilaterales: Administraciones Públicas-organizaciones no lucrativas y empresas-organizaciones no lucrativas. Pero también hace falta trabajar en crear confianza entre los tres sectores, y la confianza se basa en las relaciones personales. Trabajadores públicos, de la empresa privada y de las organizaciones no lucrativas han de esforzarse por acercarse y por entender las realidades de los otros sectores. Es preciso superar los estereotipos presentes en la sociedad —funcionarios, *yuppies*, misioneros— que impiden un acercamiento real entre las personas.

Por último, es necesario tomar conciencia de que avanzar en la colaboración a tres bandas significa, a largo plazo, hacer desaparecer las fronteras entre los tres sectores. Y al final del camino descubriremos que estamos trabajando en red.

3.2. El reto de la confianza

A pesar de la expansión de las organizaciones no lucrativas que se citaban al principio del capítulo, hay amplios sectores que siguen sin entender el papel de

éstas en una sociedad democrática. Las ONG han de demostrar a una parte importante de la población que no son instituciones caritativas, que tampoco son meras entidades productoras de servicios ni, mucho menos, grupos de personas antisistema. Una vez superada la fase de adolescencia, las ONG españolas tienen el reto de ganarse definitivamente la confianza de la mayoría de la población.

Ciertamente, uno de los caminos para aumentar la credibilidad es la mejora de la gestión. En los últimos años se han realizado avances importantes en la gestión de los recursos humanos, la captación de fondos, la comunicación y la gestión financiera del Sector no Lucrativo. Actualmente, en la madurez de las ONG, la mejora de la gestión pasa en primer lugar por rendir cuentas de todo lo que hacen. Los anglosajones utilizan el término *accountability* para expresar esta idea, la de ser transparentes y explicar las realizaciones de una organización a todas las personas que la apoyan. Si las ONG aprenden a explicar de una forma clara sus actuaciones, las personas que ahora desconfían se darán cuenta de algo importante: en un sistema de mercado existen actividades para cuya realización la empresa carece de incentivos económicos y las Administraciones Públicas de capacidades organizativas. Este es el espacio propio de las ONG.

También la confianza pasa por comprobar que las personas que ocupan los consejos de administración no lucrativos, juntas directivas y patronatos no lo hacen meramente por prestigio, sino que realmente actúan como garantes de la confianza que la sociedad ha depositado en las ONG. Es necesario reforzar el papel de las personas que ocupan juntas y patronatos, y asegurarse de que realmente velan por el cumplimiento de la misión de sus organizaciones.

3.3. *El reto de la innovación*

Las organizaciones no lucrativas han de innovar y experimentar continuamente. Se supone que esta característica es una de las más importantes del Sector no Lucrativo. A veces da la sensación de que las asociaciones están perdiendo esta capacidad y que, por el contrario, se dedican a repetir esquemas del pasado; que han perdido su capacidad de innovar. Hace falta arriesgarse, proponerse retos más difíciles e intentar ayudar a solucionar los nuevos problemas de las sociedades democráticas. Con todo, también es cierto que algunas asociaciones están trabajando ya en esta dirección.

Las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades interesantes para el Tercer Sector. Bien utilizadas pueden suponer una mayor participación, una mayor movilización social, una mejor rendición de cuentas, un aumento de la democracia interna, una comunicación más fluida...

El desarrollo de las capacidades, la formación continua de las personas que trabajan en las organizaciones no lucrativas, constituye asimismo un reto

importante dentro de la innovación. Las organizaciones serán capaces de innovar si tienen profesionales preparados. Es preciso que los responsables de las asociaciones se esfuercen por mejorar su capacitación profesional. Para mejorar el funcionamiento de las asociaciones se precisan directivos y trabajadores preparados en las nuevas tecnologías de la información, en las técnicas de desarrollo de proyectos, en la gestión financiera, en la gestión de los servicios... La formación continua también ha de estar presente en la agenda de las organizaciones no lucrativas.

4. Las organizaciones no lucrativas. La necesidad de ir más allá de la eficacia y la eficiencia

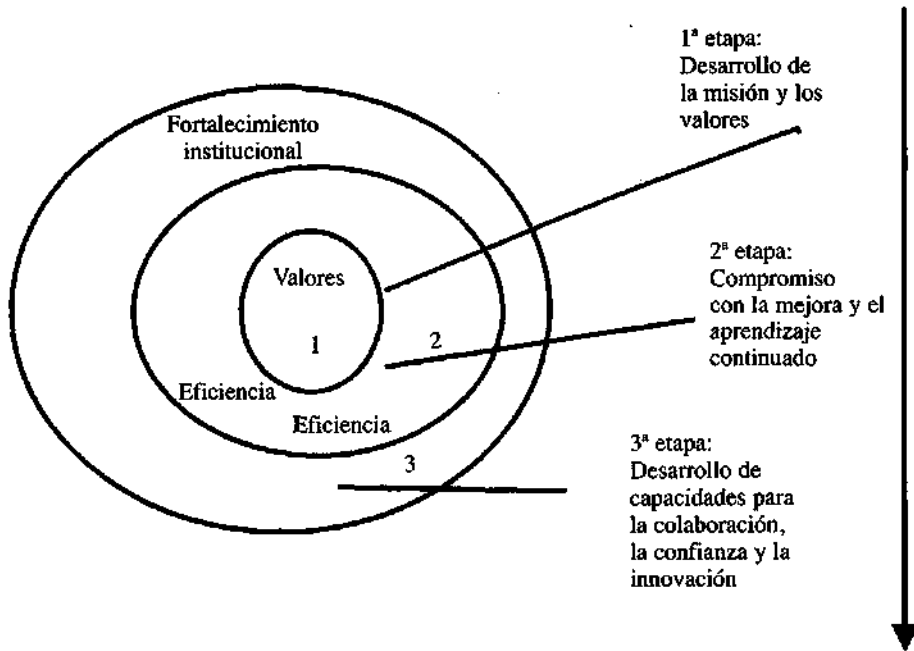
Poner en funcionamiento una organización no lucrativa sin haber desarrollado a fondo la misión y los valores que van a guiar todas las actuaciones de la misma es empezar algo sin corazón. Los valores tienen que guiar todas y cada una de las actuaciones de una organización no gubernamental. Si estos no son claros, o si ni siquiera están pensados, resultará muy fácil caer en contradicciones externas e internas. Al mismo tiempo, saber cuál es la misión de la organización, el reflejo fiel de su razón de ser, es también fundamental para poder empezar a actuar en la sociedad. Ésta es, en mi opinión, la primera etapa en la construcción y desarrollo de una organización no lucrativa que aspira a estar bien gestionada. Por eso, en este esquema de gestión los valores organizativos ocupan una posición central.

Hace más de cinco años señalé: "No nos engañemos, la gestión y las asociaciones han estado enemistadas hasta hace poco tiempo. Las organizaciones no lucrativas han sido dirigidas con dosis muy altas de buena voluntad y, en cambio, con poca racionalidad en la gestión. Demasiadas veces la gestión ha sido percibida como contraria a los valores fundamentales de las organizaciones del Sector no Lucrativo"¹³. Pienso que en pocos años se ha avanzado muchísimo en la mejora de la gestión de las organizaciones que forman lo que se ha dado en llamar el Tercer Sector. Defendía entonces, y lo sigo haciendo ahora, que "lo que la sociedad necesita son organizaciones que no sólo hagan el bien sino que lo hagan bien". Ésta es pues, la segunda etapa en la mejora de la gestión de las organizaciones no lucrativas, la etapa que denomino *de mejora de la eficacia y la eficiencia*.

Ahora bien, todavía hoy el impacto de las organizaciones no lucrativas españolas en la mejora de la calidad de vida de las personas que más lo necesitan (aquí y en los países del Sur), en la defensa del medio ambiente, en la mejora de los derechos y posibilidades de amplios colectivos..., es mucho menor de lo que sería deseable. Y soy de la opinión de que las organizaciones

¹³ A. VERNIS *et al.*, La gestión de las organizaciones..., ob. cit., pág. 15.

Gráfico 3. Las tres etapas de desarrollo en la gestión de las Organizaciones No Lucrativas



no lucrativas pueden desarrollar sus capacidades para mejorar sus resultados. Esta tercera etapa, seguramente la más importante para la mejora de la gestión de las organizaciones no lucrativas, es la del *fortalecimiento institucional*.

Cada una de las organizaciones no lucrativas tiene por delante el reto de averiguar en qué etapa de su desarrollo se encuentra, porque en este ejercicio se juegan la posibilidad de ganarse definitivamente la legitimación social. Pero, no nos engañemos, en la madurez de las organizaciones no lucrativas conseguir esta legitimidad no resulta nada fácil. Los retos de la confianza, la colaboración y la innovación no son sencillos de superar. Al mismo tiempo, las organizaciones no lucrativas arrastran varios lastres importantes, que seguramente supusieron grandes aciertos en sus contextos históricos. Aún no han pasado demasiados años desde que la Iglesia fomentó una *cultura caritativa*, de ayuda al pobre para ganar la salvación eterna. Los dirigentes que vinieron después hicieron tabla rasa y crearon la *cultura de papá Estado*, la creencia de que el Estado lo solucionaría todo. Y los mandatarios actuales nos están vendiendo la idea de que el desarrollo económico llegará a todos por sí mismo: si los ricos son más ricos, los pobres serán menos pobres. Todo esto aderezado por unos medios de comunicación que en la mayoría de las ocasiones crean *charity shows* con el único objetivo de aumentar sus niveles de audiencia. Entre la Iglesia, las Administraciones Públicas, las empresas y los medios de comunicación, las organizaciones no lucrativas tienen su espacio; y, además, todos los sectores tienen, de forma conjunta, un espacio común. El espacio pro-

pio de las ONG y, más importante, el espacio relacional de todos los sectores que colaboran tiene que ser consolidado en los próximos años, y esto sólo podrá empezar a conseguirse con organizaciones no lucrativas fortalecidas. Este capítulo pretende, precisamente, aportar su granito de arena al fortalecimiento institucional del Tercer Sector.

Bibliografía

CENTRE D'ESTUDIS DE TEMES CONTEMPORANIS, *Llibre Blanc del tercer sector cívic social*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2002.

DE VITA, C. J. y FLEMING, C., *Building capacity in Non Profit organizations*, The Urban Institute, Washington, 2001.

EVERS, A. y SVETLIK, I. (eds.), *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Ashgate Publishing Company, Aldershot, 1993.

EVERS, A. y WINTERSBERGER, H., *Shifts in the welfare mix: their impact on work, social services, and welfare policies*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Viena, 1990.

FUNDACIÓN ESPLAI, *El Tercer Sector visto desde dentro: la renovación de las ONGs y los retos de la exclusión social*, Fundación Esplai, Barcelona, 2002.

MADRID, A., "El derecho en las organizaciones no gubernamentales", en A. Jerez (coord.), *¿Trabajo voluntario o participación?*, Tecnos, Madrid, 1997.

MINOW, M., *Partners not Rivals*, Beacon Press, Boston, 2002.

SALAMON, L. M. y ANHEIER, H., *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*. Manchester University Press, Manchester, 1997.

TAYLOR, M., "The changing role of the Nonprofit Sector in Britain: moving toward the market", en B. Gidron, R. M. Kramer y L. M. Salamon, *Government and the Third Sector*, Jossey-Bass, San Francisco, 1992.

VERNIS, A. et al., *La gestión de las organizaciones no lucrativas*, Editorial Deusto, Bilbao, 1998.

VERNIS, A., *Organizing services to the elderly: a tale of two cities*, Tesis doctoral, New York University, Nueva York, 2000.

VERNIS, A., "La relació de les fundacions amb el Patronat: els patrons de les fundacions catalanes en temps de canvi", *Estudi de les Fundacions a Catalunya 2001*, Coordinadora Catalana de Fundacions, Barcelona, 2002.

El gobierno de las organizaciones sin ánimo lucro

Vicente Salas Fumás

Catedrático de Organización de Empresas
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. EL PROBLEMA DE GOBIERNO. 2. LAS ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO. 3. EL PROBLEMA DE GOBIERNO EN LAS ORGANIZACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO. 4. CONCLUSIÓN E IMPLICACIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. El problema de gobierno

El gobierno de las empresas nos remite a los mecanismos a través de los cuales se consigue un uso socialmente eficiente de los activos propiedad de la empresa como persona jurídica, principalmente cuando el control sobre el uso de estos activos está en manos de personas distintas de quienes los han financiado. El interés por los temas de gobierno desaparece, o es mucho menor, cuando la empresa es personal y los activos de la misma y los del empresario que la controla se confunden, o cuando a pesar de que la empresa tiene personalidad jurídica propia y sus activos están diferenciados del resto del patrimonio de los accionistas, estos últimos están estrechamente implicados en la gestión de la sociedad¹.

Técnicamente, el problema de gobierno (la posibilidad de incurrir en importantes pérdidas de eficiencia en la asignación de los activos propiedad de la empresa) surge cuando los internos tienen un control sobre los activos muy superior a las consecuencias, en términos de variación de su riqueza personal, que resultan de las variaciones en los beneficios atribuidos a los activos. En la empresa personal los derechos de control de los activos y los derechos sobre los beneficios están perfectamente alineados, como ocurre también en una sociedad mercantil donde hay pocos e importantes accionistas. La retribución de los directivos con fórmulas que vinculan esa retribución al valor de las acciones de la empresa persigue el mismo fin de repercutir en la riqueza de los directivos las consecuencias en términos de mayor o menor valor económico de los activos sobre los que tienen poder efectivo de decisión.

¹ Sobre los temas de gobierno corporativo en general véase V. SALAS, *El Gobierno de la Empresa*, Fundación La Caixa, Barcelona, 2002.

Cuando esto es insuficiente para restaurar la eficiencia, los accionistas tendrán que implicarse más en la supervisión de las actuaciones de los directivos, incorporándose al consejo de administración o procurando que les representen en él administradores competentes y leales, asistiendo activamente a las juntas de accionistas... Otras veces los accionistas encuentran la ayuda indirecta de los mercados para conseguir la deseada alineación de intereses, por ejemplo cuando la competencia en el mercado de productos reduce la discreción de los directivos en cuanto a asignaciones de recursos que aseguran la viabilidad financiera de la empresa, a valores cercanos a los que hacen máximo el beneficio (que, por otra parte, la competencia impide que sean elevados). El mercado de control de empresas y el mercado de servicios profesionales de los altos directivos también actúan en la misma dirección.

2. Las organizaciones sin ánimo de lucro

Las organizaciones sin ánimo de lucro son entidades con personalidad jurídica propia, como las sociedades mercantiles, que tienen activos tangibles e intangibles en propiedad para llevar a cabo sus actividades. Muchas de estas organizaciones se nutren de donaciones privadas de tiempo y/o dinero, más o menos incentivadas fiscalmente, otras de subvenciones públicas, algunas son promovidas por instituciones religiosas y otras están muy ligadas a un "empresario" fundador que realiza una importante dotación económica fundacional. Al igual que ocurre con las empresas con fines de lucro, en las organizaciones sin ánimo de lucro existe una gran diversidad si se atiende a su origen, misión y modelo de funcionamiento interno. Sin embargo, entre los dos colectivos citados, el que persigue un fin lucrativo y el que no tiene el lucro como finalidad, existe en muchos casos el denominador común de que sus ingresos dependen de la capacidad para satisfacer unas necesidades en un mercado donde los compradores de los productos o servicios de una organización tienen diversas oportunidades de elección. Es decir, las organizaciones sin ánimo de lucro, en general, se desenvuelven en un mercado y en condiciones de competencia similares a las que afectan a las organizaciones lucrativas.

Lo que realmente distingue a las organizaciones sin ánimo de lucro del resto de sociedades mercantiles que venden bienes y servicios en los mercados es la decisión voluntaria en su constitución de renunciar a la apropiación privada de los excedentes entre ingresos y gastos, beneficios, entre quienes tienen poder para decidir sobre el uso de los activos de la entidad, los fundadores, los administradores, el equipo de dirección o los trabajadores. Por otra parte, lo que las distingue de las empresas y organismos públicos es que estatutariamente se puede establecer a quién se destinan esos beneficios, mientras que en la empresa pública el destinatario es el conjunto de la sociedad.

Desde un punto de vista económico, la organización sin ánimo de lucro trata de superar problemas de información asimétrica y oportunismo postcon-

tractual que son especialmente graves en dos contextos concretos². En primer lugar, existen mercados donde unas personas, los donantes, compran bienes o servicios para que sean consumidos por otras personas; es decir, los donantes canalizan su altruismo a través de estas organizaciones de carácter no lucrativo. El segundo contexto lo proporcionan aquellos mercados donde los compradores de bienes y servicios incurrirían en costes muy elevados para valorar la calidad de los servicios o bienes que compran en los mismos, calidad que sí es (mejor) conocida por el vendedor.

Así, una persona que realiza una pequeña aportación monetaria a una ONG de ayuda al desarrollo no tiene incentivos para comprobar si efectivamente esa donación se destina a proporcionar una vivienda para personas desfavorecidas del tercer mundo. Por tanto, si sospechara *ex ante* que los recursos monetarios pueden acabar en el bolsillo de quienes controlan la asociación, lo más probable es que no realice la donación, y esa ONG no será viable. Constituyéndose como organización no lucrativa los fundadores de la ONG asumen el compromiso de no apropiarse de los excedentes de la actividad y, por tanto, de los activos de la organización, tangibles e intangibles como la reputación, lo cual infunde confianza, junto con otras señales como la naturaleza del fundador, a los pequeños donantes de que sus aportaciones se destinarán al fin previsto.

Como ejemplo del segundo caso, la compra de educación superior, investigación, servicios para la salud..., coloca al comprador en una fuerte desventaja frente al vendedor a la hora de conocer la calidad de los servicios que realmente está adquiriendo. Cuando el proveedor del servicio está haciendo una renuncia al beneficio particular creando una organización sin ánimo de lucro, está transmitiendo al mercado el mensaje de que tiene poco que ganar personalmente engañando al cliente; éste, por su parte, aumentará la confianza en el profesional que lo atiende, a pesar de no comprender las acciones que toma, pensando que hay un compromiso explícito de renuncia al lucro que pueda derivarse de tales acciones.

Bajo estas premisas, la renuncia al lucro es, más bien, el resultado de las condiciones de información asimétrica y costes privados bajo las que transcurren las transacciones en determinados mercados, y no la consecuencia del altruismo de los fundadores de la empresa, más allá de su contribución a poner en marcha la actividad con su aportación fundacional. La organización sin ánimo de lucro se crea para facilitar las transacciones de personas, los donantes, que quieren ejercer su altruismo comprando bienes que serán consumidos por otros, sin que ello convierta a la organización sin ánimo de lucro en altruista; al contrario, esta

² Véanse: H. HANSMANN, "The role of non profit enterprise", *Yale Law Journal*, núm. 89 (1980), págs. 35-901; S. ROSE-ACKERMAN, "Altruism, nonprofits and economic theory", *Journal of Economic Literature*, núm. 34, (1996), págs. 701-728; y E. GLAESER Y A. SCHLEIFER, "Not-for-profit entrepreneurs", *Journal of Public Economics*, núm. 81 (2001), págs. 99-115.

forma de empresa resulta necesaria para la supervivencia de la organización, y por ello es el resultado de un ejercicio de egoísmo. Algo similar ocurre con los hospitales o las Universidades que se constituyen como fundación para asegurar la atracción de clientes que pagan por los servicios que consumen.

3. El problema de gobierno en las organizaciones sin ánimo de lucro

El problema de gobierno de la organización no lucrativa es el mismo que el de la empresa mercantil lucrativa: conseguir un uso eficiente de los activos tangibles e intangibles de la persona jurídica que sirve de nexo de unión entre clientes (incluidos los donantes), trabajadores, inversores financieros, trabajadores, equipos de dirección y comunidad en general. Quienes intervienen en conseguir este objetivo no pueden considerarse necesariamente altruistas, en el sentido de hacer suyo el objetivo de eficiencia económica; por el contrario, cada uno tiene sus intereses particulares y actuará de acuerdo con ellos. El gobierno corporativo deberá dotarse, por tanto, de los mecanismos que encaucen esas actuaciones en la dirección de la eficiencia colectiva materializada en hacer máxima la riqueza atribuible a los activos de la organización. Lo que ocurre es que la renuncia al lucro particular impide tomar como referente para conseguir el objetivo de eficiencia la alineación entre derechos políticos o de decisión sobre los activos de la organización, con los derechos de apropiación particular de los beneficios generados con tales decisiones. En otros términos, la organización sin ánimo de lucro no renuncia al beneficio como indicador de eficiencia en la asignación de los recursos, a lo que se renuncia es a que ese beneficio vaya destinado a retribuir a quienes concentran el poder de decisión³.

La empresa lucrativa se basa en el incentivo de la apropiación privada de las rentas para estimular la eficiencia en el uso de los activos de la empresa. La organización sin ánimo de lucro debe renunciar a estos incentivos de alta intensidad para conseguir la confianza de otros colectivos de interesados, clientes, donantes, trabajadores, voluntarios, imprescindible para su viabilidad como organización. El problema de gobierno de la organización sin ánimo de lucro debe articular los mecanismos de incentivos *ex ante* y control *ex post*, sujetos a esta restricción sobre el destino final de los beneficios que, en cambio, no tiene la empresa con ánimo de lucro. Una implicación de esta renuncia es que el mercado de control de empresas, donde se intercambian derechos políticos sobre los activos de las empresas por los que se está dispuesto a pagar un precio por encima de su valor actual cuando se espera hacer un uso más eficiente y lucrativo de ellos, queda excluido como mecanismo de control.

³ Sobre el gobierno de las organizaciones no lucrativas desde la perspectiva del análisis económico véase E. GLAESER (ed.), *The governance of Not-for-Profit Organizations*, Chicago University Press, Chicago, 2003

Desde los estándares de referencia de las empresas lucrativas, las organizaciones sin ánimo de lucro parten con un gobierno corporativo muy debilitado porque se pierde la oportunidad de vincular intereses particulares e intereses generales de la organización, a través de sistemas de retribución como los que vinculan las contrapartidas de los directivos y los inversores al valor económico de los activos que deben gestionar o controlar⁴ (de ahí la afirmación de que estas organizaciones no tienen dueños, lo cual no es del todo cierto porque sí tienen personas con capacidad para decidir el uso de los activos). Buscar indicadores de desempeño alternativos y de una eficacia similar resulta en general altamente complejo, sin olvidar que los miembros de los órganos de gobierno, como el consejo de administración, tendrán también problemas de alineación de intereses. Por esta razón, es de esperar que ante las escasas contrapartidas personales que ello les reporta, la implicación activa de los consejeros en labores de supervisión de los equipos directivos será, en general, escasa, lo que se traduce en una elevada discreción de los directivos a la hora de tomar decisiones. Ello no es óbice para que se desarrollen con mayor precisión los deberes de lealtad y diligencia para los administradores de las organizaciones no lucrativas, en línea con lo que la reciente Ley de Transparencia ha hecho con los deberes de los administradores de las sociedades mercantiles, o se avance en la dirección de comprender mejor la relación entre composición y funcionamiento del consejo de administración y eficiencia de las organizaciones sin ánimo de lucro.

Las evidencias empíricas apuntan a que las organizaciones sin ánimo de lucro terminan generalmente capturadas por los internos. Cuando se trata de personas con una cualificación profesional elevada, médicos de hospitales, profesores de la Universidad, investigadores de un centro de investigación, acostumbran a ser los propios trabajadores los que acaban por imponer sus preferencias a la hora de determinar las prioridades de la organización (en cierto modo terminan por parecer cooperativas de trabajadores). En estos casos es de esperar que la supervisión mutua y la presión social entre internos sean restricciones relevantes en la conducta de este tipo de organizaciones.

La conclusión que se desprende de lo dicho hasta ahora es que la capacidad de los mecanismos internos de control para asegurar la eficiencia en el uso de los activos de las organizaciones sin ánimo de lucro es relativamente limitada, más allá de los casos donde la organización está muy ligada al "empresario" fundador que proyecta a través de ella su altruismo particular. Por ello es espe-

⁴ Una interpretación estricta de la condición de no lucrativa para una organización impide cualquier uso de incentivos monetarios vinculados a los resultados económicos para trabajadores y directivos de este tipo de organizaciones. En la práctica, el uso de estos incentivos es cada vez más frecuente (B. ERUS Y B. WEISBROD, "Objective functions and compensation structures in nonprofit and for-profit organizations: evidence from the mixed hospital industry", en E. Glaeser, *The governance...*, ob. cit.). En muchas organizaciones no lucrativas los equipos de alta dirección no son miembros del consejo de administración, al contrario de lo que ocurre en las sociedades mercantiles. La razón de esta ausencia radica, probablemente, en que si fueran miembros no podrían percibir una remuneración por los servicios que prestan.

cialmente importante que actúen los mecanismos de control externo, aunque ya se ha dicho que uno de ellos, el mercado de control a través de OPAS, es inoperante para las entidades no lucrativas. Quedan pues los mercados de productos o servicios donde las organizaciones sin ánimo de lucro compiten por atraer donaciones monetarias de particulares, subvenciones públicas, tiempo de voluntarios o estudiantes y pacientes. En los casos en los que el origen de las organizaciones sin fines de lucro es el altruismo de las personas, la competencia es entre las propias organizaciones y las empresas y organismos públicos, hasta el punto de que el Estado atribuye cierta capacidad de sustitución entre ellas al ofrecer deducciones fiscales a favor de las donaciones. Cuando el origen de las organizaciones sin fines lucrativos es el compromiso de no engañar a los clientes, la competencia será de nuevo entre ellas, con las empresas privadas lucrativas y en algunos casos con empresas y organismos públicos⁵. Las oportunidades para la competencia son muchas y la recomendación general que debe hacerse es procurar que las iniciativas legislativas y regulatorias alrededor de estas instituciones procuren reforzar la competencia y no debilitarla.

4. Conclusión e implicaciones

Las organizaciones sin ánimo de lucro cumplen una función en la sociedad pero los beneficios que se derivan de ellas no son exclusivos. La mejora de la información y formación de los consumidores, la regulación de los estándares de calidad de los productos y servicios, la mayor formación los profesionales, consiguen hacer más competitivas a las empresas privadas lucrativas en mercados con información imperfecta, lo cual actuará como acicate para la eficiencia de las organizaciones no lucrativas con las que compiten. Los organismos públicos también renuncian al lucro particular y, por tanto, están también en condiciones de generar la confianza necesaria para que ciertos mercados existan. Luego tampoco debe renunciarse *a priori* a contar con ellos para aumentar las oportunidades de elegir de los compradores. Sin olvidar que los controles internos de gestión en el sector público están hoy por hoy más afianzados que en las organizaciones sin ánimo de lucro, si bien a costa de cierta estandarización de la oferta y una falta de diversidad y flexibilidad que es precisamente lo que crea oportunidades para la provisión desde el sector privado de determinados servicios de interés general.

⁵ La evidencia empírica contradice en muchos casos la presunción de que unos derechos de propiedad debilitados, como se supone para las organizaciones no lucrativas, debe dar lugar a mala gestión y pobres resultados económicos. Un ejemplo próximo de que esta afirmación debe tomarse con cautela lo tenemos en las cajas de ahorros españolas, con unos resultados económicos similares, al menos, al de los bancos. La circunstancia de que estas organizaciones compiten con los bancos y entre ellas para captar clientes en el mercado sin duda tiene mucho que ver con la eficiencia de las organizaciones que sobreviven a esa competencia. C. MARCELLO Y V. SALAS "Non profit organizations, monopolistic competition, and private donations: evidence from Spain", *Public Finance Review*, vol. 29, núm. 3 (2001), págs. 183-207, aportan evidencias consistentes con la hipótesis de que la competencia explica de forma importante la captación de donaciones de tiempo y dinero entre las organizaciones españolas de ayuda al desarrollo.

La regulación pública de las organizaciones sin ánimo de lucro debe buscar el equilibrio entre evitar la acumulación de activos de rentabilidad social dudosa y dotar al sector de la flexibilidad y capacidad innovadora que son necesarias para diferenciar la oferta y satisfacer los nichos de mercado existentes. Pero sería un error no acompañar el desarrollo del Sector No Lucrativo con la preocupación por mejorar la eficacia de las empresas lucrativas en determinados mercados, a través de iniciativas dirigidas a fomentar la transparencia, que es capaz de reducir los costes de evaluar diferentes alternativas y elegir entre ellas por parte de los compradores.

Sería deseable diferenciar de forma clara las organizaciones que se financian casi exclusivamente de subvenciones públicas de aquéllas que dependen de donaciones privadas. En la medida de lo posible, los beneficios fiscales deberían condicionarse a ciertos estándares de eficacia y calidad de las organizaciones que reciben las donaciones y, en todos los casos, velar por la transparencia para que los donantes puedan utilizar criterios de eficiencia social al elegir la organización donde comprar los servicios que demandan. Los beneficios fiscales reducen los incentivos de los donantes a supervisar qué se hace con sus donaciones (pues no valoran correctamente el coste de oportunidad de esos beneficios), y por ello es importante reducir al mínimo posible el coste en que incurren por ejercer el control (a ello contribuiría también disponer de indicadores precisos de eficiencia para estas entidades). Por último, pero no menos importante, se procurará que los beneficios fiscales y las ayudas públicas de cualquier tipo al Sector No Lucrativo no diluyan el valor económico de la señal que se transmite con la decisión de imponer una restricción sobre el destino de los beneficios de estas organizaciones. La proliferación de organizaciones sin ánimo de lucro, en respuesta a determinados beneficios fiscales o fuentes públicas de financiación, difuminan el contenido informativo de la señal de compromiso para no actuar de forma aprovechada con terceros, por parte de las organizaciones que se crean con la finalidad de participar en la producción y el intercambio.

Bibliografía

- ERUS, B. Y WEISBROD, B., "Objective functions and compensation structures in non-profit and for-profit organizations: evidence from the mixed hospital industry", en E. Glaeser, *The governance of Not-for-Profit Organizations*, Chicago University Press, Chicago, 2003.
- GLAESER, E. Y SCHLEIFER, A., "Not-for-profit entrepreneurs", *Journal of Public Economics*, núm. 81 (2001), págs. 99-115.
- GLAESER, E., (ed.), *The governance of Not-for-Profit Organizations*, Chicago University Press, Chicago, 2003.
- HANSMANN, H., "The role of non profit enterprise", *Yale Law Journal*, núm. 89 (1980), págs. 35-901.

- MARCUELLO, C. Y SALAS, V., "Non profit organizations, monopolistic competition, and private donations: evidence from Spain", *Public Finance Review*, vol. 29, núm. 3 (2001), págs. 183-207.
- ROSE-ACKERMAN, S., "Altruism, nonprofits and economic theory", *Journal of Economic Literature*, núm. 34, (1996), págs. 701-728.
- SALAS, V., *El Gobierno de la Empresa*, Fundación La Caixa, Barcelona, 2002.

AUNQUE con alargadas raíces históricas, Tercer Sector o Economía Social –indistintamente– acotan hoy una realidad renovada de contornos no bien dibujados y de heterogénea composición, pero con la compartida identidad que procura una doble combinación: interés colectivo o general y solidaridad, por un lado; participación y responsabilidad, por otro. Una realidad con afianzada presencia multisectorial y con variadas modalidades constitutivas, cuya creciente relevancia responde a las nuevas y mayores oportunidades de actividad productiva y distributiva, por una parte, y de iniciativa social, por otra, que han abierto, conjuntamente, el desarrollo económico, la afirmación de la democracia y un profundo cambio social.

Y bien, durante tres años, un amplio equipo de profesores universitarios y de expertos ha realizado una amplia investigación sobre ese vasto e incitante dominio, desde una triple perspectiva: económica, jurídica y sociológica, con la ambición de conseguir un avance sustancial en su conocimiento. El resultado de dicho esfuerzo es esta obra, que consta de tres volúmenes y de una serie de cuatro Documentos de Trabajo, todos bajo el rótulo general de *La Economía Social en España*, además del libro *Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, publicado en 2004, en parte síntesis y en parte complemento de aquélla.

ISBN 84-88934-10-6



9 788488 934109