

# DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

## TERCER SECTOR



# DOCUMENTACION SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

N.º 103

Abril-Junio 1996

---

*Consejero Delegado:*

Fernando Carrasco del Río

*Director:*

Francisco Salinas Ramos

*Consejo de Redacción:*

Javier Alonso  
Enrique del Río  
Carlos Giner  
Miguel Roiz  
José Sánchez Jiménez  
Colectivo IOE  
Teresa Zamanillo

---

EDITA  
CARITAS ESPAÑOLA  
San Bernardo, 99 bis, 7.º  
28015 MADRID

---

## CONDICIONES DE SUSCRIPCION Y VENTA 1996

España: Suscripción a cuatro números: 3.550 ptas.

Precio de este número: 1.400 ptas.

Extranjero: Suscripción Europa: 5.750 ptas.

Número suelto a Europa: 1.600 ptas.

Suscripción América: 56 dólares.

Número suelto a América: 18 dólares.

(IVA incluido)

---

DOCUMENTACION SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados.

# **EL TERCER SECTOR**

**DOCUMENTACION  
SOCIAL**

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES  
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

ISSN: 0417-8106

Depósito legal: M. 4.389-1971

---

Gráficas Arias Montano, S. A. - Móstoles (Madrid)



- 155 ● 9 **El Mutualismo en la Economía Social.**  
Francisco Alonso Soto
- 167 ● 10 **Desarrollo económico y social en la Europa de las regiones: El papel de la mutualidad.**  
Egidio Formilan
- 179 ● 11 **Las Agrupaciones de Interés Económico: Un instrumento mercantil para el Tercer Sector.**  
Juan Francisco Blanco Ruiz
- 189 ● 12 **El papel de las asociaciones y fundaciones como respuesta a las necesidades sociales.**  
Miguel Angel Cabra de Luna
- 203 ● 13 **La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: nuevas perspectivas.**  
Manuel Aznar López
- 217 ● 14 **Las fundaciones y el sector no lucrativo.**  
Rafael de Lorenzo García
- 229 ● 15 **Construcción de la sociedad civil: papel de las fundaciones en Europa central y oriental.**  
Eric Kemp
- 243 ● 16 **Las asociaciones y el Tercer Sector.**  
Tomás Alberich
- 253 ● 17 **Las organizaciones sociovoluntarias en el Tercer Sector.**  
Pedro Fuentes
- 263 ● 18 **Visión panorámica de las organizaciones voluntarias en el ámbito social.**  
Demetrio Casado
- 281 ● 19 **Las ONG, ¿un tercer sector? Mito o realidad.**  
Paulino Azúa
- 291 ● **Bibliografía.**

# Presentación

---

*El Tercer Sector en la actualidad es una realidad que nadie pone en duda su existencia, aunque no hay la misma unanimidad a la hora de definirlo, como tampoco la hay a la hora de su denominación, en consecuencia de quiénes conforman la realidad del Tercer Sector. Sí hay cierta coincidencia cuando se señalan las características o elementos que lo conforman y a partir de ellas se le define. Aunque algunos de sus componentes vienen desde muy antiguo, lo cierto es que la expresión es reciente. Hay acuerdo en decir que el Tercer Sector debe coexistir positivamente con otros dos grandes sectores de la vida económica y social: la economía de mercado y las instituciones públicas.*

*Sin ánimo de dogmatizar, pero sí de provocar el debate, se indican tres pinceladas que caracterizan a los distintos agentes o componentes del Tercer Sector: es una nueva forma de organización y de relación social y económica; son unidades de pequeño o mediano tamaño, que se sitúan en un contexto socio-económico ampliamente descentralizado; se crean por iniciativa de sectores populares que optan por experimentar nuevas formas de ocupación en común, nuevas relaciones de vida, poner en marcha procesos diferentes de producción económica y social. En el terreno jurídico suelen recurrir a las fórmulas ya existentes: cooperativas, asociaciones, etc., aunque en la actualidad se buscan nuevas formas jurídicas, especialmente para aquellas realidades que agrupan a colectivos de personas desestructuradas. En cierta medida el Tercer Sector también suele ser un instrumento pedagógico, el espacio más adecuado a través del cual se incorporan a la organización económica y social de una realidad concreta los que son expulsados por el mercado y los que no tienen cabida en las instituciones públicas.*

*Con el mismo espíritu de aportar algún elemento más para la discusión, se hace referencia a dos opiniones. La primera es de J. DELORS y*

J. GAUDIN en «Para la creación de un sector tercero coexistente con el de la economía de mercado y el de las administraciones» (**Echanges et projets**, enero-marzo 1979), quienes asignan al Tercer Sector dos vocaciones: una, la de «inserción en la economía» (las cooperativas), y otra, la de instauración «de un nuevo modo de relación social para las categorías menos favorecidas de la población» (asociaciones de servicios recíprocos). Esto nos lleva a plantear la segunda propuesta, que es la conocida doble vertiente de la «Economía social» de H. DESROCHE, en «Economie sociale, laquelle?» (**Une doctrine pour l'Economie sociale**, marzo 1983), es decir, «“lo social de lo económico”, vertiente empresarial, y “lo económico de lo social”, vertiente asociativa».

*En este número sobre el Tercer Sector, DOCUMENTACION SOCIAL pretende hacer una aproximación a las distintas concepciones que se tienen del Tercer Sector, aportar al menos elementos para definirlo, describir sus componentes, sus escenarios; ¿qué aporta el Tercer Sector ante una sociedad en crisis?, ¿es un paliativo o una alternativa?, ¿cuáles son sus desafíos y perspectivas de futuro? Estas y otras muchas preguntas están latentes en los diecinueve artículos que conforman este volumen que tienes en tus manos. Se ha estructurado en cuatro bloques, que no pretenden ser monolíticos ni cerrados, sino que se complementan unos a otros.*

**El primer bloque** pretende ofrecer un «marco general», es decir, algunas consideraciones a tener en cuenta a la hora de acercarnos al Tercer Sector. J. GARCIA ROCA, después de constatar las dificultades y obstáculos para su delimitación, indica tres rasgos característicos que ayudan a definirlo: describe el ambiente, la fisonomía y los flujos como tres momentos diferentes que permiten comprender la «formación social». J. MONTSERRAT propone que las organizaciones no lucrativas (ONL) se deben estudiar desde una perspectiva multidisciplinar, pues «hoy en día cada vez se es más consciente de la necesaria interrelación de los factores sociales, políticos, culturales y económicos para comprender la verdadera naturaleza de las ONL». Después de analizar las teorías de la oferta y de la demanda se refiere a algunos de los estudios empíricos realizados desde la perspectiva económica, y concluye que una teoría no prevalece sobre otra «sino que todas ellas añaden elementos explicativos sobre el “porqué” las ONL intervienen como un sector diferenciado del Estado y del mercado constituyendo actualmente un TERCER SECTOR».

Por su parte, C. GINER DE GRADO, bajo el título «La solidaridad como fundamento ético del Tercer Sector», analiza el significado y alcan-

*ce, así como la génesis y evolución del mismo, destacando que «el factor determinante de los comprometidos con el Tercer Sector no es otro sino la decisión personal...», de ahí que analice el perfil del voluntariado, el significado de solidaridad y las secuencias del proceso subjetivo de solidari- zación. J. ALGUACIL afirma que el «Tercer Sector emerge como un nuevo componente de la complejidad, para lo cual debe resolver tres cuestiones: la relación entre condiciones y sujetos —satisfacción de las necesida- des—, se trata de superar la tradicional divergencia entre la cultura ins- titucional y la cultura de los ciudadanos; relación entre el espacio y las condiciones —la sostenibilidad—, se trata de poner en contacto y apro- vechar las sinergias de los sectores de intervención, y la relación entre el espacio y los sujetos —la gobernabilidad—, es decir, que frente a la je- rarquización y la centralización de las decisiones, hay que establecer vínculos entre los procesos de decisión, los agentes sociales afectados... Fi- nalmente, C. GUERRA habla de «la construcción de un Tercer Sector social en América Latina», llegando a afirmar que «la única forma de restar centralidad al poder del Estado es por medio de la autorregulación de la igualdad y del relegamiento de las tradicionales estructuras de me- diación o legitimación política», de esta forma se estaría fortaleciendo el Tercer Sector.*

*El segundo bloque se refiere a la economía social y sus diversas formas que la componen. J. L. MONZON, desde una visión general, ana- liza las «raíces y las perspectivas» de la economía social, tanto en su pro- ceso histórico como en la actualidad, y sobre el peso específico en el desa- rrollo económico y social de la realidad española. A. GRACIA ARELLANO, describe a las cooperativas como una realidad del Tercer Sector y constata que en los últimos años han experimentado un crecimiento progresivo y les augura excelentes perspectivas. M. MILLANA hace un análisis minu- cioso de una fórmula empresarial genuina española, las Sociedades Anó- nimas Laborales. F. ALONSO SOTO, a partir de cinco textos, se aproxima al tema del «mutualismo en la economía social», y después, en diez tesis, desarrolla el tema de la relación del mutualismo y la economía social. E. FORMILAN, a partir del análisis de dos experiencias, describe el papel de la mutualidad en el desarrollo económico y social en la Europa de las regiones. Finalmente, J. F. BLANCO estudia la importancia de las Agru- paciones de Interés Económico, entiende a éstas como «negocio jurídico de cooperación dirigido a la organización de un grupo, para potenciar con la unión la actividad económica de sus miembros, en función auxiliar de*

*la misma, pero sin sustituirla, dirigirla o subrogarse totalmente en ella», como un instrumento mercantil para el Tercer Sector.*

*El tercer bloque tiene como contenido esencial las asociaciones y las fundaciones. M. A. CABRA DE LUNA describe el papel de estas dos formas jurídicas como respuesta a las necesidades humanas. Afirma que «se trata de conseguir una complementariedad entre el ideal de justicia que deben tener las instituciones y los servidores del Estado, con la solidaridad como norma y actitud de las personas integradas en el Tercer Sector». M. AZNAR analiza las nuevas perspectivas de la configuración jurídica de las entidades no lucrativas y dice que «las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario tienen su encaje en cada uno de los dos grandes grupos de personas jurídicas». Por su parte, R. DE LORENZO describe algunos elementos del sector no lucrativo, las funciones de las entidades no lucrativas, los desafíos de este sector, y termina haciendo un análisis de las Fundaciones. E. KEMP aborda de forma sucinta porqué y cómo los países de la Unión Europea ayudan al sector no gubernamental y sin ánimo de lucro y a organizaciones que respaldan su trabajo y analiza algunas contribuciones que los arquitectos de la sociedad civil de Europa central y oriental han aportado a fundaciones y asociaciones en la Unión Europea. Finalmente, T. ALBERICH hace un breve análisis de las asociaciones y del movimiento asociativo y de los retos de éstos para una transformación del Tercer Sector.*

*El cuarto bloque lo constituyen tres artículos referidos a las organizaciones sociovoluntarias. P. FUENTES pretende aclarar de qué se habla cuando se hace tanto del Tercer Sector como de las organizaciones sociovoluntarias y en qué contextos se utiliza el significado, llegando a plantear la necesidad de construir un «nuevo modelo de solidaridad», donde las organizaciones sociovoluntarias son los principales agentes de ese nuevo modelo, para lo cual deben de hacer frente a dos grandes retos: repensar el mundo y reinventar la militancia. D. CASADO, en su colaboración sobre «Visión panorámica de las organizaciones voluntarias en el ámbito social», hace un breve análisis de las cuatro grandes clases de entidades voluntarias del campo social que se han desarrollado en el mundo occidental: asociaciones, corporaciones de derecho público, fundaciones y otras instituciones, y remite al lector a la obra, de la que el autor es el compilador, «Organizaciones voluntarias en España» (1995), donde se hace un análisis más exhaustivo no sólo de las organizaciones del campo social sino también del cívico-político, cultural y económico. P. AZUA, en su ar-*

*título «Las ONG, ¿un Tercer Sector? Mito o realidad», a modo de conclusiones, afirma que «el término ONG es demasiado genérico», «la denominación del Tercer Sector presenta perfiles especialmente difusos», «se ha producido en los últimos años un crecimiento espectacular en el número de asociaciones y fundaciones de contenido social», «las ONG conforman un conjunto de organizaciones que resultan absolutamente esenciales para el sector social en España. Una realidad importante que, en ocasiones, está siendo mitificada».*

*En el conjunto de artículos de este número de DOCUMENTACION SOCIAL el lector encontrará temas y materia suficiente para la reflexión personal y para el debate en grupos. El Tercer Sector es un tema abierto, que alcanzan la independencia, participación y capacidad transformadora, para que, entre otras características, pueda continuar en el camino iniciado de alcanzar una sociedad accesible para todos.*

*DOCUMENTACION SOCIAL agradece la colaboración de los que han aceptado escribir en este número; a su vez, deja constancia que no necesariamente comparte las opiniones que los autores expresan en sus artículos.*

FRANCISCO SALINAS RAMOS  
Director de DOCUMENTACION SOCIAL



# El Tercer Sector

---

Joaquín García Roca

En la última década ha cristalizado un nuevo escenario social que agrupa una multitud de iniciativas heterogéneas y difícilmente calificables; se sitúan en un ámbito intermedio entre las instituciones públicas y el mercado. Cooperativas sociales, asociaciones ciudadanas, organizaciones de voluntarios, comunidades parroquiales, centros de empleo protegido, empresas de inserción... son algunas manifestaciones de este nuevo paisaje social. Aunque sea imposible acotarlo con fronteras definidas, comparten un aire de familia que en el debate más reciente se ha identificado como Tercer Sector (1), privado-social (2), tercer sistema (3), tercera dimensión (4), organizaciones *non-profit* (5), economía social (6).

Cada una de estas denominaciones enfatiza un aspecto; *el Tercer Sector* utiliza una clave interpretativa basada en la distribución tripartita del espacio social entre el poder, el dinero y la solidaridad. La identificación como *privado-social* enfatiza los elementos político-sociales, mientras que los términos *organizaciones non-profit*, *tercer sistema*, *economía social* proponen una aproximación económica, que acentúa la producción de valores de uso, la ausencia de lucro y la participación social en la gestión.

- 
- (1) CESAREO, V.: *La società flessibile*. Angeli, Milano, 1985.
  - (2) DONATI, P.: *Pubblico e privato: fine di un'alternativa?* Cappelli, Bologna, 1978.
  - (3) BORZAGA, LEPRI: «Oltre a Stato e mercato: il terzo sistema», in *Servizi sociali*. 1 (1988), págs. 37-44.
  - (4) ARDIGO, A.: «Volontariato, welfare state e terza dimensioni», en *La ricerca sociale*, 25 (1981), págs. 7-22.
  - (5) POWELL, W.: *The nonprofit sector*. Yale University Press, New Haven and London 1987. ANHEIER-SEIBEL. *The non-profit sector. International and Comparative Perspective*. Berlín, 1990.
  - (6) DEFOURNY, MONZON: *Economie sociale. Entre économie capitaliste et économie publique*. Ciriéc, Bruxelles, 1992.

¿Qué tienen en común para constituir una misma formación? ¿Qué permite agruparles en una única área? El nuevo escenario construye su identidad social por la vía negativa, en contraste con el mercado y con el Estado. Esta formación social no pertenece a la órbita del mercado ya que no busca el beneficio, por lo que se identifica como *Entidades sin fin de lucro*. Tampoco pertenece al escenario del Estado ya que no están reguladas desde fuera de ellas mismas ni asignan los recursos por la vía autoritaria, por lo que se denomina *Organizaciones No Gubernamentales* (ONGs).

La aproximación negativa (no-mercado, no-Estado) no sólo constata las dificultades y los obstáculos para la delimitación de un ámbito social que no tiene referencia unívocas sino que indica una original identidad social basada en unos rasgos característicos.

En primer lugar alude a una formación social que tiene una existencia basada en la *relación*; no puede representarse como un territorio perfectamente delimitado, al modo como puede decirse que España es una sociedad diversa que Francia. La concepción territorial del Tercer Sector tropieza con el problema de los límites y sus respectivas fronteras, ¿dónde empieza el mercado o dónde termina el Estado? En cada momento histórico el llamado Tercer Sector ha de recrear sus fronteras, del mismo modo como las recrean los otros escenarios. Su existencia está precisamente en la vinculación ya que en las sociedades dinámicas y complejas es imposible aislar ningún escenario (7).

En segundo lugar declara insuficiente una concepción humanista del sector que tendría en las motivaciones altruistas y solidarias su referencia esencial. ¿Acaso se puede excluir la presencia de la solidaridad en el escenario del Estado o del mercado? Sólo los prejuicios podrían justificar esta visión. ¿Puede caracterizar el voluntariado decir de él que es «una práctica decididamente crítica, conflictiva y no tranquilizadora»? (8). No se hace justicia a los profesionales de la economía crítica ni a las instituciones asentadas en la lucha política alternativa cuando se les excluye del ejercicio de la solidaridad. Nada de lo

---

(7) Cfr. GARCÍA ROCA, J.: «Mundos vitales, mercado y Estado», en *El voluntariado en la acción sociocultural*, Ed. Popular, Madrid, 1991.

(8) FALCON, MENDEZ, FERRER: «La cultura del voluntariado social: ¿un desafío crítico?», en *Razón y Fe*, 233 (1996), pág. 315.

que se le atribuye a los voluntariados en orden a sus motivaciones puede ser en principio excluido de otros ámbitos (9).

En tercer lugar, un modo de existencia relacional significa que nos encontramos ante un sistema autopoiético, en términos de Humberto MATURANA, es decir, una formación que produce él mismo no sólo su estructura, sino también los elementos y las operaciones que lo componen (10). Los elementos no tienen una existencia independiente ni existen de suyo, sino que vienen producidos en el sistema y utilizados como distinciones; por ejemplo, la solidaridad es un elemento del sector en la medida que está vinculado a otros elementos sistémicos, y no tiene nada que ver con la solidaridad del banquero, o la solidaridad del miliciano.

La nueva formación social no es ni un territorio ni una motivación, sino que puede establecerse en la medida que se instaura una diferencia y una distinción, como es en el caso de un edificio que sólo es tal en referencia al paisaje urbanístico o un valor en contraste con su antivalor. Estar vinculado al sistema social no significa necesariamente, como desearía FUKUYAMA, favorecer la consolidación política y económica del capitalismo (11), pero tampoco, como desearían sus críticos, establecer como prueba de su perversión capitalista el hecho de que el voluntariado suaviza las contradicciones de la actual formación social.

## SISTEMA, AMBIENTE, FLUJOS

Sin embargo, la mera aproximación negativa ha tenido efectos perversos en la constitución de la nueva formación ya que le ha condenado a un estatuto meramente residual con respecto al binomio Estado-mercado y ha creado auténticas falacias (12). Para entender

---

(9) LUHMANN, DE GIORGI: *Teorica della società*, Angeli, Milano, 1992, págs. 22-23.

(10) *Ibidem*.

(11) FUKUYAMA, F.: *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Free Press, New York, 1995.

(12) Una de estas falacias ha sido denunciada recientemente por GINER y SARASA: «aparte de la pobreza de toda definición negativa —no ser gubernamental afirma poca cosa, sobre todo si se reciben dineros públicos y se depende indirectamente de un Ministerio— la expresión es sencillamente incorrecta. Cualquier empresa comercial, por ejem-

positivamente esta realidad relacional, que son propias de las sociedades complejas, disponemos de unos dispositivos conceptuales que permiten sorprender la formación social en tres momentos diferentes: en su ambiente, en su fisonomía interna y en sus flujos (13).

Cuando nace un nuevo escenario social es conveniente identificar su *ambiente* —tanto externo como interno—, a cuyas influencias está expuesto y a cuyas demandas reacciona (14). El ambiente es como una especie de rumor que remite mensajes y espera respuestas. Las influencias ambientales se presentan en forma de *demandas* y de *apoyos* (15), que identificaremos en la primera parte.

La *fisonomía* es la forma que adquiere en un momento histórico determinado un escenario social bien en situación de equilibrio, bien en situación de conflicto. Aluden a los dinamismos internos, a los productos propiamente, a los procesos que sostienen el propio escenario.

Entre el ambiente y la fisonomía interna se producen intercambios y transacciones que son permanentes *flujos*, producen perturbaciones que pueden incluso alterar o modificar el sistema. Intentaremos en la tercera parte señalar los flujos, intercambios y transacciones que se producen actualmente entre los distintos escenarios

## I. AMBIENTE EXTERNO. OPORTUNIDADES Y RIESGOS

El llamado Tercer Sector es un sistema inserto en un ambiente que envuelve, sostiene y alimenta al nuevo escenario. Del ambiente le vienen al Tercer Sector tanto las demandas como los apoyos, tanto las oportunidades como los riesgos.

---

plo, es una ONG; también lo es la Mafia, o eso es lo que algunos creíamos». También resulta falaz la designación como Entidades sin fin de lucro, ya que tampoco las administraciones públicas persiguen fin de lucro «Altruismo cívico y política social», en *Leviatán 61* (1995), pág. 77, nota 20.

(13) Este instrumental analítico ha sido desarrollado por EASTON, D.: *Esquema para el análisis político*. Amorrortu, Buenos Aires, y «Categorías para el análisis sistémico de la política», en AA.VV., *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1967, págs. 216-231.

(14) LUHMANN: *op. cit.*, pág. 19.

(15) EASTON: *Categorías para el análisis, op. cit.*, pág. 227.

## 1. El ambiente socio-económico: la nueva cuestión social

Los años ochenta se presentaron a menudo como la década triunfal de la inclusión, cuyas expectativas iban mayoritariamente en dirección a la incorporación casi mecánica de los sujetos marginales y de los pueblos empobrecidos: el crecimiento económico se iría extendiendo hacia ellos aunque sólo fuera por el *efecto desbordamiento y cascada*. En la actualidad, las altas tasas de paro, la extensión de la pobreza y el abismo de desigualdad de los países que en la década anterior soñaron que iban a entrar en el club de los ricos son los agujeros negros de la sociedad inclusiva. Como afirma el *Libro Verde sobre la Política social europea*, de la Unión Europea, «el problema no reside tan sólo en las disparidades entre los más favorecidos y los más desfavorecidos de la escala social, sino también en las que existen entre quienes tienen un lugar en la sociedad y los que están excluidos de ella» (16). Asimismo, desde los márgenes de la sociedad, se evidencia hoy la quiebra de que el crecimiento y el consumo ampliarían «el nosotros» e incorporarían progresivamente a los distintos grupos que quedaban orillados por el propio desarrollo.

Todo ello deja entrever que en los últimos quince años se ha producido una *mutación* importante en la propia naturaleza de la marginación y un punto de inflexión en la reflexión (17). La exclusión se ha convertido en *la nueva cuestión social*: la existencia de «inútiles en el mundo», de sujetos y grupos supernumerarios que ni siquiera son explotados porque carecen de competencias convertibles en valores sociales (18), personas, grupos sociales y países que son arrojados fuera del sistema y se sienten como *poblaciones sobrantes*. La nueva cuestión social reclama recrear las políticas y las estrategias.

### UNA NUEVA RELACION CON EL ESTADO

La sociedad inclusiva se sostuvo sobre el Estado y el mercado como actores centrales. Ellos conducían el progreso, extendían los be-

(16) Cfr. Informe de la Comisión Europea, pág. 24.

(17) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Hacia una Europa de la solidaridad*. Bruselas, COM (92), pág. 542.

(18) CASTEL, R.: *Les métamorphoses de la question sociale*. Fayard, 1995, pág. 12.

neficios sociales y garantizaban la protección. En sus manos estaba mejorar la suerte de todos y construir una sociedad integrada. La presencia del Estado social ha sido un generador de individualismo, ya que cuando el Estado lo garantiza todo, no hay necesidad de contar con nadie más ni con la familia, ni con el vecindario, ni con la comunidad, ya que «el Estado providencia es un potente factor de individualismo» (19).

La nueva cuestión social de los excluidos interroga a todas las instancias sociales, y ninguna por sí misma puede responder. Se necesita golpear a la vez y simultáneamente en tantas aristas que no existen ya sujetos centrales, más bien solicitan organizaciones flexibles y ágiles que puedan actuar de manera transversal y próxima, al tiempo que movilicen diferentes actores-profesionales y no-profesionales, administraciones centrales y locales, recursos públicos y privados.

#### UNA NUEVA RELACION CON EL DERECHO

La existencia de excluidos invita a establecer otros derechos que no son los clásicos derechos sociales que se interpretaban como una especie de créditos que se podían exigir o como derechos pasivos a indemnización. Es un derecho inseparable de ciertas obligaciones para con el grupo social: la inserción como derecho está unida inseparablemente a la inserción como implicación personal. La lucha contra la exclusión invita a explorar un tercer tipo de derechos que articulan ayuda económica, responsabilidad personal y participación social. Es un derecho bastante paradójico puesto que además de estar individualizado, está condicionado al contrato de inserción que vincula al excluido a un proyecto (20). Las personas y grupos excluidos no tienen un simple derecho a la asistencia sino un derecho a la inserción, que es inseparable de la participación. El derecho de inserción representa un nuevo tipo de derecho social que ocupa una posición intermedia entre derecho (accesible a todos) y contrato (vinculado a una contrapartida a través de su compromiso personal). Este nuevo im-

---

(19) GAUCHET, M.: «La société d'insécurité», en AA.VV. *Face à l'exclusion*. Esprit, pág. 170.

(20) ROSANVALLON, P.: «La revolución del derecho a la inserción», en *Debats*, 54 (1995), pág. 40.

pulso es lo que induce la irrupción del Tercer Sector, donde coexisten el compromiso personal, la participación en actividades de interés general y los esfuerzos grupales pro-rehabilitación (21).

Las obligaciones sociales ante la exclusión no compromete sólo a los excluidos, sino también a la misma sociedad al invitarla a tomarse en serio la inserción. No es un derecho social como exigencia ni una ayuda asistencial, sino que se abre así una vía de implicación recíproca del individuo y de la sociedad que constituye el nervio mismo del Tercer Sector.

### UNA NUEVA RELACION CON EL TRABAJO

La lucha contra la exclusión invita a explorar y a recrear una nueva relación con el trabajo. Ante los excluidos ya no se trata de lograr un contrato de por vida en función de un salario, sino de incorporar a alguien en un grupo humano donde pueda tener un reconocimiento personal y una actividad significativa. La política de inserción ha creado un nuevo espacio intermedio entre el empleo asalariado y la actividad social que se sustancia en las mil formas que adquiere la economía social en el Tercer Sector. La práctica de la inserción no es propiamente un trabajo asalariado sino una actividad muchas veces ocupacional que debe servir para crear habilidades sociales, teniendo en cuenta las necesidades, aspiraciones y posibilidades de los excluidos.

Por esta razón, asistimos en la nueva formación social a una auténtica efervescencia ocupacional que moviliza los recursos locales para tratar *in situ* un problema, desarrolla las potencialidades locales y reconstruye las redes de convivencia a través del desarrollo de actividades autogestionadas. Son estos los aspectos que caracterizan la nueva forma de gestión de lo social inducido por la nueva coyuntura. Ya no es posible una gestión homogénea, burocrática y tecnocrática que enmarca a los excluidos en categorías jurídico-administrativas, se trata más bien de un itinerario individualizado adaptado a la situación de cada persona.

---

(21) Desarrollé esta idea en mi artículo «Rentas mínimas de inserción», en *Revista de Serveis Socials de la Generalitat Valenciana*.

## 2. El ambiente político: el futuro del Estado social

La situación política actual y su despliegue presumible en los próximos años se desarrollará bajo el signo del Estado social y la convulsión de los dispositivos inventados por el llamado Estado de Bienestar, el cual se ha tambaleado por tres hechos que han resultado decisivos en su mantenimiento.

### NUEVOS ESPACIOS

Asistiremos en primer lugar a la reducción ostensible de los espacios ocupados por el Estado, y en consecuencia a una inducción y surgimiento de espacios crecientes ocupados por el Tercer Sector. Con la retirada del Estado nacerán zonas y situaciones sin atender y necesidades que quedarán institucionalmente sin cubrir.

En la actualidad se están creando las condiciones para asistir a la transmutación del Estado de Bienestar en Sociedad de Bienestar. En la más reciente metamorfosis del Estado moderno en Estado de Bienestar, se pueden percibir tanto los sueños como las pesadillas de este momento. La creación del Estado de Bienestar, a pesar de sus profundas patologías, múltiples connivencias y evidentes contaminaciones, pertenece a la historia de la emancipación humana y de la solidaridad histórica, sin embargo, es una forma que necesita ser completada en dos aspectos sustantivos. Sin renunciar al papel activo que debe desempeñar en el ejercicio de la protección, en la distribución de los beneficios colectivos y en la compensación de las desigualdades, el Estado necesario y posible dejará más espacios a las iniciativas ciudadanas y procurará servir a una sociedad más activa. En primer lugar ha habido un error de concepción que estriba en su subordinación a un juego de suma cero: cuanto más Estado, tanto menos libertad. Con ello no se tiene en cuenta la creciente complejidad de la vida social. En una sociedad compleja, no es posible ningún actor central ni hegemónico, sino que se requieren y se postula nuevos y plurales actores sociales.

### NUEVAS RESPONSABILIDADES

A efectos de conseguir sus objetivos, el Estado de Bienestar se sirvió fundamentalmente del derecho y del dinero ejercidos desde una

instancia central. Frente al dinero y al derecho, todos los demás medios de intervención, tales como la actuación directa sobre los convencimientos o motivaciones de los ciudadanos, pasan a un segundo plano. Al no existir ninguna alternativa para ellos, son utilizados en una proporción demasiado grande, y se le aplica a tareas para las que están poco indicados, sobre todo en el ámbito de la educación y de la política social (22).

En la actualidad, ambos medios —derecho y dinero— muestran claros síntomas de una utilización excesiva y hay bienes que se sustraen a ambos vehículos. Y sobre todo encuentran sus propios límites allí donde las mismas personas deben ser transformadas «ya que lo que no es posible alcanzar mediante el derecho y el dinero es la transformación de la persona» y es sin duda la meta más peligrosa que puede proponerse una política (23). En cuanto al derecho, parece que no es apropiada una excesiva judicialización: es muy limitado lo que se puede realizar por medios jurídicos. En cuanto al dinero, porque ha de gastarse tanto dinero que desborda los límites fiscales del Estado.

Finalmente, la intervención del Estado ha producido una incorporación pasiva (seguridad jurídica y prestaciones) que neutraliza la incorporación activa (democracia, participación). Sin aceptar la tesis liberal, para quien toda intervención del Estado tiene efectos necesariamente desresponsabilizante, el compromiso con la sociedad activa ha hecho tambalear al Estado social en mayor medida por cuanto que es incapaz de establecer sus propios límites. Lo cual significará para el Tercer Sector una serie de nuevas demandas y de apoyos indirectos.

## NUEVOS ACTORES

Cada nueva agencia que se incorpora a la protección ha producido una fragilización de los agentes anteriores; de este modo la entrada del Estado produce inevitablemente una des-familiarización de la protección y una des-mercantilización de sus beneficios. La historia de esta carrera de relevos constituye hoy el secreto de los distintos

---

(22) LUHMAN: *op. cit.*, pág. 154.

(23) LUHMAN: *op. cit.*, págs. 106 y 152, nota 20.

modelos de política social (24). Poco a poco el Estado fue ampliando sus competencias hasta constituirse en el sujeto central y casi único de la protección y de la seguridad, de la distribución y de la subsistencia. Progresivamente, el «experimentum crucis» de la modernidad acabará siendo la cuestión del individuo frente al Estado. Por una parte se sitúa el individuo con su creatividad e iniciativa, con sus expectativas y sus organizaciones; y por otra parte se va creando el escenario del Estado con sus administraciones y sus burocracias, con sus leyes y sus reglamentos.

Una vez creado el dilema entre individuo y Estado, ya sólo quedaban dos alternativas: o crecer por la parte del individuo, que originó finalmente la prepotencia y exasperación de la sociedad mercantilizada, o crecer por la parte del Estado, que generaría la prepotencia y exasperación de la sociedad administrada. La actual coyuntura exige profundizar, corregir y desactivar las contradicciones del individualismo mercantilizado y del colectivismo administrado.

### 3. El ambiente cultural: El modo de producción de lo personal

La irrupción del Tercer Sector viene igualmente inducido por la actual *revolución de las necesidades*, que ha generado nuevos estilos de gestión, nuevas motivaciones en la acción social, nuevas formas de organización de los servicios y sobre todo nuevas fuentes de legitimación de la acción social.

Nos hemos habituado a legitimar el Tercer Sector a partir de los fallos del mercado y desde las insuficiencias del Estado; y ciertamente pueden aducirse abundantes razones que lo justifiquen, pero lo que resulta determinante es constatar su vinculación a la *naturaleza* de los bienes y a la *indole* particular de los servicios a las personas que requieren nuevos tipos de producción, de gestión y de organización. La legitimación del sector solidario no nace primariamente de las cenizas de lo público ni se construye exclusivamente desde la impotencia del mercado, sino que está requerido por las transformaciones aconteci-

---

(24) *Los tres modelos del Estado de Bienestar*. Alfons el Magnanim, Valencia, 1993.

das en el ámbito de los *servicios a las personas* y por la índole de los *bienes sociales*. En este supuesto, incluso en las mejores Administraciones públicas y en los más óptimos Mercados, tendría un sentido sustantivo el Tercer Sector como productor, gestor y distribuidor de servicios a las personas (25).

Los servicios a las personas en una sociedad compleja y dinámica demandan dos ingredientes fundamentales: ser un producto que tiene la forma convencional de una *prestación*, con un valor de uso que puede satisfacer una necesidad, y estar dotados de una *significación interpersonal* como valor intangible. Una residencia de personas mayores, además de un equipamiento hotelero que hace unas prestaciones, intercambia una serie de valores simbólicos: se abandona una casa, se rompen unos vínculos sociales, se reconoce una fragilidad humana, es decir, se comparten una comunidad de significados. Una prestación sólo se convierte en Tercer Sector si es un servicio de proximidad, se sitúa en el interior de una comunidad humana con sus códigos simbólicos y expectativas personales.

Hay *productos que tienen un valor de uso y un significado humano*. Mientras la primera dimensión puede ser reducida a una prestación, el significado humano sólo puede resolverse a través del encuentro interpersonal y la comunicación. Cuando un anciano pide un servicio a domicilio, o una persona sometida a un uso indebido de la droga pide ayuda, no sólo piden una *prestación*, sino que está hablando de su debilidad, de su impotencia para ser autónomo, de su protesta contra los que le han dejado en la estacada, o simplemente busca compañía para aligerar su situación. La conjunción de los tres elementos conceden al Tercer Sector un papel decisivo en la gestión de las nuevas necesidades ya que poseen una plusvalía que sólo se resuelve en el interior de una comunidad humana y se realizan en la interacción entre personas. No pueden reducirse a las prestaciones, como es habitual en contextos administrados o en contextos mercantilizados, sino que han de producirse según el modo de producción de lo personal, lo cual induce al menos tres notas que caracterizarán sustantivamente al Tercer Sector.

---

(25) Cfr. GARCIA ROCA, J.: «Economía social y servicios a la persona», en *CEDIEC*.

## LAS SIGNIFICACIONES HUMANAS

En primer lugar, sitúa en el interior de las organizaciones sociales una fuerte tensión entre la prestación y el factor humano con sus lógicas y racionalidades diferentes. Como *prestación* puede y debe estar como intercambio en el mercado o asignado por la autoridad administrativa, como *significación* los trasciende y los desborda. Como prestación puede ser producida por una organización extraña al usuario y puede cosificarse en un producto con valor de uso, como significado requiere una relación personal, una calidad del factor humano y una realidad cercana. Como prestación se consume con el uso, como significación se recrea a través de los encuentros humanos.

Se induce de este modo la presencia de un escenario que produzca bienes sociales de manera original, ya que no pueden producirse ni asignarse como simples mercancías que son traídas desde fuera; ni pueden ser producidos a través de la ingeniería social; ni pueden ser asignados por cualquier conducto que no incorpore a los propios usuarios.

## LOS BIENES RELACIONALES

Las sociedades modernas, dinámicas y complejas, necesitan una esfera de relaciones sociales que no se someta ni a la lógica del beneficio, propia del mercado, ni a la asignación por autoridad, propia del Estado. No son ni privadas ni públicas en el sentido de la modernidad sino un espacio propiamente social. Producen *bienes relacionales* que no pueden ser ni mercantilizados ni administrados ya que depende esencialmente de las relaciones que se actualizan por parte de los sujetos que intervienen.

El Tercer Sector ha de ser capaz de producir significados personales, sobre todo significados de pertenencia, de confianza, de identidad, de reconocimiento, que son valores que se cultivan en los mundos de vida, y sobre todo ser capaces de recrear formas de agrupación y modos de asociación cuyo éxito mayor se basa en el ejercicio de la solidaridad y en la dignificación del actor humano, en la visión del cambio colectivo y en la articulación de lo microsocioal con lo macrosocioal.



## LA COOPERACION

Hay bienes sociales que no se puede producir por la vía impositiva, sea por coacción física, moral, jurídica o administrativa. La reciente Conferencia del El Cairo y de Pekín han manifestado dos perspectivas opuestas sobre el problema de la población o de la mujer: una de ellas propugna la libertad de elección y una solución que pase por la colaboración, en tanto que la otra aboga por la coerción legal o económica. Por la vía de la imposición se puede tratar el SIDA, pero no prevenirlo; se puede controlar el crecimiento demográfico, pero no humanizarlo. La imposición, que puede adoptar formas muy diversas y tener grados de intensidad muy variables, puede ser adecuada para formular un tratamiento o diseñar una ingeniería social, pero dejan los problemas sociales sin resolver y, lo que es peor, dejan la decisión sobre los problemas en manos de organizaciones externas, tales como las organizaciones o grupos de presión internacionales (26).

Sólo un enfoque cooperante está en condiciones de abordar los problemas sociales. El enfoque de la cooperación aspira a fundarse en las decisiones racionales de hombres y mujeres, a quienes se le ofrece un amplio margen de elección, garantías de seguridad personal y colectiva y la posibilidad de informarse a través de un diálogo abierto y de debates públicos de amplia difusión. El enfoque de la cooperación induce micro-experiencias casi de escala humana que frente a los medios potentes remite a crear estructuras que posibiliten y amplíen la responsabilidad común, a conformar lugares, instituciones y mecanismos que permita la colaboración.

## II. LA FISONOMIA INTERNA

El ambiente externo tiende a crear las condiciones adecuadas para el surgimiento de un nuevo escenario en la medida que crean nuevas oportunidades, inducen nuevas demandas, exigen nuevos dispositivos y privilegia nuevas formas de respuestas personales y colectivas. Desde todos los ambientes analizados hay una demanda que tiende a privilegiar una formación social caracterizada por la lógica del don.

---

(26) Cfr. SEN, A.: «La explosión demográfica. Mitos y realidades», en *Letra Internacional* 37 (1995), págs. 4-18.

## 1. Don, intercambio y derecho

Cada escenario, que compone la geografía social, está sostenido por una lógica diferente e irreductible y sustentado por códigos que configuran su fisonomía propia. Cada uno de ellos invoca una racionalidad distinta, imprime reglas y valores diferenciados y operan desde matrices diferentes.

Desde diferentes observatorios se ha subrayado el carácter triangular de los dinamismos sociales. Desde el observatorio político, EASTON (1960) habló de la asignación de valores de acuerdo a la *autoridad, al intercambio y a la costumbre*; desde el observatorio histórico, POLANY (1944) caracterizó la distribución según *la reciprocidad, el intercambio y la redistribución*; desde el análisis social, HABERMAS (1981) ha hablado de *poder, dinero y solidaridad*; desde el observatorio económico, ROSETO (1986) ha hablado recientemente de *comunidad, mercado y Estado*. Por mi parte identifiqué los tres códigos sociales como don, intercambio y derecho tanto para romper el dilema entre Sociedad y Estado, como para significar la necesidad de atender a la naturaleza de los bienes sociales, ya que ni se crean ni se distribuyen del mismo modo los bienes educativos o los sanitarios, la seguridad o la religión, las pensiones de jubilación o el subsidio de desempleo, la autoridad o la amistad (27).

### LA LÓGICA DEL DON

Hay una esfera social en la que se activan las relaciones interpersonales y se fomenta la gratuidad; responde a la lógica del don que se sustancia en el escenario de los *mundos vitales* y crea los espacios comunitarios. Se estructura como alianza, se sostiene sobre estrategias cooperativas, tiene su base moral sobre los sentimientos de solidaridad y ayuda mutua. Sus virtualidades básicas las recibe de la auto-organización. Hay lugares donde sigue viva la exigencia de sentido, de comunicación interpersonal, de fraternidad. La lógica del don se reivindica para producir y distribuir ciertos bienes sociales caracterizado por la proximidad, la comunicación y la personalización.

---

(27) GARCIA ROCA, J.: *Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado Social*. Ed. Popular, Madrid, 1992.

El escenario del don se sustancia paradigmáticamente en el *hogar* y en aquellos espacios en los que sus miembros actúan primariamente como *socios*. Se rige por las necesidades humanas y por el reconocimiento del otro en su diferencia. En el interior del hogar, habitan el fuerte y el débil, el niño y el viejo, el sano y el enfermo, y ninguno de ellos están en igualdad de condiciones; en casa no se le pide lo mismo al abuelo que al adolescente, y sin embargo ambos mantienen idéntica dignidad. El reconocimiento de la diferencia asegura la existencia de la comunidad. La vigencia del voluntariado social, las asociaciones altruistas, las organizaciones de ayuda mutua, ciertas cooperativas y algunas fundaciones confirman hoy la potencia y actualidad de esta instancia que constituye el nervio del Tercer Sector.

#### LA LOGICA DEL INTERCAMBIO

La lógica del intercambio se sustancia en el escenario del  *Mercado* y crea los espacios mercantilizados, que se estructuran sobre la negociación contractual regulada por acuerdos o convenios. Ha puesto de manifiesto la necesidad de una eficiencia económica basada en la competencia y el incentivo y es adecuada en aquellos casos en que la elección personal pertenece a la naturaleza del beneficio social.

En el escenario del intercambio, la persona es primariamente vendedor o comprador. Se rige por las necesidades del mercado y para funcionar requiere dos condiciones: la libertad para producir o consumir y la indiferencia, ya que paga el mismo precio quien puede y quien no puede. La libertad y la indiferencia aseguran la existencia del mercado. Cristaliza en organizaciones privadas orientadas al lucro, su modelo ya no es el hogar sino la empresa comercial con toda la variedad.

#### LA LOGICA DEL DERECHO

La lógica del derecho se sustancia en el escenario del *Estado* y crea los espacios administrados, que se estructuran como función reguladora y distribuidora. Asignan autoritariamente valores en una sociedad y

logran que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias. Estas dos funciones —la asignación de valores y su aceptación— constituyen los ejes esenciales del escenario político, que cristaliza en el Estado como representación de las garantías jurídicas universales, la garantía de un mínimo universalizable, la redistribución por la vía fiscal y la legislación sobre los derechos sociales.

En el escenario del derecho, la persona es primariamente un ciudadano. La ciudadanía es ante todo la afirmación de los derechos individuales, civiles y sociales. Se rige por el reconocimiento de la dignidad humana y para funcionar requiere dos condiciones: la seguridad del mínimo vital y el ejercicio del derecho democrático de participación. La seguridad vital y la participación aseguran la existencia del Estado democrático.

## 2. Tipología interna

Desde un interés primariamente analítico, se pueden ordenar los distintos fenómenos que componen esta formación social en torno a las tres constelaciones sociales más relevantes, aunque empírica y sociológicamente con frecuencia se superponen, se vinculen y en algunos casos coinciden. Ni siquiera puede afirmarse que las tres constelaciones sean homogéneas. De ahí que permitan multitud de taxonomías atendiendo a las funciones sociales (prevención, defensa, asistencia, protesta, integración, inserción), a la organización interna (socios, voluntarios, mixtas...), a la finalidad de la acción (educativa, cultural, social...), al ejercicio de la ayuda (de primer grado o de segundo grado).

Cualquier clasificación interna del Tercer Sector ha de respetar su poliedricidad, sus ángulos distintos, su variedad. No sólo ha dejado de existir el voluntariado en favor de *los voluntariados*, sino que la polisemia vale para todo el sector y para cada una de sus cristalizaciones.

### EL ASOCIACIONISMO CIUDADANO

Incluye organizaciones que prestan servicios útiles a la colectividad, no generan beneficios para los asociados sino que tienen una

orientación altruista que nace del ejercicio de la ciudadanía. Responde al ejercicio de la libertad de asociación y se despliega en torno a todos los frentes de lo humano: *asociaciones ecologistas*: defensa de la Naturaleza, promoción del medio ambiente; *asociaciones pro-derechos humanos*: pacifistas, libertad de expresión; *asociaciones laborales*: sindicatos, gremios, corporaciones; *asociaciones políticas*: partidos; *asociaciones de consumidores*, *asociaciones culturales*: artísticas, recreativas, deportivas; *asociaciones educativas*...

## EL COOPERATIVISMO SOCIAL

Ofrecen servicios y prestaciones fundamentalmente en el ámbito socio-asistenciales con una finalidad altruista y solidaria. Responden al ejercicio de la libertad de empresa, como organización racional de recursos, en función de la producción de servicios en la esfera del intercambio. Son organizaciones empresariales con exigencia de eficacia organizativa que se orientan hacia las necesidades sociales, especialmente a aquellas personas con alguna desventaja. Poseen motivaciones altruistas, en consecuencia no están dirigidas ni exclusiva ni prevalentemente a los propios socios. Persiguen intereses generales de la comunidad y producen bienes colectivos, como la promoción humana y la integración social. Se despliegan fundamentalmente en muchas áreas: *agrícolas*, *de servicios*: socio-asistenciales, sanitarios, educativos, *laborales* para personas con alguna dificultad de inserción... La integran socios trabajadores, socios voluntarios, voluntarios no socios, colaboradores.

## ORGANIZACIONES DE VOLUNTARIADO

Son agrupamientos de personas que laboran en beneficio de los demás. Proyectan sus efectos más allá de sus miembros asociados. Tienen un componente altruista y solidario. De acuerdo con la literatura actual más acreditada se caracterizan por ocuparse de los intereses de otras personas, carecer de interés económico personal, desarrollarse en un marco más o menos organizado, responder a una elección libre (Carta Europea de los Voluntarios). Son organizaciones de capi-

tal humano, que se diversifican por las tareas, los modos de organización (28).

### III. FLUJOS Y TENSIONES

Identificada la fisiología de los distintos escenarios sociales con sus lógicas y sus códigos específicos cabe plantearse qué tipo de relaciones pueden establecerse entre los distintos escenarios sociales. El futuro del Tercer Sector depende fundamentalmente de su capacidad de insertarse o de activar flujos entre los escenarios. «Un oasis de solidaridad en el desierto de la sociedad civil y de las instituciones locales difícilmente puede prosperar ni siquiera sobrevivir» (29). Identificaremos tres modelos de flujos: los que se sitúan bajo el signo de la contraposición, los que lo hacen bajo el signo de la colonización y, finalmente, los que se orientan bajo el signo de la sinergia.

#### 1. Bajo el signo de la contraposición

Los escenarios creados por la modernidad —el mercado y el Estado moderno— nacieron con una propensión hacia el engorde y una tendencia hacia el crecimiento cuantitativo por ampliación y agregación de lo existente; se desarrolla y se mantiene sumando nuevos dispositivos, de donde la lógica incremental preside sus actuaciones. Como observó MARX, poseen un dinamismo totalitario y expansivo que derrumba fronteras e invade campos. El último secreto de la contraposición se basa en *la ilusión acumulativa* que planea sobre cada uno de los escenarios y les sitúa bajo la *terca mentalidad de suma cero*, como la califica HIRSCHMAN (30) (1991); se postula que para ganar alguien otro tiene que perder; las ganancias del vencedor son matemáticamente iguales a las pérdidas del perdedor.

Las Administraciones, en el mejor de los supuestos, intentan solucionar los problemas identificando *más* factores, respondiendo

---

(28) GARCIA ROCA, J.: *Solidaridad y voluntariado*. Presencia social. Santander, 1994.

(29) AMBROSINI, M.: «Crisi dello stato sociales, terzo settore e volontariato», en *Aggiornamenti sociali* 11 (1995), pág. 711.

(30) HIRSCHMANN, A.: *Retóricas de la intransigencia*. Paidós. Buenos Aires, 1991.

con *más* medios y añadiendo *más* presupuesto; en el peor de los casos, disminuyen los medios y simplifican los factores. La cuestión es de *más* o de *menos* Estado. El prejuicio llega al extremo de medir el éxito por las oscilaciones del presupuesto; la consecuencia más llamativa de esta expansión ilimitada del Estado consiste en haber identificado el bienestar con una variable del producto interior bruto (PIB).

El mercado por su parte está sometido a la misma patología y a la misma ilusión. Se sostiene con gran ingenuidad que el mercado sólo funciona cuando puede crecer ilimitadamente; cuando se somete a un proceso de des-regulación total. Se solicita que se le quiten las compuertas y pueda invadirlo todo. Se ha advertido igualmente el carácter *exclusivista* y particularista del mercado, que se encuentra mal equipado para ocuparse de efectos a largo plazo, de responsabilidades entre generaciones y de los recursos de propiedad común.

Lo mismo le sucede al Tercer Sector, cuando cae en el corporativismo. Hay una ilusión expansiva que considera que podría solucionar por sí mismo todos los problemas a base de la solidaridad y el altruismo. Para funcionar se ven obligadas a aceptar las reglas del juego prevalentes en toda sociedad tecnocrática. También en este sector hay una fuerte tendencia a funcionar dentro de las normas que dominan el ámbito corporativo que abarca hoy a casi todas las organizaciones (31). Bastaría para ello ampliar la comunidad y extenderla a todo el resto de sectores.

La lógica de la acumulación así como la mentalidad de suma cero se muestra doblemente falaz para enfrentarse a la problemática social en condiciones de complejidad, están incapacitadas para gobernar las nuevas necesidades y las situaciones esencialmente mutantes y complejas. El dilema de la suma cero en la estructuración de los espacios sociales violenta gravemente el estatuto de lo social; cualesquiera sean los elementos que la integran, ¿podrán coexistir, acaso complementarse o incluso dotarse de apoyos mutuos? El resultado de suma cero impone su ley cuando se trata de pensar la relación entre el Estado, el mercado y el Tercer Sector. Planteados como antagónicos y excluyentes parece inevitable que cada uno crezca a costa del otro, cristalice en

---

(31) GINER, Sarasa: «Altruismo cívico y política social», art. cit., pág. 83.

territorios antagónicos, desarrolle lógicas opuestas y genere enconadas competencias.

Frente a ello se ha podido demostrar que el Tercer Sector se favorece allí donde las políticas sociales son universalistas y hay servicios públicos eficientes (32); «la misma eficacia de la solidaridad que se autoorganiza en la sociedad civil depende de la presencia de las políticas universalistas en la cobertura de las necesidades sociales y resulta condicionada por su debilidad» (33)

Disponemos hoy de suficientes experiencias para mostrar la infertilidad de las organizaciones voluntarias que nacen con una carga antipolítica, o la impotencia del cooperativismo cuando nace enfrentado al mercado. Allí donde nos encontramos con un movimiento ciudadano o con una protesta de barrio que renuncia a convertir la movilización social en poder político, el Estado queda libre para reproducir o reforzar su atomismo, mientras el movimiento ciudadano se autodestruye en su impotencia. Muy al contrario sucede con las iniciativas sociales, que una vez experimentadas y verificadas pretenden alcanzar fuerza política.

## 2. Bajo el signo de la colonización

La colonización es la relación que se basa en el poder que cada escenario social tiene de dominar a los otros a través del imaginario social. Es una patología que crece en cada uno de los tres escenarios, cuando cualquiera de ellos se coloca en el centro de la vida social y sitúa al resto en una excesiva «satelización». Tanto una total mercantilización de las prestaciones sociales como una absoluta estatalización de las mismas o una «comunitarización» resulta indeseable y origina graves perjuicios.

El Estado ha conocido esta patología cuando impone al Tercer Sector la racionalidad burocrática que le es propia. La burocracia, como elemento de control y de racionalidad administrativa, es eman-

---

(32) ASCOLI, U.: «Nuovi scenari per le politiche sociali degli anni 90: uno spazio stabile per l'azione volontaria?», en *Polis 3* (1992), págs. 507-533.

(33) AMBROSINI: art. cit., pág. 713.

cipatoria en el sector administrado pero tiene efectos perversos cuando se extiende al Tercer Sector. Por la vía de las subvenciones, el Estado ha convertido en satélites a las organizaciones solidarias; por la vía de las acreditaciones excesivamente reglamentaristas se ha impedido la necesaria creatividad social; por la vía de las titularidades se ha fragilizado el surgimiento de nuevas iniciativas; por la vía de las declaraciones retóricas sobre el sistema público se ha debilitado la responsabilidad social. Llegar a ser como el Estado, o a ser protegido por el Estado, ser subvencionado por el Estado, es un ideal implícito en toda demanda social. De algún modo, el Estado se convierte muy pronto en Estado-providencia, sustituyendo *«la incerteza de la providencia religiosa por la certeza de la providencia estatal»* (34).

El mercado, por su parte, conoce actualmente esta patología. El vasto proceso de modernización, impulsado por la creciente industrialización, ve en la llegada del mercado el resultado de una larga marcha de la Humanidad como destino inevitable. Adquiere una enorme fuerza colonizadora; el mercado se ha convertido en la institución social que regula las demás relaciones; ha relegado al margen o a la vida privada las relaciones de reciprocidad. Adquiere el estatuto de una nueva forma de religión, la religión del mercantilismo, cuyo dogma fundamental es que el dinero lo puede todo y su ética que el interés individual constituye la norma general de comportamiento. Los atributos de la divinidad son concedidos al mercantilismo, tan sólo que en este supuesto se exigen vidas como sacrificio y engendran frustración en los seres humanos.

El Tercer Sector también conoce actualmente esta patología. Existe una modalidad de caridad y de humanitarismo que intenta colonizar los otros escenarios, al querer reemplazar al Estado y derogar la política. La caridad desempeña un papel de escándalo beneficioso cuando trastorna los egoísmos establecidos, desafía a la ley y el orden, impide la comodidad de los sentados; pero a su vez se torna escandalosa cuando pretende ser autosuficiente y no intenta inscribirse de manera duradera en lo real mediante repercusiones jurídicas y políticas. Por ello, tanto el humanitarismo como la caridad deben mantenerse dentro de límites estrictos; indispensables en su ámbito, resultan nocivos en cuanto ceden a la borrachera de su omnipotencia y se

---

(34) ROSANVALLON: *op. cit.*, 1981.

ofrecen como *la solución* a los problemas de la Humanidad. Nada sería peor que ver a la ONU y a los Estados democráticos adoptar a su vez una lógica estrictamente caritativas para resolver sus litigios. Es falso abonar la creencia de que todas las tensiones entre los pueblos y naciones podrán resolverse únicamente por la vía de la fraternidad, del amor y de la dádiva (35).

### 3. Bajo el signo de la sinergia

La solución a los problemas que tenemos planteados actualmente no podrá venir de ninguno de los escenarios mentados. Hoy estamos en condiciones para postular unas relaciones que permita superar los dilemas.

La solución no vendrá por la retirada del Estado, ni siquiera por su adelgazamiento como proponen los neoliberales y conservadores, sino por recrear sus competencias y ejercer como Estado de otra manera; tampoco vendrá de un desprecio dogmático al valor de los intercambios como un elemento necesario en la sociedad activa; tampoco vendrá de la fragilización del Tercer Sector, si con ello desaparecen valores como la autogestión, la ayuda mutua, la generosidad o la solidaridad. Tan grave es hoy que un anciano no tenga su pensión reconocida a través de un derecho subjetivo, como que no pueda decidir con quién quiere morir o en qué residencia quiere vivir.

Las políticas sociales, por ejemplo, no sólo necesitan reconocer los tres vectores de la política social sino que exigen impulsar los tres de suerte que se alimenten las relaciones sinérgicas de *enriquecimiento mutuo*: la implicación personal cuya vitalidad se plasma en el nivel de decisiones y en la responsabilidad individual, el desarrollo de las asociaciones y organizaciones no gubernamentales que se expresa en la capacidad de iniciativa y el sistema de protección jurídica que reconoce como derecho la seguridad ante los riesgos. Sin vinculación social no hay protección humana, pero tampoco la hay si no se enriquece con ofertas libres que caracteriza al espacio mercantil. El valor de la seguridad institucional que caracteriza el espacio administrado afecta primariamente a ciertos bienes que en ningún caso deben

---

(35) BRUCKNER, P.: «La arbitrariedad del corazón», en *Letra Internacional* 35, pág. 27.

abandonarse a la discrecionalidad. Sin un mínimo vital, no hay vida posible.

Las relaciones sinérgicas se sostienen sobre tres principios básicos: \* el arte de la diferenciación, \* el arte de la contención, \* el arte de la pluralización.

#### a) EL ARTE DE LA DIFERENCIACION

La imagen de una sociedad integrada, orgánica y uniforme ha fenecido a manos de la modernización social, probablemente de manera irreversible a pesar de los intentos fundamentalistas y des-modernizadores. Sociedad civil y comunidad política, vida pública y vida privada se disocian a través de algunas fronteras que marcan dominios específicos. Cada una de estas fronteras engendró una libertad nueva (36). La separación entre sociedad civil y comunidad política creó la demarcación de la economía donde se ejercería la libre empresa, el mercado de bienes, trabajo y capitales. Compradores y vendedores quedaban en libertad para entenderse, acordar el precio sin interferencias de ningún funcionario público ni instancia administrativa. Con la separación entre Estado e Iglesia amanecía la esfera de la actividad religiosa liberada de todo tipo de coerción oficial o jurídica por parte de los políticos o de los funcionarios, asimismo crea la libertad académica para pensar sin ortodoxias e incluso rechazar las creencias. La frontera que marca el territorio de la vida privada trae consigo las libertades individuales, familiares y sexuales.

Las libertades que nacieron de las fronteras tienen una existencia muy frágil, ya que son fácilmente transitables en ambas direcciones. De este modo, la organización económica contagia las creencias religiosas y planea sobre los estudios universitarios. El poder de unificación que tenían las convicciones en la sociedad rural queda sustituido por la centralidad de la economía, que traspasa cuantas fronteras existen. De ningún modo puede desprejiciarse el poder de la economía para colonizar las relaciones sociales ni el imperio de la riqueza para invadir la vida privada, las prácticas cotidianas y el imaginario social.

---

(36) WALZER, M.: *Spheres of Justice*. Blackwell, Oxford, 1985.

La relación sinérgica exige desarrollar el ejercicio de la diferenciación y extender sus efectos ante la fuerza unificadora y colonizadora de los escenarios. Nunca como hoy el arte de la separación mantiene su importancia y su vigencia frente al dinero y al poder.

#### b) EL ARTE DE LA CONTENCIÓN

Contener y limitar a la riqueza y al poder es propio de un proyecto emancipador. Estimar y apreciar el papel de las resistencias que amortigüen el poder expansivo es una tarea más necesaria que sencilla en una sociedad compleja. La realidad actual es un ejercicio permanente de creación de amortiguadores, de resistencias y de anti-cuerpos. Al reivindicar las redes sociales en forma de amistad, vecindad o ejercicio solidario se desarrollan potentes energías para neutralizar los efectos de las sociedades modernas, que se representaron como una simple colección de individuos anónimos, atomizados y radicalmente desagregados. La vasta y amplia economía sumergida, que se ha convertido en un fenómeno mundial de grandes consecuencias, puede observarse como el despliegue de resistencias familiares y vecinales en tiempos de crisis económica.

La relación sinérgica intenta humanizar las instituciones sin renunciar ni al factor humano ni a la garantía institucional, evitando la centralidad de cualquiera de los actores sociales e instituyendo el reconocimiento del límite que cuestiona tanto al Estado megalómano y arrogante como al fetichismo del mercado y a la exaltación local de lo comunitario.

Tres tipos de actores adquieren una importancia decisiva cuando se renuncia a la centralidad de un único actor: los individuos como ciudadanos que recrean su propia responsabilidad social, las organizaciones solidarias y las nuevas iniciativas mixtas que producen servicios. No se trata de eliminar ni de fragilizar el compromiso social del Estado, más bien lo contrario; tampoco de entronizar el mercado con prerrogativas cuasi divinas, más bien lo contrario; se trata de lograr un mayor nivel de humanización a través de mayores reciprocidades entre los nuevos actores sociales.

## c) EL ARTE DE LA PLURALIZACION

La relación sinérgica se apoya sobre la pluralización de los actores sociales con su *identidad* y consistencia propias e irreductibles. Ninguno de ellos puede convertirse en el centro único ni imponer su lógica al resto (ni el Estado, ni el mercado ni las organizaciones solidarias). En la actual organización que exige la problemática actual, no es legítimo reprimir las exigencias de pluralización societaria, sino repensar las condiciones y los medios necesarios para obtener un mayor nivel de integración a través de mayores reciprocidades (37).

La pluralización deseable equivale, en primer lugar, al reconocimiento de mayor *autonomía* para cada actor social. Esta autonomía empieza por los actores individuales, que cada vez más necesitan ser activos y responsables en la gestión de sus propios riesgos. Pasar de consumidores a coproductores de servicios es un objetivo esencial de las relaciones sinérgicas.

Significa, en segundo lugar, postular el *espacio local* como el ámbito más apropiado para articular relaciones sinérgicas. Cada vez es mayor la demanda de proximidad y desconcentración de la actividad administrativa, que comporta un redescubrimiento de las entidades intermedias como organizaciones, asociaciones, movimientos sociales, etc., de este modo en el marco de los llamados sectores populares proliferan multitud de iniciativas sociales de carácter mixto, impulsadas por organizaciones barriales, cooperativas, asociaciones sin ánimo de lucro, talleres comunitarios, micro-empresas... que expresan una búsqueda de formas alternativas tanto de lo estatal como de lo privado.

La afirmación de la autonomía quiere evitar el aislamiento de cada actor e incrementar la *cooperación* funcional y la conexión entre ellos. Cada uno de ellos está en constante dialéctica y en comunicación a menudo conflictiva y crítica, prestando en cada caso cuidadosa atención a los impactos recíprocos de cada uno de los demás. La cooperación se sustancia en la *articulación*. ¿Cómo pueden articularse la donación, la autorregulación social y la garantía jurídica de los bienes sociales esenciales? Una relación crítica, complementaria y sinérgica está en mejores condiciones para construir una sociedad más justa, participativa y convivencial.

---

(37) DONATI. P.: *Teoría relazionale della società*. Agnelli, Milano, 1991, pág. 446.



# Hacia un enfoque multidisciplinar del sector no lucrativo

---

Julia Montserrat Codorniu  
Doctora en Ciencias Económicas.  
Consultora de Organizaciones No Lucrativas

## 1. INTRODUCCION

Pocos son los estudios y análisis económicos que se encuentran sobre el Tercer Sector cuando se revisa la literatura existente al respecto, especialmente en España, donde apenas se exigen los datos económicos y las estadísticas son prácticamente inexistentes.

Recordemos que, todavía hoy, los datos sobre producción y consumo de las Asociaciones y Fundaciones son recogidos en la Contabilidad Nacional en el grupo de «Familias» y no en el de «Empresas», y no hay forma de poder desglosar cuál es su aportación al PIB ni cuánto personal está adscrito a este sector.

Las investigaciones han sido más fructíferas en los ámbitos de la disciplinas de sociología y política que en el de la economía.

En los últimos quince años se han realizado esfuerzos notorios en aras a la definición del sector no lucrativo y a intentar conocer el comportamiento o rol del mismo, que hasta ese momento era el gran desconocido. Estos estudios constituyen el primer peldaño para aproximarnos a la realidad del sector y evidencian que los investigadores están más interesados en interpretaciones sociológicas de los motivos que «explican» el papel de las ONL y la delimitación de las fronteras entre el sector público y el privado, que en acercarnos a la realidad económica de las mismas.

En Europa, los investigadores aún no ven con claridad la necesidad de un «trabajo multidisciplinar» en lo que se refiere al sector no lucrativo. Los estudios que más han proliferado son los de «teoría política» debido, probablemente, a la existencia de diferentes alcances en las re-



laciones entre la Administración pública y las ONL en los diferentes países. A pesar de la importancia del trabajo de economistas europeos como Knapp (Gran Bretaña), Badelt (Austria) y Gui (Italia), el análisis económico en Europa no ha tenido la importancia que tiene en EEUU, no pudiendo identificarse una «corriente de pensamiento europeo» que la distinga de la propiamente «americana» (PERRI 6, 1995).

Las teorías económicas sobre el Tercer Sector son escasas y se sitúan, generalmente, en la línea de los investigadores americanos; no obstante, han tenido el mérito de identificar temas que son de la máxima actualidad. La decisión de centrarse en los temas económicos se ha producido por las restricciones presupuestarias que se han impuesto en la mayoría de los países europeos con Estado del Bienestar. Debido a que muchas organizaciones están financiadas, en gran parte, con dinero de los presupuestos públicos, se ha ido haciendo cada vez más evidente la necesidad de evaluar la eficiencia en el empleo de los recursos.

Paralelamente al interés por estudiar los aspectos de las ONL desde una aproximación sociológica y política, los políticos y las mismas organizaciones van evidenciando la voluntad de analizar temas como el «coste-beneficio», la eficiencia en la producción de los servicios «inter-sectorial» e «intra-sectorial», etc.

El estudio de las ONL desde una perspectiva multidimensional implica que todos los «economicismos» han de ser desechados, especialmente aquellos que confinarían a las organizaciones a una visión muy reducida de sus funciones (DEFOURNY, 1995). Hoy en día, cada vez se es más consciente de la necesaria interrelación de los factores sociales, políticos, culturales y económicos para comprender la verdadera naturaleza de las ONL.

A continuación se hace una breve referencia a las teorías generales desarrolladas hasta este momento, para pasar a señalar algunos de los estudios empíricos realizados desde la perspectiva económica.

## 2. TEORIAS GENERALES SOBRE EL SECTOR NO LUCRATIVO

Tal como se ha avanzado en el párrafo anterior, las teorías que se han desarrollado hasta el momento, fruto de las investigaciones reali-

zadas, ponen el acento en interpretar el «rol» de las ONL y los «motivos» de su expansión. Para explicar las causas que generan el auge de las ONL, algunos autores señalan las deficiencias del Estado o del mercado como los motivos que inducen a los *consumidores* a demandar los servicios producidos por las ONL, mientras que otros autores ponen el acento en subrayar los motivos que inducen a los *productores* a no proveer este tipo de servicios o a no hacerlo en la cantidad adecuada.

Las teorías desarrolladas se pueden agrupar en dos: a) las teorías del «lado de la oferta» o los «motivos de los productores», las cuales intentan explicar las razones por las que los productores —empresa pública o privada mercantil— no producen ciertos bienes —o no en la cantidad necesaria para satisfacer la demanda—, y b) las teorías del «lado de la demanda» o los «motivos de los consumidores», las cuales intentan explicar las causas por las que los consumidores demandan los servicios producidos por las ONL, basándose en disfunciones en las relaciones entre el consumidor y la empresa pública o la empresa mercantil

## 2.1. Teorías del lado de la oferta: los motivos de los productores

Cuando se intenta abordar la pregunta de si las ONL producen los mismos o diferentes tipos de servicios que las empresas mercantiles y/o públicas, la respuesta no es única, puesto que las actividades de las ONL —cuando proveen servicios— van desde las puramente «privadas» a las totalmente «públicas».

Hay casos en que *las ONL producen bienes «privados»*, es decir, bienes o servicios que podrían ser realizados por empresas mercantiles —residencias de ancianos, centros de estimulación precoz, de atención a toxicómanos, escuelas de adultos, etc.—, pero que éstas no lo hacen al tratarse de actividades no rentables. Uno de los principios básicos del funcionamiento de la empresa mercantil es la rentabilidad de su actividad, lo cual implica que tiene que recuperar el coste de la producción de los bienes o servicios prestados; en caso contrario no tendrá ningún incentivo para actuar. Así, cuando el colectivo que demanda los servicios no tiene suficiente «capacidad de pago», o la «demanda es limitada» —servicios para un colectivo muy reducido—, la

rentabilidad no está garantizada y la empresa mercantil no interviene a no ser que pueda obtener ayudas oficiales y canalizar el «altruismo», como hacen las ONL.

Tradicionalmente, la prestación de este tipo de actividades que cumplen un *objetivo de «redistribución de rentas»* ha sido asumido por organizaciones religiosas y, más recientemente, por organizaciones privadas altruistas —fundaciones— y por colectivos de afectados que han creado sus propias asociaciones para canalizar sus reivindicaciones y para proveer los servicios que necesitan los propios afectados. Este proceso se da tanto en los países con gran influencia de la Iglesia Católica (países latinos) como en los países industriales avanzados, en donde el movimiento asociativo laico iniciado a principios de la revolución industrial ha resurgido con fuerza a partir de los años sesenta, con motivo de la crisis del Estado del Bienestar. (CASADO, 1992; JAMES, 1986).

*Así, las ONL son las organizaciones que mejor representan determinados valores particulares —de tipo ideológico, religioso, reivindicativo o de defensa de intereses—, a la vez que proveen aquellos servicios cuya oferta por parte de las empresas privadas es insuficiente. De este modo, las ONL realizan una función «supletoria» de la falta de iniciativa empresarial y, en base al principio de «solidaridad», cumplen una «función social» de redistribución de rentas.*

A su vez, *las ONL «sustituyen»* —ejercen una función por cuenta de otro— o *«suplementan»* —añaden— a *la oferta de servicios del sector público*, dependiendo su capacidad para recaudar fondos de la sociedad civil y de la independencia respecto al Gobierno; así, a mayor independencia financiera, mayor libertad para proveer servicios al margen de la política pública. Sea como sea, las ONL en España ejercen, entre otras, una función de «sustitución» de las tareas del Gobierno cuando éste asume la responsabilidad de proveer servicios para las personas necesitadas. Ello origina una fuerte dependencia financiera de las ONL respecto al Estado, según se deduce de estudios realizados, ya que más de las dos terceras parte de los ingresos de las ONL proceden de los presupuestos públicos (MONTSERRAT y RODRIGUEZ CABRERO, 1996).

Otro de los argumentos que se citan es el de la *«demanda diferenciada»*. Se dice que las ONL son las organizaciones que mejor pueden

ofrecer un mismo producto, puesto que adaptan la oferta a los valores culturales, religiosos o étnicos de los individuos (JAMES, 1986); uno de los ejemplos que siempre se citan es el de los Países Bajos, donde la mayor parte de los servicios sociales, de educación y sanidad son ofertados por ONL de diferentes tendencias sociales, culturales o étnicas. En España, uno de los ámbitos en donde encontramos ONL que proveen una demanda diferenciada es el de las escuelas concertadas, las cuales, aunque el núcleo básico de la educación sigue el modelo educativo regulado por el Gobierno, pueden, a su vez, ofrecer actividades diferenciadas que no se encuentran en las escuelas públicas, a través de la impartición de materias extracurriculares.

Otros argumentos tratan de enfatizar las razones por las cuales el Estado delega la provisión de servicios de responsabilidad pública a las ONL.

Es un hecho evidente que a pesar de la importante asunción de responsabilidades por parte de los países del Estado del Bienestar, *los gobiernos delegan facultades a las ONL* para que presten los servicios de responsabilidad pública. En este proceso, el Estado se reserva las facultades de planificación y control y asume la responsabilidad de financiar —total o parcialmente— la prestación de los servicios realizados por las ONL, *dando lugar al modelo*, cada vez más generalizado, de «*financiación pública*» y «*gestión privada*».

Las razones que se señalan para esta delegación de funciones son las propias «*rigideces de la legislación del Estado*»: las restricciones de los presupuestos públicos para variar partidas de gastos, la burocratización de los procesos, las rigideces en materia de contratación, la escasa movilidad en las plantillas de los funcionarios, las ineficiencias en la gestión, etc. Así, los fallos en la gestión pública directa y las ventajas de las ONL —mayor flexibilidad, mejor conocimiento de las necesidades de los usuarios, más ágilidad en la gestión, etc.— hace que se sitúen en una posición privilegiada para ofertar servicios que son considerados de «responsabilidad pública» (KRAMER, 1986; SALOMÓN, 1994).

Por último, entre las teorías que ofrecen razones del «lado de la oferta» cabe citar las que argumentan que es debido a las características de los bienes que producen las ONL —bienes públicos o cuasi-públicos y bienes cuasi-privados.

Hay ciertos tipo de bienes que la empresa privada no los producirá nunca porque no se puede identificar al consumidor o porque producen «externalidades». Este es el caso de los «*bienes públicos*» o «*cuasi-públicos*», en el sentido económico del término. Es decir, existen bienes cuya demanda no puede ser identificada con exactitud, puesto que quien se beneficia de los mismos es la población en general, como, por ejemplo, las actividades de investigación, de prevención, de sensibilización; en otros casos, aunque pueden identificarse los consumidores directos, existen otras personas, los llamados «*free-riders*», que se benefician indirectamente. En los casos anteriores no se puede exigir un precio que cubra el coste del servicio producido porque, o bien no se puede identificar individualmente al beneficiario del servicio, o bien el consumidor no estaría dispuesto a pagar el coste total de aquello por lo que otros se benefician. En estas condiciones, la empresa privada no estará dispuesta a producir los «*bienes públicos*» o «*cuasi-públicos*», debiendo ser asumidos por el Gobierno y/o las ONL.

WEISBROOD (1974, 1977) fue el primero que formuló una teoría económica de las ONL, sugiriendo que éstas actúan cuando se trata de la producción de bienes «*públicos*» o «*cuasi-públicos*»; aunque, como se expone al principio de este apartado, las ONL también actúan produciendo bienes privados o, como veremos a continuación, «*cuasi-privados*». Esta teoría tuvo el mérito de abrir una senda para posteriores aportaciones.

En el otro extremo, y sin entrar en la consideración de los bienes privados, encontramos los denominados bienes «*cuasi-privados*» o de «*consumo colectivo*». Este tipo de servicios tiene propiedades de bienes privados y públicos a la vez, pero participa más de las características de los privados que de los públicos.

Si en los bienes «*cuasi-públicos*» es difícil poder establecer un precio porque no se conoce exactamente el número de beneficiarios, en los bienes «*cuasi-privados*» ocurre que, aunque se pueda delimitar el número de consumidores y, aún más, se pueda controlar su consumo —«*reserva de admisión*»— a través de cuotas es, a menudo, difícil cuantificar con exactitud el precio al cual se rentabilizará la producción, porque existen factores de «*incertidumbre*» sobre el número de demandantes y porque cuesta lo mismo (o casi lo mismo) produ-

cir una unidad adicional para una persona o para cien personas. Ejemplos de este tipo de servicios son las obras de teatro, conciertos, exposiciones, etc.

En estos casos, no es que el sector privado no esté dispuesto a producir estos bienes, sino que en ocasiones no se arriesgará a producirlos debido a los factores de «incertidumbre» que, con frecuencia, conlleva; en dichas situaciones es probable que el coste no pueda ser cubierto totalmente con las cuotas, debiéndose complementar con las subvenciones o donativos. Las ONL están mejor situadas que el sector público para producir este tipo de bienes, ya que tienen más capacidad de drenar recursos del sector privado, a la vez que pueden fijar, con mayor facilidad, cuotas al consumo de los mismos. Es así que, *cuando las actividades se consideran de «interés general», las ONL constituyen la mejor «forma» de organización para producir las o financiarlas.*

Quien por primera vez intentó explicar el comportamiento de las organizaciones que producen bienes de «consumo colectivo» fue BUCHANAN con su teoría de los bienes «clubs» (1965).

## 2.2. Teorías del lado de la demanda: los motivos de los consumidores

Las teorías que se exponen en este segundo apartado dan por hecho que existen las ONL e intentan explicar los motivos por los que las sitúan en un marco privilegiado frente a las empresas privadas y frente a las empresas del Estado.

El primer grupo de teorías tratan de subrayar el hecho diferencial de la «mayor confianza de los beneficiarios» y de la mayor confianza de los donantes.

Así, NELSON y KRASHINKY (1973) apuntaron el tema de la «mayor confianza» en las ONL con respecto a las empresas privadas, debido a la restricción de no poder repartir el excedente; este argumento fue profundizado y ampliado por HANSMAN (1980 y 1987), quien sostiene que las ONL generan una mayor confianza debido a la «información asimétrica». En este sentido, existen ciertos servicios para los cuales los consumidores no están en situación de observar y valorar adecuadamente su cantidad y calidad. Por ejemplo, los padres de niños con dis-

minuciones psíquicas tendrán mayor predisposición a llevar a sus hijos a centros gestionados por profesionales ya que ellos no tienen la suficiente formación e información para valorar la calidad del servicio —información asimétrica—. Asimismo, siguiendo este mismo ejemplo, los padres serán más proclives a llevarlos a una organización no lucrativa que a un centro privado, por el hecho de la mayor participación en las decisiones y porque la restricción de no maximizar el beneficio implica, en teoría, poder aplicar el excedente a incrementar la calidad.

No obstante, esta teoría de la «mayor confianza» en las ONL será válida siempre que las ineficiencias que tienden a acompañar a las entidades no lucrativas (poco capital y pocos esfuerzos en minimizar costes) no sobrepasen al «valor añadido» que representa para las ONL la restricción de no repartir el excedente.

Paralelamente, se desarrolla la teoría de la «mayor confianza de los donantes». Así, los donantes son más proclives a dar dinero o trabajo voluntario a las ONL porque están más seguros de que se aplicarán a las actividades que ellos desean (HANSMANN, 1980; THOMPSON, 1980; FAMA y JENSEN, 1983). Un donante es, en sentido genérico, un comprador de servicios que difiere del cliente de una firma comercial en que los servicios que compra son bienes de «interés social» —por ejemplo, niños enfermos, pobres, etc.— o bien, bienes de «interés general» —conciertos, exposiciones, etc.—. En ambos casos, el comprador está en una posición poco privilegiada para determinar si el vendedor ha actuado de la manera que él deseaba. En consecuencia, el donante tiene una mejor predisposición en realizar los donativos a una ONL, porque tiene «más confianza» en que estas organizaciones aplicarán los recursos que done a los fines sociales estipulados.

Otros autores, como WEISBROOD (1991), sugieren la tesis de que las ONL aparecen para satisfacer la «demanda residual», debido a que el Gobierno proveerá servicios en la cuantía de las expectativas de demanda de sus votantes. Así, siempre habrá una demanda insatisfecha que será suplida por las ONL. Reforzando la tesis de WEISBROOD, JAMES (1986) argumenta que las ONL suplen la incapacidad del Estado para proveer bienes de «interés público», como es el caso de los países subdesarrollados, en que los Gobiernos son incapaces de proveer la totalidad de la enseñanza, sanidad, etc., a través de la oferta pública, siendo una de las causas de la intervención de las ONL. Este mismo

argumento se puede aplicar en los países industrializados, pudiéndose encontrar numerosos ejemplos en España, como el que expone SAENZ DE MIERAS (1992) cuando cita el caso de una empresa hidroeléctrica, en que ésta trata de «resolver» de la manera más eficaz y más digna posible los problemas de enseñanza de unos jóvenes en edad escolar, que por sus lugares de residencia (saltos hidroeléctricos) no estaban atendidos por la «enseñanza oficial».

Por otra parte, esta «demanda residual» tendrá más posibilidades de ser cubierta por las ONL siempre que éstas disfruten de *«incentivos fiscales»* y, a su vez, dispongan de mecanismos para drenar recursos de los particulares y/o de las empresas privadas. Asimismo, la sociedad civil, especialmente las empresas mercantiles, estarán más predispuestas a efectuar donaciones siempre que haya una *«correspondencia entre el coste —donativo— y el beneficio —económico o de imagen social— que se derive de ello*; tal como señala BOULDING (1973), siempre hay una «reciprocidad» entre lo que se da y lo que se recibe, aunque la contraprestación no sea material. Como ejemplos de ello podemos citar las fundaciones nacidas al amparo de potentes empresas mercantiles —bancos, multinacionales y otras—, mientras que constituyen una excepción a la regla general las fundaciones de las Cajas de Ahorro, las cuales por imperativo legal reciben los excedentes —para su aplicación en actividades de interés «social» o «general»— de sus respectivas entidades mercantiles.

De todos los argumentos expuestos en el párrafo uno y dos de este apartado no se puede sacar la conclusión de que una teoría prevalezca sobre las demás, sino que todas ellas añaden elementos explicativos sobre los motivos por los que las ONL intervienen como un sector diferenciado del Estado y del mercado constituyendo, hoy en día, un Tercer Sector.

### 3. ALGUNAS APROXIMACIONES DESDE EL ANALISIS ECONOMICO

La mayor parte de las teorías desarrolladas hasta el momento son fruto de estudios realizados desde el ámbito sociológico y del político. Pocos estudios económicos y pocos economistas están involucrados, al menos en España, en la investigación o en la gestión de las ONL.

Los esfuerzos realizados para desarrollar una teoría macroeconómica explicando las causas que motivan la aparición o influencia de las ONL, a través de los argumentos expuestos —fallos del Gobierno, redistribución de rentas, por las características de los bienes que producen, demanda diferenciada, mayor confianza de los consumidores y donantes, etc.—, adolecen de deficiencias empíricas. De acuerdo con JAMES, E., y ACKERMAN el redescubrimiento actual de las ONL es un producto derivado e interrelacionado de factores históricos, sociológicos, culturales, políticos y económicos y que, hasta el momento, no se ha construido ninguna teoría general que pueda explicar el fenómeno del crecimiento e importancia de las ONL.

Las investigaciones más recientes ponen el acento en acotar el concepto y la metodología de acotación del Tercer Sector y se realizan algunas aproximaciones económicas sobre la dimensión del mismo —porcentaje del PIB, número de recursos humanos, tipos de financiación, etc.—, como son los estudios nacionales realizados bajo los auspicios del proyecto internacional de la John Hopkins —SALOMON y ANHEIER (1994)— y otros estudios más sectoriales, como el realizado por MONTSERRAT y RODRÍGUEZ CABRERO (1996).

Estos análisis descriptivos, realizados últimamente, permiten llegar a una «aproximación» de la realidad del fenómeno, así como captar diferencias de comportamientos o de relaciones intersectoriales entre unos países y otros. Así, el enfoque económico de la dependencia financiera conduce a la interpretación sociopolítica de la división de responsabilidades entre Estado y ONL que, tal como sugieren GIDRON, KRAMER y SALOMÓN (1992), las diversas variaciones existentes dependen de las formas de financiación y provisión de servicios. A su vez, los diferentes modelos de relación intersectorial son consecuencia de factores históricos, sociológicos y políticos que, tal como señalan ASCOLI (1992) y RANCI (1994), los países europeos con Estado del Bienestar comparten el modelo donde el Estado juega un papel importante en la financiación y control de las ONL, siendo éste un fenómeno que los distingue de los países donde este proceso histórico ha sido diferente.

Pocos estudios se han centrado en temas más «estrictamente económicos», como puede ser el análisis coste/eficacia, la construcción de modelos de maximización de la producción o minimización de

costes. La mayoría de los modelos construidos hasta el momento son una réplica de los utilizados para la empresa mercantil y su aplicación a las entidades no lucrativas no está exenta de problemas ya que no se pueden utilizar las mismas hipótesis. No obstante, cabe mencionar algunos estudios al respecto, como el de TULLOCK (1966), que muestra la escasa rentabilidad del presupuesto de algunas ONL (puramente altruistas), al gastar mucho en promoción, ya que invertirían más de un dólar para recaudar justamente un dólar. A su vez, HANSMANN (1981) subraya las rigideces con las que se enfrentan las ONL para rentabilizar sus presupuestos ya que dependen de fuentes de financiación (donativos, subvenciones, etc.) donde la cuantía de los mismos son inciertas.

Otro tipo de estudios pone el énfasis en el análisis de la eficiencia de las ONL y la comparación con otras entidades homólogas del sector público o del sector privado. En este sentido, hay que mencionar que algunos autores afirman que las ONL tienen una tendencia intrínseca a la ineficiencia productiva. Concretamente, ALCHIAN y DEMSETZ (1972) así como HASMANN (1980) consideran que los gestores de las ONL no están suficientemente motivados para minimizar los costes de su organización, debido a la propia restricción de no distribuir beneficios ya que no recibirán ninguna recompensa (directa o indirecta) de los esfuerzos en recortar los gastos.

Otros autores han estudiado el enfoque de la eficiencia a través de estudios intersectoriales, tratando de identificar las variables que motivan las variaciones en los costes de producción de servicios homogéneos, según que sean realizados por ONL, empresas mercantiles o empresas públicas de gestión directa. KNAPP, en varios estudios empíricos realizados ha desarrollado un marco teórico que sirve para determinar la eficiencia productiva en algunos tipos de centros de servicios sociales (residencias de ancianos, centros de día para niños, etc.); algunas de las conclusiones que se derivan ponen de relieve que las variaciones en los costes no son debidas exclusivamente a las diferentes formas organizativas, sino a que producen servicios distintos para públicos diferentes. Así, en las residencias de ancianos, el sector lucrativo se concentra en la atención a personas poco dependientes, mientras que el sector no lucrativo y las organizaciones públicas dedican más recursos a atender a personas ancianas muy deterioradas. En esta misma línea se han elaborado estudios comparativos entre países,

como el realizado por KNAPP, MONTSERRAT y FENYO (1990), que utilizando la metodología descrita por KNAPP a una muestra de residencias de ancianos en Inglaterra y Cataluña se llega a los mismos resultados, aunque con ligeras variantes, en relación a las causas de la diferente eficiencia productiva entre el sector privado y el no lucrativo.

Este tipo de estudios empíricos, aunque escasos, ha tenido la virtud de poner el primer peldaño para posteriores estudios y sensibilizar a los responsables de las políticas públicas de la necesidad de obtener más conocimientos acerca del sector no lucrativo, de las relaciones «intersectoriales», así como de iniciar una línea de investigación que analice las propias diferencias «intrasectoriales».

#### 4. CONCLUSIONES

Del conjunto de los estudios realizados hasta el momento sobre el sector no lucrativo no se puede sacar la conclusión de que una teoría prevalezca sobre las demás, sino que todas ellas añaden elementos explicativos sobre el «por qué» las ONL intervienen como un sector diferenciado del Estado y del mercado constituyendo, actualmente, un Tercer Sector.

Asumiendo que las ONL continuarán siendo «sociocolaboradores» en el desarrollo de las políticas públicas y en la intervención para satisfacer la «demanda residual», es esencial aprender más de cerca su funcionamiento y sus relaciones con el entorno, con el fin de optimizar los recursos y la utilidad de los beneficiarios.

Es necesario potenciar la conciencia de la necesidad de un «trabajo multidisciplinar» en el ámbito del sector no lucrativo. Hasta ahora, los estudios que más han proliferado son los de «teoría socio-política» debiendo, por tanto, incorporar otras disciplinas, como la economía, que ayuden a situar e interpretar el comportamiento de este sector, tratando de captar sus peculiaridades y las diferencias entre las diversas ramas de actividad en que están presentes, así como su papel en aquellos sectores donde «compite» con empresas del sector lucrativo o «sustituye» a las empresas públicas.

Para realizar estudios es sabido que se requiere disponer de un banco de datos y de estadísticas que ofrezcan información suficiente



y relevante. Asimismo, es evidente que para confeccionar las estadísticas las ONL tienen que estar preparadas para proporcionar la información requerida de una manera continuada y con criterios homogéneos en todas las Organizaciones. Sería deseable que se incrementara la conciencia de la necesidad de «producir» y de «homogeneizar» información, con el fin de poder confeccionar estadísticas del Tercer Sector que, a buen seguro, podrían ser la base de fructíferos estudios que ayudarían a conocer mejor el «rol» y su «comportamiento» económico y social, así como las interrelaciones que se producen entre los tres sectores.

## REFERENCIAS

- ALCHIAN, A., y DEMSETZ, H. (1972): «Production, information costs and economic organisation», en *American economic review*, vol. 62, págs. 777-795.
- ANHEIER, H., y SEIBEL, W. (1992): *The third sector: comparative studies of non-profit organisations* (ed.) W. de Gruyter, Berlín.
- AZNAR, M., y BENITO, L. (1991): «La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: protección y promoción por el Estado», en ONCE, Colección Solidaridad, núm. 1, *Las entidades no lucrativas de carácter humanitario y social*.
- AZÚA, P. (1992): «Informe sobre asociaciones de objeto social en España» en Hacer (ed.) (1992), *Organizaciones voluntarias en España*.
- BOULDING, K. (1976): *La economía del amor y del temor*. Alianza editorial, Madrid.
- BUCHANAN, J. (1965): «An economic theory of clubs», en *Económica*, 32, págs. 1-14.
- CABRA DE LUNA, M. A. (1991): «Las fundaciones en España: situación actual y perspectivas de futuro desde una óptica social», en ONCE, Colección Solidaridad, núm. 1, *Las entidades no lucrativas de carácter humanitario y social*.
- CASADO, D. (1989): «Las organizaciones sociovoluntarias», en Acebo (1989), *Organizaciones Voluntarias e intervención social*, Madrid.

- CASADO, D. (1992): *Organizaciones voluntarias en España*. Ed. Hacer, Barcelona.
- DEFOURNY, J. (1992): «Associations in Belgium», en Perry 6 y Vidal, I. (1994), *Delivering Welfare*, págs. 233-29.
- FAMA, E., y JENSEN, M. (1983): «Agency problems and residual claims», en *Journal of Law and Economics*, 26, págs. 327-350.
- GIDRON, B., KRAMER, R., y SALOMON, L. (1992): «Government and the third sector in comparative perspective: allies or adversaries?», en Gidron, B.; Kramer, R., y Salomon, L. (eds.) (1992), *Government and the third sector: emerging relationships in welfare states*, Jossey-Bass, San Francisco.
- HANSMANN, H. (1987): «Economic theories of non-profit organisation», en Powell (ed.) (1987), *The non-profit sector: a research handbook*, págs. 27-42.
- JAMES, E. (1989): *The non-profit sector in international perspectives. Studies in comparative culture and policy*. Oxford University Press, New York.
- (1990): «Economic theories of the non-profit sector: a comparative perspective», en Anheier, H., y Seibel, W. (eds.) (1990), *The third sector*, págs. 21-30.
- KNAPP, M.; MONTSERRAT, J., y FENYO, A. (1990): «Inter-sectorial and international contracting-out of care», en Hantrais, L.; Mangen, S., y O. Brien, M. (eds.), *Cross-national reserch papers*.
- KRAMER, R. (1987): «The welfare state and the voluntary sector: the case of the personal social services», en Einstaat, S., y Ahimeir (eds.) (1985), *The welfare state and its aftermath*. London: Croom Helm.
- «Voluntary agencies and the personal social services», en Powell, W. W. (Ed.), (1987) *The non-profit sector: a research handbook*. Yale University Press, New Haven.
- MONTSERRAT, J. (1991): «Hacia una teoría económica del Tercer Sector: una primera aproximación», en *Economistas*, núm. 51.
- MONTSERRAT, J., y RODRÍGUEZ CABRERO, G.: «Consideraciones económicas del sector no lucrativo, humanitario y social en España»,

- en Lorenzo, R.; Cabra, M. A., y Giménez-Reyna, E. (ed.) (1991), *Las entidades no lucrativas de carácter humanitario y social*, ONCE, Colección Solidaridad, núm. 1, Madrid.
- NELSON, R., y KRASHINSKY, M. (1973): «Two major Issues of public policy», en (ed.) Nelson, R., y Young, D., *In public subsidy for day care of young children*. Lexington, Mass.: D.C. Heath and Co.
- PERRY G y VIDAL, I. (eds.) (1994): «Delivering Welfare: repositioning non-profit and co-operative action, en Powell, W. W. (1987): *The non-profit sector: a research handbook*. Yale University Press, New Haven.
- RANCI, C. (1994): «The third sector in italian welfare policy», en Perry G y Vidal, I. (1994), *Delivering Welfare*, págs. 271-304.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., y MONTSERRAT, J. (1996): *Las entidades voluntarias en España: Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*. Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- SAENZ DE MIERA, A. (1992): *La sociedad necesaria*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.
- SALOMON, L. (1987): «Partners in public service: the scope and the theory of government-nonprofit relations», en Powell (ed.), (1987), *The non-profit sector, a research handbook*, Yale University Press, New Haven.
- SALAMON, L., y ANHEIER, H. (1994): *The emerging sector: an overview*. The Johns Hopkins University. Institute for Policy Studies, Baltimore.
- THOMPSON, G. (1966): «Charity and non-profit organizations», en (ed.) Clarkson, K., y Martin, D., en *the economics of nonproprietary organizations*, Greenwich.
- WEISBROOD, B. A. (1988): *The non-profit economy*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Western European Welfare States. Cies, Barcelona.
- WAGNER, A. (1990): «Preface to an economic theory of voluntary action», en *Non-profit and voluntary sector quarterly*, volumen 20, núm. 4, págs. 359-370.



# La solidaridad como fundamento ético del Tercer Sector

---

Carlos Giner de Grado  
Doctor en Filosofía  
Doctor en Ciencias de la Información

*«Ningún hombre es una isla, algo completo en sí mismo; todo hombre es un trozo del Continente; una parte del océano... La muerte de cualquier hombre me empequeñece, porque yo formo parte de la Humanidad; por tanto, nunca se te ocurra preguntar por quién dobla la campana; dobla por ti.»*

John DONNE (1)

## SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL TERCER SECTOR

Muchas son las denominaciones que al compás del paso de los tiempos, y según las regiones en que se establecían, de las finalidades que pretendían, de los sujetos que las desarrollaban y del estatuto jurídico que adoptaban, han recibido las organizaciones de carácter altruista y solidario. Lo que antiguamente era conocido con los nombres de asociaciones de caridad, filantrópicas o humanitarias hoy se han transformado en organizaciones no gubernamentales, voluntariado, movimientos sociales, asociacionismo altruista, tercer sector, etc.

Esta floración reciente de grupos orientados por una directriz de acogida y servicio a la alteridad supone «la recuperación entre nosotros de una manifestación arraigada y hasta próspera del altruismo y

---

(1) «No man is an island, entire of itself; every man is a piece of a Continent, a part of the main... Any man's death diminishes me, because I am involved in Mankind; and therefore never send to ask for whom the bell tolls; it tolls for thee», John DONNE: *Devotions XVII*, 1624.

de la solidaridad, expresión secular de la paternidad», que en cada momento histórico se han encarnado de formas diversas (2).

Desde una perspectiva teórica que pretenda abstraer el género de las diferencias y discernir lo substancial de lo accidental, estos grupos sociales se caracterizan precisamente por su dimensión de actuar desde una plataforma ubicada en la esfera de lo privado con la finalidad exclusiva de prestar una ayuda social a terceros. De esa forma, sus tareas se distinguen claramente de las que desarrolla el sector público y las administraciones de todo género, sean el Estado, las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos, y, por otro lado, de todas las sociedades o empresas con ánimo de lucro, como pueden ser las agencias de seguros o la medicina privada, por no hablar de ese abanico de instituciones que bajo capa de filantropía lo que se proponen es simple y llanamente embaucar a sus potenciales clientes. A cualquier profano le resulta fácil delimitar estas entidades de ayuda social voluntaria de las sociedades mercantiles, cuyo objetivo no es otro que la obtención de beneficios económicos.

Según F. SALINAS, siguiendo las tesis de WEISBROD, el tercer sector se «define por exclusión; ni es público ni tiene fines lucrativos. Se dice también que es todo lo que no es Mercado o Estado. Por ello, para distinguirlo del Mercado se habla de “Entidades no lucrativas (*non profit*)” y para distinguirlo del Estado se utiliza la denominación de “Organizaciones No Gubernamentales» (3), que el autor clasifica en dos géneros: las instituciones de solidaridad, en las que incluye las asociaciones, las mutuas, las obras sociales de las cajas de ahorro y las cooperativas, y una segunda clase, que serían las fundaciones.

La línea fronteriza que ha venido marcando la siempre discutida delimitación entre la esfera pública y la privada se ve desbordada en la época actual hasta el punto de que, como sostiene Salvador GINER, «las politeyas democráticas modernas pueden definirse cada vez más según la existencia de tres esferas distintas. Son las formadas, espec-

---

(2) GINER, Salvador: «Lo privado y lo público: altruismo y politeya democrática», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 88, abril-junio de 1995, págs. 9-27.

(3) SALINAS RAMOS, Francisco (1994): «Instituciones de solidaridad y fundaciones con fines sociales. Objetivos y concreciones», en *Sociedad y Utopía*, núm. 4, septiembre de 1994, págs. 171 y ss.

tivamente, por las “autoridades”, las “empresas” y las “asociaciones voluntarias”» (4).

Por otro lado, para establecer una distinción entre estas organizaciones sociales y las instituciones públicas gubernamentales o locales, se acude a la diferencia entre el derecho privado, bajo el que se encuadran las primeras, y el derecho público, que regula las segundas.

En ocasiones se confunden estas dos esferas de lo público y lo privado, como es, por ejemplo, el caso de la Dirección General de Protección Civil, que cuenta con un equipo de voluntarios dispuestos a actuar en situaciones de emergencia. De ahí que la caracterización de esta figura habrá que buscarla más en factores motivacionales que en la personalidad jurídica que adopte la organización, como lo prueban los numerosos estudios que esclarecen los aspectos jurídicos de estas asociaciones (5).

De todos modos, para S. GINER estas tres esferas constituyen inequívocamente la *estructura social pública*, ya que, aunque aparezcan con el marchamo jurídico de privadas, las asociaciones altruistas están orientadas hacia los demás y se las puede calificar de instituciones *privadamente públicas* (6).

No es ésta la ocasión de plantear las ventajas o los inconvenientes que entraña una legislación que reconozca y ampare estos movimientos altruistas. Tampoco es éste el momento de reabrir el debate sobre la dialéctica entre la independencia necesaria de todo punto para el buen funcionamiento de estas organizaciones, y los mayores o menores vínculos de dependencia o control que se crean cuando reciben, mediante convenios, algún tipo de subvenciones o ayudas de los diferentes sectores políticos para la prestación de determinados servicios (7).

No obstante, hay que estar muy alerta para impedir que lo que comenzó en un primer momento como un movimiento carismático pueda convertirse en una institución meramente burocrática, sofocando así su espíritu inicial. La historia está llena de ejemplos de movimien-

(4) *Ibidem*, pág. 18.

(5) BENITO RUIZ, Luis (1991): «Aspectos jurídico-institucionales de las organizaciones voluntarias de objeto social», en COMITE ESPAÑOL PARA EL BIENESTAR SOCIAL: *Organizaciones voluntarias en Europa*, Madrid, Ed. Acebo, págs. 25-63.

(6) *Ibidem*, pág. 19.

(7) GARCIA INDA, Andrés: «La regulación del voluntariado en el contexto de las transformaciones jurídicas del Estado Social», en *Revista de Fomento Social*, núm. 200, octubre-diciembre de 1995, págs. 493-514.

tos revolucionarios que terminan anquilosándose y renegando de las ideas fundacionales, merced a la acumulación de normas institucionales y del adocenamiento rutinario de sus dirigentes, sólo preocupados en perpetuarse. Este proceso de pérdida del propósito inicial o descarismatización es en el que cayeron las viejas sociedades filantrópicas o de obras de caridad, que convirtieron en farsas teatrales de fiestas y bailes de sociedad sus actos de beneficencia, o bajo capa de paternalismo generoso, unas veces por ingenuidad y otras por una descarada hipocresía, daban graciosamente en forma de favores a sus criados u obreros lo que les tenían que haber pagado en estricta justicia.

Otra desviación que pueden sufrir estos movimientos voluntarios está claramente ejemplificado en el moderno fenómeno de las sectas, que bajo capa de pureza religiosa y de comportamientos generosos someten a sus miembros a rigurosos procesos de indoctrinación que les hace perder unos mínimos de libertad personal y cuya recuperación a la normalidad resulta a veces imposible.

## GENESIS Y EVOLUCION

A lo largo de todos los tiempos han existido hombres y mujeres entregados a estos menesteres. En épocas en que lo religioso impregnaba los comportamientos humanos de tal forma que apenas era concebible separar lo divino de lo humano, estas actividades estaban encuadradas en congregaciones o instituciones de marcado signo confesional y religioso. El fenómeno de la secularización que se ha venido produciendo paulatinamente en Europa y a partir de la década de los sesenta en España, ha traído como consecuencia la creación y posterior expansión de estas organizaciones sociales. La desaparición de la dictadura franquista y la instauración de la democracia ha estado acompañada de una explosión de tales asociaciones, que en otros países venían actuando desde hace más tiempo. Durante la década de los noventa se ha producido un espectacular crecimiento de este sector, como lo prueba el dato de que en 1995 las diez ONG españolas más significativas han reunido un total de 375.000 socios y han movido unos 55.000 millones de pesetas (8).

---

(8) *El País*, 6 de febrero de 1996.

Se ha escrito mucho sobre las causas que influyen y activan este fenómeno de la presencia del tercer sector en el escenario de la vida cotidiana. Ciertamente en el marco jurídico de un Estado totalitario, sea de tipo marxista o de tipo fascista, que absorbe todo género de actuación libre, una vez que él se considera gestor absoluto, la acción de los agentes sociales se ve impedida o dificultada de tal forma que sólo las asociaciones permitidas por el régimen tienen cabida en el contexto legal, como es el caso de asociaciones afines al partido comunista en Cuba y las asociaciones católicas o falangistas durante el franquismo. «El régimen de Franco, como resultaba obligado por su naturaleza, limitó y ahogó no pocas expresiones de la acción privada. En algunos casos se trataba de asegurar la indoctrinación, por lo que se concederán monopolios de ciertas actividades sociales voluntarias a la Sección Femenina y al Frente de Juventudes» (9). Es exactamente en los sistemas democráticos donde se produce con frecuencia esta floración y multiplicación del asociacionismo voluntario que cubre casi en plenitud todo el amplio campo de intereses, desde las tradicionales asociaciones de ayuda a los combatientes hasta los más recientes en defensa de los enfermos de SIDA.

En ocasiones se aduce que un factor determinante de la aparición del tercer sector es la situación de crisis en que se halla el modelo del Estado del Bienestar en aquellos países que se ha implantado en mayor o menor medida especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. No puede mantenerse esta hipótesis, porque cualquier concepción del Estado del Bienestar siempre ha aceptado que quedan individuos fuera del alcance de los seguros o subsidios sociales garantizados para todos, por muy amplia que sea la zona de cobertura de esas necesidades.

El objetivo prioritario del voluntariado no se centra directa e inmediatamente en conseguir una transformación revolucionaria de los actuales mecanismos de distribución de la riqueza y del bienestar que determinan la injusticia y la desigualdad reinante en el planeta. No es que no lo excluyan o que no sea el fin último. Pero parten de la base de que las grandes transformaciones sociales han sido el fruto de pequeñas acciones individuales que comenzaron con una idea, tachada

---

(9) FUNDACIÓN FOESSA: *Informe sociológico sobre la situación social en España*, Madrid, 1994, tomo II, pág. 1760.

al principio de utópica e irrealizable, pero que con el paso del tiempo se ha visto proclamada en declaraciones de derechos o en instituciones comprometidas en llevar a cabo lo que antes parecía una idea descabellada (10).

Precisamente en este campo en el que o no han sido reconocidos y proclamados esos derechos o, si lo han sido, no se han puesto en práctica por multitud de razones, es donde se inserta la acción del tercer sector, en el convencimiento de que con el paso del tiempo y la caída de estos ancestrales regímenes de injusticia, llegarán a convertirse en el primer estado. Su actuación no es específicamente política, sino puramente social, lo que no excluye que reivindique la instauración de una nueva *polis* donde no tengan sitio los explotadores o los especuladores.

Siendo su propósito manifiestamente revolucionario y universal, optan, porque así lo consideran más eficaz, por la acción reformista y particularizada. El motivo no es otro sino el desengaño ante las macro-revoluciones convertidas luego en opresoras, y la convicción de que con las fuerzas de que se dispone, no se puede pretender de la noche a la mañana una transformación radical e instantánea o un cambio total de estructuras. La reforma de las estructuras la dejan para otros. Ellos se proponen dar de lo que ellos tienen, sin más alharacas ni pretensiones. Con frecuencia sucede que muchos de los que actualmente engrosan las filas del voluntariado, anteriormente habían militado en asociaciones políticas, con una experiencia personal posterior de frustración o desencanto.

## EL PERFIL DEL VOLUNTARIADO

A fin de cuentas, el factor determinante de los comprometidos con el tercer sector no es otro sino la decisión personal de todos y cada uno de sus miembros de dedicarse a ayudar a los demás en un acto de desinterés y generosidad. El perfil del voluntariado se define mejor por los rasgos subjetivos y los factores psicológicos de sus miembros que por la formalidad del marco legal en que se encuadren,

---

(10) FALCON TAPIADOR, Enrique, y otros: «La cultura del voluntariado social, ¿un desafío crítico?», en *Razón y fe*, tomo 233 (1996), págs. 313-320.

máxime si se tiene en cuenta que la personalidad jurídica de muchas de estas agrupaciones estaba, hasta ahora, sólo reconocida al amparo de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964.

En este sentido resultan muy clarificadoras y delimitantes las características con que define al voluntariado V. RENES, que las resume en estos rasgos: «Desinterés, responsabilidad, sin remuneración económica, acción realizada en beneficio de la comunidad, que obedece a un programa de acción, voluntad de servir, actividad solidaria y social» (11).

El factor gratuidad establece la línea fronteriza que separa las actividades del voluntariado de las del trabajo social, que puede estar inicialmente motivado por el deseo de servir o cooperar con la sociedad, pero que se estructura en una profesión laboral con una remuneración reglada. En el debate que se abrió cuando iba a ser aprobado el proyecto de Ley del Voluntariado, las posturas han sido definitivas. Según Rosa Marta LOBO, de la Cruz Roja, «nos parece bien que se incentive al voluntariado, pero nunca con una compensación de carácter pecuniario», y Sebastián MORA, a quien le parece intolerable que al voluntariado se le gratifique, ya sea económicamente o en especie (12).

De los cuatro principios básicos de actuación que enumera en su artículo 3.º la Ley del Voluntariado Social de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1992, antes de la complementariedad, la gratuidad y el asociacionismo, destaca «la solidaridad con otras personas o grupos que se traduzca en acciones en favor de los demás o de intereses sociales colectivos que tiendan a erradicar o modificar las causas de la necesidad o marginación» (13).

Precisamente el artículo 3.º de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado entiende y define esta figura como la expresión de los sentimientos solidarios de aquellos ciudadanos que se propongan participar en un conjunto de actividades de interés general, desarrollado por personas físicas, con carácter altruista y solidario, cuya realización sea libre, sin prestaciones económicas, excepción hecha de una serie

---

(11) RENES, Víctor (1989): «El voluntariado: solidaridad y participación en la sociedad dual», *Sal Terrae*, junio de 1989, pág. 435.

(12) *El País*, 1 de abril de 1995, pág. 29.

(13) *B.O.E.*, 3-11-1992.

de gastos ocasionados por esa actividad que se desarrolla con arreglo a programas de organizaciones privadas o públicas (14).

## PERO, ¿QUE SIGNIFICA SOLIDARIDAD?

Una comprensión exacta de esta clase de acción social exige desentrañar el significado profundo del concepto solidaridad, que es el que en definitiva moviliza a estos agentes sociales a realizar ciertas prestaciones en provecho de terceros. La constante presencia que tiene en los medios de comunicación este vocablo obliga a bucear en el contenido de este concepto, tan manipulable como cualquier otro y debajo del cual se pueden esconder comportamientos altruistas o descaradamente interesados. En otras ocasiones he analizado pormenorizadamente la génesis y posterior desarrollo de este valor de la solidaridad (15) al que se le está prestando recientemente una particular atención por parte de filósofos, juristas y politólogos. Conviene recordar que quien introdujo este término en la época moderna fue el francés Pierre LEROUX (1798-1891), inventor también de la palabra «Socialismo», quien en 1841 sugiere sustituir la virtud de la caridad cristiana por el sentimiento de la solidaridad entre los hombres que están indisolublemente unidos entre sí, puesto que la vida de cada hombre no puede concebirse separada del resto de las criaturas.

Ante todo hay que denunciar el abuso que se hace de este término, que se ha puesto de moda en nuestros días. Se emplea la palabra solidaridad para todo; se habla de la solidaridad de los banqueros o del gobierno del país A con el país B. Aunque hay que considerar como positiva esta repetición de la idea, muchas veces vacía de contenido, hay que estar muy en guardia para que este significante no contradiga o desvirtúe su genuino significado. Teniendo muchos rasgos comunes con conceptos afines, tales como unión, cooperación, colaboración, responsabilidad, compromiso, adhesión, ayuda, consenso, concordia, programa común, etc., que pueden, en ocasiones,

---

(14) *B.O.E.*, 17-1-1996.

(15) GINER DE GRADO, Carlos: «En busca de la solidaridad», en *Voluntarios*, diciembre de 1994, págs. 21 a 24; diciembre de 1995, págs. 12 a 17.

ser causa y/o efecto de la solidaridad, ninguno de ellos alcanzan a definirla con toda plenitud. Otro tanto sucede con los valores supremos de libertad, igualdad, justicia o fraternidad (16).

Sería, por tanto, insuficiente e incompleta la concepción tradicional que la define como mera «adhesión circunstancial a la causa o empresa de otros» o «conjunción de esfuerzos humanos que concurren a un fin común político, social, económico, religioso, industrial, jurídico propiamente dicho, y al acuerdo de las personas reunidas expresamente para obtener la referida finalidad en un momento dado». Lo que añade la moderna solidaridad sobre estas actitudes de adhesión mancomunada de esfuerzos, necesarios dentro de cualquier organización o agrupación social o económica, es la presencia de una situación problemática, creada por unos desajustes o desigualdades, que provoca este movimiento de respuesta empática de misericordia, de comunión con la miseria.

## MAS ALLA DE LA JUSTICIA

En su magnífico estudio sobre las Virtudes públicas, que merece una reposada lectura (17), comienza Victoria CAMPS su capítulo afirmando que la solidaridad es una virtud sospechosa porque es la virtud de los pobres y de los oprimidos, y demuestra fehacientemente cómo la justicia necesita el complemento de la solidaridad que viene a compensar las insuficiencias de esa virtud fundamental. «Incluso donde hay justicia tiene que haber caridad.»

Con toda claridad deslindó KANT el terreno en que actúa el derecho del campo de las virtudes, estableciendo la distinción entre la doctrina del derecho y la doctrina de las virtudes. El derecho consiste en la aceptación exterior de una acción con respecto a una norma positivizada, independientemente de la intención con que se realice, como sería el caso de las obligaciones fiscales. La virtud, sin embargo,

---

(16) DE LUCAS, Javier: «La polémica sobre los deberes de solidaridad», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 19, septiembre-diciembre de 1994, págs. 9-88.

(17) CAMPS, Victoria (1993): *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa Calpe, págs. 31 y ss.

acepta y respeta la ley moral, independientemente de otras motivaciones y sin tener en cuenta los resultados eventuales de su acción. «En las ciencias jurídicas se determina lo que es el derecho y se indica la necesidad de las acciones basada en autoridad o coacción. La ética, sin embargo, muestra la necesidad de las acciones en razón de la obligación que nace del derecho de los demás, en tanto que no está coaccionado a ello» (18).

El mismo KANT sostiene con toda nitidez que más allá de los límites del derecho se sitúa el corolario moral de que «debes amar a tu prójimo». «No sólo estoy obligado a hacer el bien, sino también a amar a los demás con benevolencia y complacencia... Los hombres son objeto del amor de complacencia, dado que debemos amar en ellos a toda la Humanidad» (19).

Por otro lado, tampoco el concepto de equidad, entendida como la aplicación benevolente y moderada que pretende aplicar el derecho con generosidad en determinadas circunstancias para así favorecer al sujeto encausado, puede ser la solución universal a las limitaciones que comporta la justicia. La potencialidad con que en principio cuenta la justicia para resolver los problemas de todos y cada uno de los miembros de una colectividad, se ve reducida y encorsetada por las exigencias de uniformidad y universalidad que le son propias, lo que termina haciéndola insuficiente e incapaz para afrontar con éxito todos los casos. Por muy completo y perfecto que sea un Estado, siempre se escapan de su radio de acción multitud de individuos que, por una razón o por otra, no pueden ser atendidos.

Ante la toma de conciencia de las manifiestas limitaciones de la justicia, muchos seres humanos perciben el valor de la solidaridad como una exigencia ética que les motiva y les lleva a comportarse altruistamente, lo que no significa prescindir o despreciar el valor justicia, que siempre debe ser un antecedente y una condición necesaria, sin la cual carecería de sentido este altruismo. Pero su compromiso va más allá del compromiso de luchar por la justicia.

---

(18) KANT, Immanuel (1988): *Lecciones de ética*, Barcelona, Editorial Crítica, págs. 255-256.

(19) *Ibidem*, pág. 240.

## SECUENCIAS DEL PROCESO SUBJETIVO DE SOLIDARIZACION

Sólo el ser libre es capaz de aceptar la responsabilidad moral, que no es otra cosa sino la respuesta autónoma ante una situación que le interpela. En esta encrucijada puede optar por la respuesta afirmativa, que comporta una toma de decisión, o la negativa, consistente en una reacción de abstención o disculpatoria. Se produce así en el interior del ser humano el momento de la opción fundamental que se traducirá en actitudes que fijarán esa opción trascendental en la vida de una persona y que se expresarán en determinadas formas de comportamiento.

Esta opción fundamental de orientar la vida bajo el signo de la solidaridad implica todo un proceso que para su mejor comprensión se puede analizar según las diversas fases en que se produce, si bien es cierto que no se trata de actos explícitos y cronológicamente determinables y expresos, sino de una dinámica continuada en la que se mezclan momentos de duda, de aceptación y de consolidación.

### 1. La percepción del sufrimiento ajeno

Sin motivación o estímulo que la provoque, difícilmente se desarrollará esta virtud de la solidaridad. En una cultura dominada por el individualismo posesivo, donde todo aparece regulado y donde el Estado, sea el colectivista en la antigua URSS o en el mundo occidental el Estado del Bienestar, procurador y otorgador de bienes a las clases más modestas, la conciencia moral se encuentra adormecida y no siente el deber de subvenir personalmente a las carencias que ordinariamente sufre la población del mundo, tanto los más próximos, como los más lejanos, geográficamente hablando.

Sólo un estímulo impactante concreto, como una catástrofe o el encuentro personal con alguien que sufre, provocan una reacción en el sujeto particular que por la intensidad que producen en su conciencia, le hacen sentirse obligado a reaccionar con actitudes y comportamientos solidarios. La manipulación que ejercen los medios de comunicación, particularmente la televisión, ofreciendo en la pequeña pantalla paraísos de un mundo feliz, en el que la felicidad pa-

rece estar al alcance de todos, se rompe en ocasiones con la aparición inesperada de noticias cargadas de dramatismo, que ejercen claramente de acicate de la conciencia personal, que se siente interpelada por estos acontecimientos, unas veces episódicos, pero otras reveladores de una situación estructural injusta.

En otros casos, en vez de un estímulo provocativo, se presenta un panorama más difuso que abarca un conjunto de metas ideales, tales como la defensa del medio ambiente o la necesidad de colaborar con fundaciones de ayuda al Tercer Mundo, cuyos anuncios aparecen frecuentemente en las páginas de la prensa.

## 2. Resonancia emocional

Este impacto cognoscitivo, venido del exterior, actúa como revulsivo de los sentimientos y emociones del sujeto que ha recibido ese impulso. Mientras en el mundo existan seres desgraciados, surgirán otros seres con vocación de afrontar o paliar esas desgracias. Sólo los que han arrancado de su personalidad la capacidad de sentirse afectados interiormente por los sufrimientos ajenos o los que se han rodeado de una costra de impasibilidad, se mantendrán imperturbables (20).

Se produce así un movimiento de empatía que conduce a sentir como propios los sufrimientos o las injusticias que otros padecen. Esta apropiación personal de los males ajenos a la vista de la indignación en que se encuentran otros hombres o mujeres, le hace sentirse débil con los que son aún más débiles que él. Ante la realidad de que el mal existe en el mundo, sea el producido por causas físicas (desastres, epidemias, enfermedades) o por causas morales, es decir, por la libre voluntad de otros que infringen daños a terceros, el solidario toma conciencia de que lo del otro es mío y lo mío es del otro.

Ante una situación circunstancial o estructural de desigualdad, el más afortunado se siente interpelado y consiguientemente motivado a contribuir a una mayor igualdad, lo que le crea la obligación moral de compartir sus bienes con los más desdichados. Es fundamen-

---

(20) MARTINEZ GORDO, Jesús (1993): *Del miedo a la libertad al miedo a la solidaridad*, Barcelona, Cristianisme i Justícia.

talmente esta percepción de asimetría o desarmonía la que determina romper con el aislamiento del yo particular y sentirse en comunión con los otros hasta fundirse en un nosotros.

Mientras que la mayoría acepta la concepción hobbesiana del hombre anclado en el egoísmo que se convierte en lobo para su semejante, una minoría siente «herido su amor propio con una herida de amor», en palabras de LAVALLE, y hace causa común con los desvalidos o perseguidos, según los versos de José MARTÍ: «Con los pobres de la tierra quiero yo mi suerte echar.» Esta actitud de desprendimiento la expone gráficamente Juan Bautista en el inicio de su predicación: «El que tenga dos túnicas, que dé una», y lo comenta Domingo DE SOTO con estas palabras: «No dice que el que tenga siete.» La tradición recoge el gesto de San Martín de Tours que partió su capa en dos para atemperar el frío del mendigo. La parábola evangélica del buen samaritano (Lucas, 10-30-37) contrapone las actitudes pasivas del sacerdote y del levita con la misericordia efectiva de un tercer viandante.

De este estado de solidaridad estática en potencia, que implica una actitud de compasión en el sentido más profundo y etimológico de esta palabra que significa padecer con, se pasa a la solidaridad dinámica, que se dispone a actuar para poner remedio, al menos parcial, a esa indigencia, con el fin de restablecer un cierto grado de armonía e igualdad.

Cuando se contrasta la realidad con un cuadro de valores percibidos intuitivamente como positivos, como es el principio de solidaridad, se establece una relación entre el sujeto receptor y el valor que se interioriza y se asume de tal forma que desemboca en una nueva actitud moral. Se crea así una predisposición mental y emocional que terminará cambiando el sentido de la existencia. La indiferencia o la apatía se ven sustituidas por las exigencias de la donación o la vocación de entregar su vida a los que padecen en su carne las consecuencias de una riqueza mal distribuida: los parados, los inmigrantes, los refugiados.

Este acto de simpatía radical con los seres humanos afligidos es la respuesta personal al imperativo categórico kantiano que formula: «Obra de tal modo que uses a la humanidad tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como fin y nunca como medio.» Se inserta así el valor solidaridad en el contexto de lo humanitario, que pese a sus innegables limitaciones e insuficiencias se man-

tendrá siempre como un componente necesario para la solución de los grandes problemas de la Humanidad.

El término moderno de solidaridad no es otra cosa sino la caridad concebida en un mundo secularizado, una vez purificada de sus connotaciones sociológicas espurias, que la habían convertido en parodia. La diferencia estriba fundamentalmente en que la motivación no arranca del amor de Dios, sino del amor a los otros por sí mismos o por motivos humanitarios y filantrópicos (21). Porque lo peculiar y distintivo de este sentimiento de benevolencia es que no exige contrapartida alguna, ni espera recibir nada a cambio, sino que se realiza desinteresadamente, con la única satisfacción de cumplir con esa obligación moral. En el libro *España, ¿país de misión?* (22), en el que recoge Alfonso C. COMÍN la frase de Van DER MEERSCH: «La verdad, Pilatos, es ésta: ponerse al lado de los humildes y de los que sufren», expone sus preferencias en forma dicotómica:

No la soledad o la solidaridad, sino la solidaridad en la soledad.

No el egocentrismo, sino el humanismo.

No la protesta, sino la aceptación.

No el egoísmo, sino la dedicación.

No el individualismo, sino la comunión.

No el desprecio, sino la compasión.

No la disipación, sino el sufrimiento.

No la publicidad, sino el testimonio.

### 3. Comportamientos activos

Tras esta reacción personal de compartir su persona y lo que se posee, sean bienes materiales o sea el tiempo disponible, con los afectados por la adversidad, motivada por la presencia de ese valor con fuerza normativa, se desarrolla una postura activa de desprendimiento del yo para compartir o entregar a los otros, no una parte de lo que a uno le sobra, sino de los bienes que consideraba hasta ese momento propios y necesarios.

---

(21) MACCISE, Camilo: «Voz "Solidaridad"», en DE FIORES, S., y GOFFI, T.: *Nuevo diccionario de espiritualidad*, Paulinas, Madrid, 1983, págs. 1329-1337.

(22) COMÍN, Alfonso C. (1996): *España, ¿país de misión?*, Barcelona, Nova Terra, págs. 35-38.

Lo que hay que dejar muy claro es que no hay solidaridad en el sentido profundo de este valor si no hay sacrificio y algún tipo de renuncia. Solidario no es el que comparte algo que le sobra, sino el que renuncia a lo que en principio es suyo, o quien se desprende de algo que posee en estricto derecho, para dárselo a alguien que tiene menos que él.

Bajo el signo de esta predisposición vital, se salta al terreno de los comportamientos solidarios que se desarrollarán en actividades concretas, siempre iluminados por este valor superior. La acción puede ser de tipo individual o integrada en un grupo de voluntarios, a tiempo parcial o con dedicación completa, en el propio país o en el extranjero, mediante un compromiso formal o simplemente amistoso, pero siempre con el propósito de acudir en ayuda de los que padecen la desgracia y teniendo siempre muy presente la vieja idea de que nada humano nos es ajeno y de que no se puede ser libre mientras exista un ser esclavizado sobre la tierra. Para el voluntario ésta es la única forma de vivir la dignidad de toda persona humana: aportando su grano de arena y colocando su piedra para construir este nuevo edificio de una humanidad solidaria que comparta sus bienes con todos y acepta la responsabilidad común frente a la deuda del otro.

El Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, tuvo que reconocer en Madrid que no se conseguirá un «crecimiento de alta calidad» si no se asume con todas sus consecuencias prácticas el eslogan de que «la solidaridad es la ternura de los pueblos» (23).

De esta forma se convertirá en realidad la utopía expresada hace años por L. J. LEBRET en forma de decálogo (24):

- «1. Una civilización al servicio de todo el hombre y de todos los hombres.
2. Una civilización del trabajo, que dé un puesto especial a los trabajadores.
3. Una civilización universal que logre la elevación humana de todos los pueblos subdesarrollados.

---

(23) *El País*, 5-10-94, pág. 49.

(24) LEBRET, L. J. (1963): *Pour une civilisation solidaire*, París, Economie et Humanisme, págs. 125-132.

4. Una civilización que extienda su solidaridad a todos los miembros de la Humanidad.
5. Una civilización que destierre el egoísmo y esté al servicio de “el otro”.
6. Una civilización en la que nadie puede desentenderse de sus responsabilidades.
7. Una civilización con una economía humana, donde la producción busca ante todo la satisfacción de las necesidades esenciales.
8. Una civilización humanista basada en una auténtica escala de valores.
9. Una civilización del desarrollo integral, progresivo y armónico.
10. Una civilización de la fraternidad exigente e inteligente: la civilización de la paz por la autenticidad del amor.»

# La calidad de vida y el Tercer Sector: nuevas dimensiones de complejidad

---

Julio Alguacil Gómez  
Sociólogo

«El Consejo de la Comunidad de Cliffdale, que había estado negociando letárgicamente con las autoridades municipales para conseguir mayor poder en los asuntos locales, comenzó a pedir a los residentes que pasaran a la acción directa, que levantaran calles pavimentadas que no fueran estrictamente indispensables para el tránsito y pusieran allí tierra de otras zonas donde había excedentes, como los bosques cercanos. Se juntaron la basura y lo excrementos para apoyo y fertilizante del terreno, y en la primera temporada los jardines de la calle habían rendido ya sus verduras.»

David MORRIS y Karl HESS (1)

MORRIS y HESS no sólo recogen un proceso de autogestión de barrio en Norteamérica, sino que tras esa escogida cita podemos entrever un modelo social alternativo que pone en relación aspectos de índole cultural (identidad, apropiación, participación), ambiental (medio ambiente urbano, reciclaje, ampliación verde) y económico (desarrollo endógeno, local). Esta cita nos permite adentrarnos en un enfoque de carácter integral donde se manifiesta una búsqueda de la potencialidad de las interdependencias entre sectores y variables que inciden en ámbitos locales. ¿Utopía?, ¿nuevos fenómenos? Este artículo no pretende sino ser una aproximación a ambos interrogantes, ser un tanto utópicos quizá significa definir el futuro. Pero también analizar, mejor expresado en este caso, apuntar, la emergencia de fenómenos cualitativamente significativos son estrategias, de compromiso y de análisis, que debemos plantearnos.

---

(1) David MORRIS y Karl HESS: *El poder del vecindario. El nuevo localismo*. Edit. Gustavo Gili, Barcelona, 1978.

Hay unos sentidos paradójicos irresueltos en los albores de sociedad postindustrial y en la nueva cultura de la postmodernidad, y fruto de ella una complejo entramado de efectos perversos que impelen a otro sentido de la reflexividad. La superación de lo comunitario en su sentido arcaico no ha conseguido su correlato en la alteridad, en la diversidad, en la solidaridad, en la sociedad igualitaria del Estado del Bienestar. Se trata, también, en estas líneas de ayudar a resolver los enigmas que encierra esas contrariedades, y por tanto nos queremos distanciar de antemano de cualquier enfoque nostálgico del comunitarismo propio de períodos preindustriales. Si bien ahora más que nunca hay que pensar en una reconciliación de la ciudad con el hombre, y ese es el reto que tenemos planteado. El sentido de redescubrir los nuevos retos desde la ciudadanía, desde el sujeto integrante e integrado en su medio territorial y social.

## RECONOCER LA COMPLEJIDAD (2) PARA ENTENDER NUESTROS LIMITES

El sistema urbano como modelo y soporte en el contexto socio-cultural en el que nos desenvolvemos representa un conjunto de espacios geográficos múltiples y diversificados convenientemente clasificados por el orden institucional. Pero estos espacios son también espacios sociales y están interrelacionados entre sí, siendo cada uno de ellos parte integrada en un todo, siendo el todo un conjunto de espacios en interacción, solapados y complementados. El orden institucional es totalizador, imprime un modelo total que llamamos metropolitano, de naturaleza global, donde pierden algo de su esencia las partes que lo conforman. El orden institucional es un orden lógico, que aplica una organización del conocimiento positivista que «separa (distingue o desarticula) y une (asocia, identifica); jerarquiza (lo principal, lo secundario) y centraliza (en función de un núcleo de nociones maestras). Estas operaciones que utilizan la lógica, son de hecho comandadas por principios “supralógicos” de organización del pensa-

---

(2) El concepto de complejidad en el sentido que expresa Edgard MORIN, «tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares que constituyen nuestro mundo fenoménico. Así es que la complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre...» (MORIN, 1994).

miento o paradigmas, principios ocultos que gobiernan nuestra visión de las cosas y del mundo sin que tengamos conciencia de ello» (NORIN, 1994).

La configuración del conocimiento asentado en una segmentación del tiempo y de la información en compartimentos estancos establece *de facto* una separación entre la conciencia del «yo» y la cosmología sistémica, o lo que es lo mismo, se simplifica y se crean escisiones en la concepción del mundo. La consiguiente jerarquización de las distintas categorías del conocimiento supone la prevalencia de unas ideas, de unos razonamientos, de unas disciplinas sobre otras que quedan sometidas a la tradición y centralidad imperativa de las primeras. Ese aprendizaje no sólo rechazará la estructura integral de los procesos, la interdependencia de las variables y de las diferentes disciplinas, sino que con ello provocará intervenciones humanas lineales y filtradas que, dando la espalda a otras lógicas y a otras variables, provocarán efectos perversos y disfunciones en el sistema.

La parcelación del conocimiento del llamado positivismo científico tiene su correlato en las estrategias del orden institucional, y lo que nos interesa, en las intervenciones humanas sobre el territorio. Las distintas disciplinas que intervienen sobre el territorio sufren igualmente de la jerarquía de las estructuras dominantes. Mientras se complejizan las escalas mayores se simplifican las escalas menores, mientras se apuesta por las lógicas extensas se dan de lado las lógicas internas. Así, paradójicamente el pensamiento globalizador es un pensamiento simple, el pensamiento total viene acompañado por un tratamiento (análisis, actuación, acción) sectorial estratégicamente aislado que pierde el sentido de su integración en un sistema más amplio al que aporta esencia. Siguiendo a GARCÍA BELLIDO en su propuesta de convergencia transdisciplinar del conocimiento de las ciencias del territorio aparece como reto la reconfiguración de los conocimientos fraccionados para hacerlos más aptos para su aplicación técnico-política «con la finalidad de satisfacer necesidades y aumentar el bienestar social y la eficiencia de la utilización de los recursos escasos» (GARCIA BELLIDO, 1994).

El sistema urbano es eso, un sistema, es decir, una asociación combinatoria de elementos diferentes afectados y relacionados entre

sí. O mejor aún, aceptando la tesis de Salvador RUEDA, «la ciudad es un ecosistema» según lo cual «los ecosistemas urbanos pueden describirse en términos de variables interconectadas de suerte que para una variable dada exista un nivel superior o inferior de tolerancia, más allá de las cuales se produce necesariamente la incomodidad, la patología y la disfunción del sistema». Cada uno de esos elementos que conforman el ecosistema urbano cumple sus funciones complejas y no deben entenderse exclusivamente como meros elementos cuyo sumatorio es igual al todo. La disyunción de los elementos, la separación de los espacios en ámbitos monofuncionales, el «zonning urbano» hasta sus más extremas expresiones, representan una victoria de la simplicidad urbana sobre la complejidad urbana, proclama un nuevo orden de lo sectorial frente al orden de lo integral. Esa traslación de la «complejidad» de los ámbitos urbanos de rango local a la «complejización» de la metrópoli supone *de facto* la separación de la acción urbana de los contextos y/o ámbitos concretos. Lo micro, lo específico, lo local, se hace más dependiente de modelos totalizadores, la esencia se diluye como azucarillo en vaso de agua, en un sistema urbano reconvertido en modelo, en una ideología justificada y apoyada por una gestión del desarrollo tecnológico y unos usos energéticos que orientados en determinadas direcciones unívocas favorece la movilidad, la difusión de las actividades y la segregación de las funciones urbanas.

Este modelo totalizador es posible por el desbordamiento de la urbanización en donde el concepto de ciudad pierde su propiedad para expresar una realidad territorial y demográfica que constituyen nebulosas multinucleares caracterizadas por la discontinuidad del modelo de ocupación del territorio. Aparecen así nuevas acepciones sustitutivas del concepto de ciudad y de desarrollo urbano para definir una urbanización cada vez más indefinida e imprecisa: conurbación, aglomeración urbana, área metropolitana, megalópolis... Es incuestionable que el avance del modelo de la urbanización (metropolitano) va aparejado al retroceso de lo urbano (la ciudad) lo que lleva inevitablemente a una expansión en el terreno ideológico del pensamiento simple: entre los ámbitos extremos del alojamiento y la metrópoli apenas hay posibilidad de supervivencia para los ámbitos intermedios, tildados inadecuadamente de preindustriales, y como consecuencia de ello no hay lugar para la

sociodiversidad, para las subculturas, para las identidades diferenciadas.

Ese pensamiento simple es una lógica, que como tal es una «dialógica» (MORIN, 1994). El principio de la «dialógica» mantiene la existencia de la dualidad en cualquier razonamiento lógico, dualidad que, por tanto, en última instancia podría ser reforzada por la propia lógica. «Uno suprime al otro, pero, al mismo tiempo, en ciertos casos, colaboran y producen la organización y la complejidad. El principio dialógico nos permite mantener la dualidad en el seno de la unidad. Asocia dos términos a la vez complementarios y antagonistas.» La negación de algo posibilita su potencial existencia cuando (en términos dialécticos) suponga que podamos comprender la «tesis», descubrir la «antítesis» y llegar a la reformulación de la «síntesis». Si bien, será en la medida que el sistema urbano se encuentre «tensionado», que aumente la escasez de recursos, los conflictos y la insostenibilidad, los que obliguen —en palabras de S. RUEDA— «a cambiar el modelo teleológico actual por otro sistémico (holístico) que sustente la organización y la complejidad de los sistemas urbanos» (Salvador RUEDA, 1994).

En esa dialógica y en la oposición entre «local» y «cosmopolita» ya señalaba M. CASTELLS cómo el polo «local» se desdobra en un tipo de comportamiento «moderno» y un comportamiento «tradicional», siendo el segundo constituido por el repliegue de una comunidad residencial sobre sí misma, con gran consenso interno y fuerte diferenciación respecto al exterior, mientras que el primero se caracteriza por una sociabilidad abierta, aunque limitada en su compromiso, ya que coexiste con una multiplicidad de relaciones fuera de la comunidad residencial (CASTELLS, 1979). Esta ambivalencia, de repliegue y resistencia, de recomposición y de afirmación de lo local, se revela también en distintos autores ya clásicos, como LEFEBVRE, que no muestran con ello sino la continua readaptación de esos espacios sociales intermedios y que en expresión de H. LEFEBVRE significa que «este reparto está determinado, por una parte, por la sociedad en su conjunto, y por otra parte, por las exigencias de la vida inmediata y cotidiana». Estos espacios intermedios («el barrio») «no es más que una ínfima malla del tejido urbano y de la red que constituye los espacios sociales de la ciudad. Esta malla puede saltar, sin que el tejido sufra

daños irreparables. Otras instancias pueden entrar en acción y suplir sus funciones, y sin embargo es en este nivel donde el espacio y el tiempo de los habitantes toman forma y sentido en el espacio urbano» (LEFEBVRE, 1967).

La simplificación urbana y la complejización (cada vez más incontrolable en un sentido democrático), que no complejidad, de la mundialización nos insta a repensar el ámbito local como una comunidad de conciencia global (en gran medida determinada globalmente), pero con base local y con algún nivel y mayor potencialidad de vertebración social propia. La recuperación de la escala humana en la intervención humana pasa irrenunciablemente por el cuestionamiento de los efectos negativos del sistema mundial a la vez que nos desvela una primera cuestión a resolver: *la racionalidad separada* que supone el distanciamiento y aislamiento de los sujetos frente a la realidad social en la que se inscriben.

## LA CALIDAD DE VIDA: UNA NUEVA COMPLEJIDAD DE LA QUE HAY QUE PARTIR

La naturaleza humana busca una continua superación. El concepto de satisfacción de las necesidades está continuamente abierto, connotado de subjetivismo y de valores culturales emergentes en cada contexto y estadio de la evolución social, de tal forma que siempre es un punto de partida. Hay, por tanto, que considerar en todo momento los nuevos valores, pero además éstos no sólo se construyen tras la adopción de nuevos retos, sino que también se construyen a partir de nuevos problemas que el propio desarrollo social va generando. Los límites al crecimiento continuado en un sistema natural abierto es el origen de la controversia entre desarrollo y medio ambiente, y las sucesivas crisis en cascada.

Persisten viejas necesidades y aparecen otras nuevas que en gran medida son cuantificables. Fenómenos como la complejización de los ciclos familiares, el envejecimiento demográfico, la incorporación de la mujer al trabajo, la inmigración de extranjeros, la crisis estructural del empleo, la crisis del modelo educativo, etc., son fenómenos que se suceden con rapidez y que implican la necesidad de crear y reconvertir actuaciones asistenciales. Pero también nuevos valores sociales y

formas de vida que se derivan de esos fenómenos precisan de nuevas formas de uso y de gestión.

Desde la Teoría de las Necesidades (3) algunos autores han establecido la distinción entre las «necesidades como carencia» y «las necesidades como aspiración» (CHOMBART DE LAUWE, 1971), las primeras vienen a determinar lo que falta para alcanzar la satisfacción de los niveles mínimos socialmente establecidos, se inscribe en consecuencia más en un plano de lo cuantitativo, lo distributivo, lo económico. Mientras, las necesidades como aspiración de los sujetos definen la apertura de nuevas expectativas motivadas tras la satisfacción de necesidades fisiológicas y básicas, lo que nos lleva a entender —en el sentido que establece MASLOW— que las necesidades jamás se satisfacen plenamente, permaneciendo continuamente bajo una condición de carencia relativa (MASLOW, 1982).

Las necesidades en forma de deseos se construyen por tanto en función de dimensiones más desde las cualidades, más estructurales, más determinados por valores emergentes y modelos culturales al uso. Si el análisis ha discurrido tradicionalmente sobre la ausencia de recursos que ha impedido la cobertura de mínimos aceptables y la distribución de los mismos, ahora también lo es el cómo la satisfacción de nuevas necesidades que superando esos mínimos no supongan una degradación del medio ambiente más allá de un determinado límite máximo, y con ello la quiebra de la satisfacción de otras necesidades, de la satisfacción de las necesidades básicas de determinados colectivos o en otros lugares. Se trata de reconstruir el concepto de necesidad desde la sostenibilidad, no exclusivamente desde la carencia relativa.

## El concepto de calidad de vida

La calidad de vida es un constructo social relativamente reciente que surge en un marco de rápidos y continuos cambios sociales. Es

---

(3) Una aproximación para conocer los distintos enfoques sobre la Teoría de las Necesidades puede verse entre otras en las siguientes aportaciones: SETIEN, M. L.: *Indicadores Sociales de Calidad de Vida* (SETIEN, 1993); y GOUGH, I., y DOYAL, L.: *Teoría de las necesidades humanas* (1994).

fruto de los procesos sociales que dirigen la transición de una sociedad industrial a una sociedad postindustrial. Tras la consecución, relativamente generalizada en Occidente y socialmente aceptada, de las necesidades consideradas como básicas (vivienda, educación, salud, cultura), se vislumbran aquellos efectos perversos provocados por la propia opulencia del modelo de desarrollo económico. Externalidades de carácter ambiental producen nuevas problemáticas de difícil resolución bajo los presupuestos de la economía ortodoxa, pero también a las tradicionales externalidades sociales (pobreza, desempleo) hay que añadir otras de carácter psico-social derivadas de los modelos de organización y de gestión en la relación del hombre con la tecnología y las formas de habitar. Las grandes organizaciones y la enajenación del individuo de los procesos de decisión, la impersonalidad de los espacios y de los modelos productivos, la homogeneización de los hábitos y de la cultura a través de los *mass media* que refuerzan estilos de vida unidimensionales, de individuación, de impersonalidad, producen la pérdida de referentes sociales de pertenencia y de identidad. Mientras que a la vez emergen nuevas posibilidades en relación a la mayor disponibilidad de tiempo libre, que hace posible desarrollos personales y la emergencia de nuevos valores sociales, otras dimensiones de la relación con la Naturaleza y con los demás.

Precisamente el concepto de calidad de vida en su vertiente más cualitativa, subjetiva, emocional o cultural surge como contestación a los criterios economicistas y cuantitativistas del que se encuentra impregnado el denominado Estado del Bienestar. El concepto de calidad de vida retoma la perspectiva del sujeto, superando y envolviendo al propio concepto de bienestar. Por ello es difícil acotar un concepto que se construye socialmente como una representación social que un colectivo puede tener sobre su propia calidad de vida. De ahí la necesidad de profundizar en los aspectos más emocionales que se derivan del concepto, y más concretamente en los procesos de desarrollo de la identidad social. El sentimiento de satisfacción y la realización personal no pueden entenderse sin introducir la noción de apropiación y la idea de la dirección controlada conscientemente por los propios sujetos. Así autores como LEVI y ANDERSON describen como calidad de vida «una medida compuesta de bienestar físico, mental y social, tal y como lo percibe cada individuo y cada

grupo, y de felicidad, satisfacción y recompensa (...) Las medidas pueden referirse a la satisfacción global, así como a ser componentes, incluyendo aspectos como salud, matrimonio, familia, trabajo, vivienda, situación, competencia, sentido de pertenecer a ciertas instituciones y confianza en los otros» (LEVI y ANDERSON, 1980). Que llevan a E. POL a la afirmación de que «esta definición nos acota una concepción de calidad de vida como un constructo complejo y multifactorial, sobre el que pueden desarrollarse algunas formas de medición objetivas a través de una serie de indicadores, pero en el que tiene un importante peso específico la vivencia que el sujeto pueda tener de él» (E. POL, 1994).

Cuando nos referimos al concepto de calidad de vida estamos haciendo referencia a una diversidad de circunstancias que incluirían, además de la satisfacción de las viejas necesidades, el ámbito de relaciones sociales del individuo, sus posibilidades de acceso a los bienes culturales, su entorno ecológico-ambiental, los riesgos a que se encuentra sometida su salud física y psíquica, etc. Es decir, se está haciendo referencia a un término que es sinónimo de la calidad de las condiciones en que se van desarrollando las diversas actividades del individuo, condiciones objetivas y subjetivas, cuantitativas y cualitativas. La pieza central de la calidad de vida es la comparación de los atributos o características de una cosa con los que poseen otras de nuestro entorno (BLANCO, 1988). Es un concepto que, por tanto, se encuentra sujeto a percepciones personales y a valores culturales, pero que hace referencia también a unas condiciones objetivas que son comparables.

Por tanto, la diversidad de aspectos sectoriales y globales que pueden incidir en la falta de calidad de vida hace que cada uno de ellos obtenga su propia carta de naturaleza. Así, por ejemplo, la calidad residencial o la calidad urbana es, por tanto, un aspecto parcial como otros con los que se encuentra relacionado, pero en ningún caso es periférico dentro de la calidad de vida.

La delimitación del concepto de la calidad de vida no tiene, por ello, un único sentido. Su construcción precisa de la autoimplicación de tres grandes perspectivas lógicas que se pueden representar bajo una forma triangular (trilogía):



La relación combinada entre cada una de las perspectivas con el resto nos abren distintas lógicas y sentidos en la construcción de la Calidad de Vida:

HABITABILIDAD (Calidad)	DESARROLLO- BIENESTAR (Cantidad)	IDENTIDAD CULTURAL (Cualidad)
Las ciudades son unos ecosistemas de escala	En las ciudades se establecen sinergías en el tiempo libre y la racionalidad integrada	Las ciudades son constelaciones de redes del tejido social superpuestas
HACIA LA SOSTENIBILIDAD	HACIA LA COOPERACION	HACIA LA GOBERNABILIDAD

Se trata de superar lo meramente cuantitativo para introducir también los aspectos cualitativos. Se trata de asumir la complejidad incorporando nuevas dimensiones capaces de superar la visión simplista de la lógica del bienestar por una perspectiva compleja de «calidad de vida». El concepto de calidad de vida permite y también obliga a considerar el análisis de la complejidad. Es decir, de cómo el exceso de satisfacción de unas «necesidades relativas» en términos cuantitativos, que generalizadas son insostenibles, pueden ir en detrimento del medio ambiente y de la identidad cultural, por lo que se introduce en la construcción del concepto de la Calidad de Vida el efecto autorregulativo que implica la sostenibilidad del desarrollo.

La consideración del concepto de Calidad de Vida como un enfoque multidimensional que aporta complejidad nos revela una segunda cuestión a resolver: *la fragmentación del tiempo y la compartimentación del espacio* que establecen la separación de las cosas de las otras cosas, la falta de integración en lo sectorial.

Desde ese carácter multidimensional e interdependiente de las variables que permiten el acceso a la calidad de vida se sugieren nuevas vías de incisión en el desarrollo social que introducen nuevas formas y contenidos. A través del concepto de calidad de vida se incorpora la sostenibilidad ambiental y se puede recuperar el sentido de las necesidades culturales de identidad (apropiación, participación,

sociabilidad). La reacción de la sociedad a los indicios del deterioro de las condiciones de habitabilidad precisa de un cambio de sentido que sólo parece posible con la democratización de las estructuras y la concienciación de los ciudadanos. La emergencia de un tercer sector con capacidad de control sobre los procesos aparece como determinante, pero además atraviesa las distintas variables que intervienen en los distintos aspectos que van definiendo el sentido de la calidad de vida. Un nuevo elemento para asumir la complejidad.

## EL TERCER SECTOR, UN NUEVO ELEMENTO PARA ASUMIR LA COMPLEJIDAD

La satisfacción de las necesidades sociales en el modelo de sociedad occidental surgida tras la última Guerra Mundial era resultado de un crecimiento que se preconizaba ilimitado, en un contexto de apuesta por el Estado del Bienestar y la concordia social como segura referencia frente a la amenaza del modelo representado por los países del «telón de acero». Tanto la insistencia en el crecimiento ilimitado con un proceso acelerado de concentración e internacionalización de la economía, frente al todavía mínimo avance de la conciencia ambiental en términos de práctica política y económica, como el derrumbe de los países del denominado socialismo real, han ahuyentado temores y han consolidado el marco ideológico que proclama la incapacidad, la ineficacia y los demás efectos considerados como negativos del sector público.

Mientras el sistema del mercado afronta la insostenibilidad ecológica como un problema de inversión y por tanto ese problema obtendrá solución dentro de la lógica del monetarismo, es decir, cuando la producción y la renta alcancen ciertos niveles que permitan asumir las mejoras ambientales. Desde el sector mercado se presenta un empeño por conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad ambiental, cuando cada uno de estos dos conceptos se refieren a niveles de abstracción diferentes y siendo el flujo circular en el que la inversión pretende corregir la degradación ocasionada por el propio sistema que la produce inviable en el mundo físico (NAREDO, 1996).

Ese modelo del crecimiento mercantil y las correspondientes reestructuraciones económicas no sólo no son capaces de resolver las con-

trariedades con el ecosistema natural, sino que también ha acrecentado las desigualdades sociales, y con ello han procurado una fragmentación social hasta límites que no tienen precedentes. Ello es más ostensible en las metrópolis americanas (del Sur y también del Norte), pero también en Europa las tendencias apuntan hacia una emergencia de la denominada «ciudad dual» (CASTELLS, 1991), donde son crecientes las contradicciones, los conflictos entre instituciones y ciudadanos, y el distanciamiento cada vez mayor entre los sectores con mayores rentas y mayores oportunidades para la promoción social y acceso a los mejores puestos y servicios, frente aquellos otros sectores descualificados y excluidos de los procesos generadores de riqueza. En todo caso, parece que la polarización «sólo se verá contrarrestada por el impulso de la tendencia contraria representada por una sociedad local movilizadora, organizada y consciente de sí misma» (CASTELLS, 1991).

Si bien parece que el debate debería superar la lógica unidireccional entre Estado y Mercado e implicar la emergencia de un tercer sector que ayude a descubrir la capacidad de incisión y los compromisos que cada uno de los sectores puede aportar desde una perspectiva de la calidad de vida. La crisis del Estado del Bienestar deja paso a otras dos posibles vías: el mercado y/o lo comunitario. Se trata, por tanto, de reflexionar sobre las nuevas necesidades sociales y qué parte de responsabilidad y compromiso puede adoptar cada uno de los sectores (lo público, lo privado o lo comunitario) en su definición.

Surgen nuevas iniciativas, fundamentalmente en espacios de periferia social, que son una respuesta al sentido perverso de la metropolización. Inscritas en el ámbito local son, sin embargo, experiencias que recogen las nuevas perspectivas de la problemática global. Son iniciativas que adoptan nuevos valores y otro tipo de necesidades de corte más radical, ya no se trata tanto de reivindicar como de poner en práctica aquello que se plantea. Se interrelacionan necesidades materiales con las culturales de ejercer una presencia directa de los afectados. Importa más la autovaloración, la apropiación, la autogestión o el control a pequeña escala que unos logros cuantitativos espectaculares. Son nuevos movimientos que se recrean en nuevos aspectos como la sostenibilidad ambiental, la calidad de vida y la corresponsabilidad, aspectos todos ellos que refuerzan el sentido de la complejidad.

Si la emergencia de las denominadas iniciativas invisibles en los análisis sobre contextos de subdesarrollo, periferia o dependencia (ELIZALDE, 1986) se fundamentan en la debilidad del Estado y del Mercado, en el contexto de los países occidentales esas pequeñas iniciativas que se plantean la «rehabilitación urbano-ecológica» (HANH, 1994) de las ciudades vienen de la mano de la necesidad de afrontar la problemática social y ambiental de las grandes conurbaciones a través de nuevas formas de hacer política, de nuevos modelos de gestión, de la integración de los sujetos en el espacio y en los procesos.

Más bien la mayor complejidad social precisa de análisis complejos y debe ir acompañada de modelos integrales de intervención capaces de revelar permanentemente las necesidades cambiantes y de establecer las modificaciones de las estructuras de definición y de gestión de los recursos. Ello pasa necesariamente por una mayor implicación de los sujetos en el descubrimiento y determinación de sus propias necesidades y en la participación y decisión sobre los mecanismos adecuados para satisfacerlas.

En definitiva, el denominado Tercer Sector emerge como un nuevo componente de la complejidad que nos muestra la tercera cuestión a resolver: *la concentración y jerarquización del poder* que condena la enajenación del sujeto del control de los procesos sociales.

## A MODO DE CONCLUSION

Se pretende concretar y reseñar aquí algunos sentidos que dan cuerpo al Tercer Sector como componente de la complejidad. Ya hemos visto cómo por un lado es necesario nuevas respuestas a las nuevas condiciones emergentes en la estructura social, pero también aparecen nuevas aspiraciones sociales, necesidades de corte más cultural y de corte más radical; ambos sentidos presentan pautas de confrontación o al menos de diferenciación con respecto a la gestión exclusivamente pública o con respecto a las recientes inclinaciones a establecer una gestión meramente privada. El solapamiento de ambos fenómenos, fragmentación social y nuevas aspiraciones culturales, nos permiten establecer esos rasgos definitorios en un esquema trilogico:



1) La relación entre condiciones y sujetos (La satisfacción de las necesidades). Frente a una «Racionalidad Separada», una «Racionalidad Integrada»: Se trata de superar la tradicional divergencia entre la cultura institucional y la cultura de los ciudadanos. Es necesario adecuar las acciones institucionales a la historia y características económicas y sociales de las comunidades locales. Frente a la tradicional separación de las funciones y de los sujetos, que de hecho suponen una enajenación de los ciudadanos de los procesos de diseño de los espacios, contenedores, servicios y actividades, y que supone también la exclusión de determinadas condiciones sociales emergentes, es necesario poner en marcha los mecanismos que permitan a los propios sujetos afectados identificarse y sentir como propios los espacios y las actividades. Sólo si los sujetos, a través de su experiencia, tienen posibilidad y capacidad para ser creativos en la organización del espacio, en el contenido de las actividades y en la distribución del tiempo podrían crearse las condiciones adecuadas para optimizar la rentabilidad social y económica de los mismos. Pero también a través de ese modelo de implicación se crean los requisitos más favorables para que los ciudadanos puedan devenir en procesos de redescubrimiento, concienciación y autorregulación de las necesidades, y por tanto en la detección de las carencias reales. En este sentido los espacios a escala humana son el ámbito adecuado que permite una restauración social y ambiental.

2) La relación entre el espacio y las condiciones (la sostenibilidad). Frente a la fragmentación del tiempo y la sectorialización del

espacio y las funciones, incidir en el solapamiento y articulación de los sectores de actividad humana: Se trata de poner en contacto y aprovechar las sinergias de los sectores de intervención provocando a la vez un efecto de mayor comunicación entre los usuarios separados por la lógica institucional. Integración sectorial y vertebración del tejido social son dos elementos que pueden y deben ir acompañados. En ese sentido, junto a la coordinación de los objetivos específicos de cada una de las políticas sectoriales (producción, reproducción y distribución), habría que incorporar una nueva función estratégica: la sociabilidad en primer término a través de la accesibilidad y de la creación de canales estables de coordinación entre los sectores y de comunicación entre los distintos tipos de usuarios.

3) La relación entre el espacio y los sujetos (la gobernabilidad). Frente a la jerarquización y la centralización de las decisiones, hay que instituir vínculos entre los procesos de decisión, los agentes sociales afectados y los análisis y métodos de evaluación. En el contexto actual de crisis estructural bajo componentes muy heterogéneos (sociales, ambientales, económicos) adquieren singular importancia todos aquellos aspectos del ámbito de la participación y de los modelos de gestión en claro contraste con la lógica de la rentabilidad y la estrategia del corto plazo. En primer lugar es necesario establecer una coordinación administrativa en un doble sentido vertical y horizontal, mediante la creación de una red de intereses mutuos entre los organismos locales, autonómicos y estatales encargados de la creación y gestión de los procesos, que deben ir de la mano de una descentralización efectiva y una comunicación más fluida.

Ello sentaría las bases que podrían alentar mecanismos para una participación real y directa en los aspectos de la gestión de los procesos sociales, de las intervenciones y de las prestaciones del sistema urbano. En definitiva se trata de articular la potencialidad y la capacidad de los usuarios para autogestionar los servicios y los espacios como objetivo estratégico para alcanzar mayor rentabilidad social y mayor calidad de vida. Precisamente ello nos lleva finalmente a considerar la necesidad de integrar adecuadamente los análisis y a incorporar métodos de evaluación, y nuevos indicadores de gestión, de manera que se pueda evaluar el rendimiento social en relación a las prestaciones y los recursos disponibles.

En síntesis, desde los nuevos retos (nuevas externalidades sociales y ambientales) que debe de afrontar el Estado de Bienestar se derivan la necesidad de una nueva cultura de la intervención en los procesos sociales. Pero también desde ahí y desde la vertiente de las necesidades más radicales aparecen nuevas posibilidades que desde lo local den respuesta a problemáticas globales. Frente a las políticas sectoriales (para la reproducción, producción y la distribución) que requieren de una única función y unos instrumentos de gestión que resuelven efectos primarios y se encuentran enajenados del sujeto, son necesarios nuevos instrumentos capaces de afrontar los efectos secundarios (desvertebración social, simplicidad urbana, incomunicación, distanciamiento de los ciudadanos de las instituciones, crisis ambiental, crisis de empleo...) desde una vertiente cualitativa. Se trata de rellenar espacios de actividad social, recuperación y ampliación ambiental mediante herramientas que recreen los sentimientos de pertenencia y de identidad, que permitan la apropiación de los espacios y la participación en la toma de decisiones. En definitiva, completar la trilogía del concepto de la calidad de vida afrontando problemas sectoriales autoimplicados con y para el sujeto, en donde la sociabilidad se inscribe como un factor de primordial importancia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BLANCO, A. (1988): «Calidad de Vida», en *Terminología Científico-social. Aproximación crítica*. Edit. Anthropos, Madrid, 1988.
- CASTELLS, M. (1979): *La cuestión urbana*. Edit. Siglo XXI, Madrid. \*\*
- (1991): «El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales». *Rev. Alfoz* núm. 80, pags. 89-103. Madrid, 1991.
- CHOMBART DE LAUWE, P. H. (1971): *Sociologie des aspirations*. Edit. Denoes, París.
- DOYAL, L.; GOUGH, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*. Edit. Icaria y FUHEM, Madrid.
- ELIZALDE, A; CEPUR (1986): «Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro». *Debelopment Dialogue*, núm. especial, 1986.
- GARCIA BELLIDO, J. (1994): «La Conomía: propuesta de integración trasdisciplinar de las ciencias del territorio». *Rev. Estudios Te-*

- rritoriales —Ciudad y Territorio—*, núm. 100-101. MOPTMA, Madrid.
- HAHN, E. (1994): «La reestructuración urbana ecológica». *Rev. Estudios Territoriales —Ciudad y Territorio—*, núm. 100-101. MOPTMA, Madrid.
- LEFEBVRE, H. (1967): «Quartier et vie de quartier», *Cahiers de l'I.A.U.R.P.*, VII. París.
- LEVI, L., y ANDERSON, L. (1980): *La tensión psico-social. Población, ambiente y calidad de vida*. El Manual Moderno, México.
- MASLOW, A. H. (1982): *La amplitud potencial de la naturaleza humana*. Edit. Trillas, México.
- MORIN, E. (1994): *Introducción al pensamiento complejo*. Edit. Gedisa, Barcelona.
- NAREDO, J. M. (1996): *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. En ciudades para un futuro más sostenible*. HABITA II. Conferencia de Naciones Unidas sobre asentamientos humanos. MOPTMA, Estambul.
- POL, E. (1994): «La apropiación del espacio». *Rev. Familia y Sociedad* núm. 1, 1994. \*
- RUEDA, S. (1994): «El ecosistema urbano y los mecanismos reguladores de las variables auto-regenerativas». *Rev. Estudios Territoriales —Ciudad y Territorio—* núm. 100-101. MOPTMA, Madrid.
- SETIEN, M. L. (1993): *Indicadores sociales de calidad de vida*. Edit CIS —Colección Monografías—, Siglo XXI, Madrid.

# La construcción de un tercer sector social en América Latina

---

Carlos Guerra Rodríguez  
Departamento de Sociología de la Universidad  
de Salamanca

El tema de la participación suscita el interés tanto de aquellos que hablan de ella como la articuladora de un «tercer sector» (solidario, conformado por las organización social ciudadana, etc.), con una propuesta de desarrollo alternativo para la sociedad, como del neoliberalismo más reciente, siempre ávido de nuevos «recursos» que garanticen su sustentabilidad. Esta coincidencia hace que resulte ineludible tomar en consideración lo que se puede denominar una posición «pragmática de lo paradójico», en el sentido de analizar de qué depende el que la participación pueda desarrollarse, contribuyendo a la vez a una mayor eficiencia del sistema de gestión del Estado (con un ahorro considerable de recursos), y a alcanzar algunos de los objetivos «emancipadores» del «tercer sector». Puede parecer una vía imposible, contradictoria, pero la misma realidad paradójica de las motivaciones que conducen a los sujetos a participar en una acción colectiva, nos lleva a considerar este camino como posible; y no sólo eso, sino también como el más adecuado (desde el posibilismo) para alcanzar ese desarrollo de la participación que neoliberales y alternativos buscan a través de racionalidades distintas y contrapuestas. Algunos pasos en este sentido ya han comenzado a darse en diversos foros internacionales y en las nuevas e incipientes estrategias que Estados y organizaciones sociales adoptan en América Latina.

Desde esta posición pragmática, y tomando como referente el contexto latinoamericano, el apoyo social y la participación comprometida de un espectro amplio de sectores medios y bajos en los planes de desarrollo otorgaría la legitimidad que requieren los organismos planificadores para que los planes que puedan aprobar no sean desatendidos desde otras instancias estatales, y podría evitar que los cambios de gobierno redunden en la discontinuidad crónica que ca-



racteriza a los planes de desarrollo en América Latina. Ello no iría en contra de los objetivos emancipadores de las propuestas de desarrollo alternativo, y en cambio podría ayudar a crecer al «tercer sector», sacándole del testimonialismo en que muchas veces se encuentra.

Un acuerdo social amplio, por ejemplo, sobre políticas integradas de desarrollo de los sectores menos productivos permitiría evitar que la rotación de clientelas en los cambios de gobierno deshagan los compromisos previamente concertados. De ahí la necesidad de institucionalizar «adecuadamente» las prácticas populares que han tenido probado éxito en la gestión urbana y de programas sociales, permitiendo que el sistema jurídico reconozca y explicité las reglas del juego democrático y los valores de justicia social que se persiguen, otorgando igualmente capacidad de negociación a las organizaciones populares.

Somos conscientes, no obstante, de que la experiencia histórica en América Latina demuestra que los modelos participativos tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción socioeconómica, fortaleciendo así las relaciones de dominación preexistentes. La participación, al igual que la justicia social o la reforma del Estado (la descentralización), puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa, habiendo que definir, por tanto, esos límites y tornarlos explícitos. Como dice GUIMARÃES (1989), peor que el voluntarismo que caracteriza muchas propuestas en la actualidad, sería sustituirlo por la manipulación, enmascarada como control ciudadano.

Ese límite del que hablamos probablemente habrá que situarlo en la real implantación de la democracia dentro del Estado; sin ella, los procesos de descentralización y las dinámicas de participación asociadas a los mismos no parece que tengan consistencia en el tiempo. Pero la implantación de la democracia en los países periféricos va a depender de que se empiecen a asimilar y superar sus imperfecciones, contradicciones y aporías. En primer lugar, hay que mencionar la tesis que habla de la imposibilidad del ideal del *homo democraticus*, aquél que afirma la bondad innata del hombre y la hace coincidir con la razón, lo que significa que la eliminación de las condiciones externas que vician la democracia (la desigualdad social, etc.) no tienen en sí por qué afianzarla; más bien habrá que ponerle límites para corregir

los efectos de la razón instrumental (movida por intereses egoístas) presente también en el hombre. En segundo lugar está la teoría que piensa que la evolución histórica es un condicionante de las posibilidades reales de la democracia, esto es, la que parte del supuesto de que unas sociedades están maduras para la democracia y otras no, a base de establecer correlaciones entre culturas, estructuras económicas, actitudes morales y la conducta democrática. En tercer lugar, es inevitable referirse a la maraña de los poderes fácticos, de esas redes de monopolios y oligopolios sociales (compañías multinacionales, grandes empresas, los ejércitos, las Iglesias, burocracias, corruptelas más o menos institucionalizadas, etc.), que rompen la debida fluidez de la vida democrática y la adaptan a sus intereses particulares, al tiempo que pactan entre sí por encima de las cabezas de los ciudadanos y, a menudo, al margen de los mismos Parlamentos por ellos elegidos. Y, en cuarto lugar, no se puede dejar de hacer alusión al desarrollo de oligarquías y clases políticas dirigentes inclinadas a la desposesión de la soberanía a la ciudadanía en general, pues ellas se reparten el poder político y se especializan en detentarlo, autoeligiéndose a sí mismas.

## EL EXITO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN AMERICA LATINA

Teniendo presente todo esto último, y a la vista de lo dicho con anterioridad, el éxito de un movimiento social (como manifestación de la participación en la acción colectiva propia del «tercer sector») va a depender fundamentalmente de las interrelaciones que establezca con otras organizaciones y movimientos, así como de las alianzas que establezca con la estructura del poder en la sociedad, esto es, de las redes en las que consiga integrarse. Los accesos que proporcionan estas redes incrementan cuantitativamente las ganancias de la acción colectiva y protegen al movimiento de una posible represión.

La participación se incentiva si las organizaciones populares son percibidas como mecanismos de movilidad social, lo cual se facilita si las organizaciones establecen vínculos con instituciones o actividades del sector formal, si forman parte de programas o políticas sociales del Estado o si fueran parte de proyectos sociales y políticos de nivel

nacional. Según la teoría de la Elección Racional, el mero hecho de que una instancia pública reconozca a un sindicato como negociador privilegiado puede traer consigo un aumento de la afiliación. De la misma manera, una Asociación no reconocida, al tener mayores dificultades para lograr los objetivos que se propone, corre el peligro de que sus miembros se sientan decepcionados y dejen de cooperar. También tendremos que tener en cuenta que la participación popular se hará menos convincente al aumentar el escepticismo respecto a la capacidad del Estado para conducir el desarrollo; por eso dice WOLFE (1991) que en América Latina prácticamente ninguna de las iniciativas de participación popular que se pongan en marcha van a resolver el problema de la repetición de éxitos aislados, o el de la protección de éxitos alcanzados frente a la inestabilidad política y económica de la mayor parte de las sociedades.

Promover la participación, y con ella el «tercer sector», implica superar muchas dificultades; hace falta un trabajo de apoyo a las organizaciones sociales, teniendo en mente no tanto lo que los sectores populares son, como lo que son capaces de hacer organizadamente. Parece necesario tomar en cuenta la influencia de factores como la desconfianza en la acción colectiva (por problemas y desconfianzas relacionados con el liderazgo, machismo, desarraigo comunitario, etc.). Al mismo tiempo, los objetivos de integración (o movilidad social), de seguridad y de desarrollo personal deben ser tomados en cuenta si se quieren elevar los niveles de participación.

También nosotros hemos podido comprobar (GUERRA, 1993a.) cómo el potencial de movilización de un colectivo está mayormente determinado por el grado de organización grupal preexistente. Los grupos que poseen fuertes identidades distintivas y densas redes interpersonales entre sus miembros, están internamente organizados y, por tanto, pueden movilizarse rápidamente. Al proveer de solidaridades y compromisos morales previos, estas identidades y redes proporcionan la base para la operación de incentivos colectivos.

Todo esto viene a cuento de que el reclutamiento en bloque de grupos solidarios preexistentes es la forma más eficiente de reclutamiento para aplicar políticas institucionales. Por el contrario, los grupos que poseen identidades débiles y pocas redes intragrupalas, a pesar de que cuenten con fuertes incentivos externos, difícilmente logran movilizarse, con lo que las estrategias de reclutamiento centradas

en torno a incentivos solidarios, orientadas hacia grupos preexistentes o naturales, y que ligan la visión de cambio, o la eficiencia en las políticas, a tales grupos, son más efectivas. El reclutamiento individual para la acción colectiva requiere grandes inversiones de recursos y es mucho más lento que el reclutamiento en bloque. De todas formas, hay que dedicar especial atención al estudio de la cultura de las organizaciones involucradas, puesto que ella es la que determinará los alcances y límites de los programas que se puedan emprender. Los promotores de la organización social que se basan en los símbolos culturales de la población y de los estratos sociales de pertenencia a que se orientan son más exitosos que los que enfatizan ideologías abstractas y descontextualizadas.

La aceptación de la planificación participativa propuesta desde el Estado, esto es, la aceptación de las experiencias de autoayuda institucionalizadas por el poder público, pueden no conducir a la creación de nuevas amistades, lazos de lealtad y a incentivar la organización comunitaria, y en este sentido no contribuir a un proceso «emancipatorio». No obstante, sí da la impresión de que se favorece la integración social y la democratización de las relaciones entre el Estado y los sectores populares, y, en mucha menor medida, la crítica de la esencia del sistema político-institucional; esto es, las organizaciones sociales lucharán por ser reconocidas por el Estado, pero no por destruirle o desmontarle.

La acción colectiva se propicia de una manera más efectiva si ésta se encuentra descentralizada, si no existe una clara división del trabajo y la integración entre los actores se realiza por medio de redes informales y por una ideología compartida, que si responde a un modelo burocrático centralizado. Como bien dice JENKINS (1983), una estructura segmentada y descentralizada dinamiza la movilización al proveer de extensos vínculos interpersonales que generan solidaridad y refuerzan los compromisos ideológicos; además, tal estructura altamente adaptativa favorece la experimentación táctica, la competencia entre los subgrupos y aminora la vulnerabilidad a la supresión y a la cooptación de parte de las autoridades de turno. Ahora bien, los movimientos que adoptan estructuras descentralizadas tienden a ser movimientos orientados hacia la maximización del cambio personal, con reglas de admisión exclusivas, que efectivamente aseguran la permanencia del grupo y así la participación po-

pular, pero, a menudo, a costa de su efectividad estratégica; por el contrario, los movimientos que se orientan hacia el cambio institucional son centralizados e inclusivos, lo que les suele permitir tener un nivel experto-técnico y la coordinación de esfuerzos necesaria para alcanzar tal fin de forma eficaz (1).

En todo caso, las organizaciones sociales constituyen una base idónea para la acción colectiva y la participación popular, esté ésta dirigida por una racionalidad instrumental o emancipadora, ya que las organizaciones reúnen en torno a sí a un buen número de individuos unidos por objetivos específicos, que se obligan por medio de una estructura que es capaz de imponer reglas y de ofrecer premios y sanciones, y en cuyo interior el grado de conocimiento y confianza entre los miembros suele ser elevado.

La participación implica no sólo la colaboración en las demandas que se hacen al poder de parte de la sociedad civil para alcanzar bienes públicos; no sólo hay que entenderla como una defensa de intereses propios, ni como una acción de colaboracionismo con las instituciones públicas a fin de abaratar costos. También tiene un contenido propositivo en la medida en que persigue la posibilidad de que las demandas e intereses de organizaciones o grupos sociales, en tanto que son representativas del colectivo popular, lleguen a incorporarse en las políticas públicas o en la cultura de una sociedad.

La participación en la definición y aplicación de políticas públicas por parte de las organizaciones sociales, lejos de ser mecánica —dada la deseabilidad de la misma, tanto para las instituciones públicas locales como para las propias organizaciones—, aparece, según la teoría corporativa, como un resultado o producto del proceso de negociación entre ambas partes y de la dinámica que se establece entre las diferentes organizaciones productoras de bienes públicos. La participación nacería como resultado e imposición del proceso de corporatización y del proceso de negociación política entre las distintas organizaciones y entre éstas y el poder, sea éste local o nacional. El

---

(1) Sin embargo, en la realidad, estos modelos puros son muy difíciles de encontrar; lo más normal son las formas intermedias de organización: estructuras centralizadas con grupos locales semiautónomos, o grupos autónomos coordinados débilmente por estructuras federativas. Potencialmente, esto pone a su disposición las ventajas movilizadoras de la descentralización y las ventajas tácticas de la centralización.

peligro del corporativismo dentro de los sistemas democráticos está ahí. Muchas veces la única manera de ejercer presión e influencia en cuestiones políticas concretas es a través de unas organizaciones, partidos políticos y representantes burocratizados, donde la democracia interna en las mismas/os es puramente formal, y las relaciones que establecen se insertan dentro de una compleja maraña de alianzas ideológicas y personales.

La participación de los actores sociales en la planificación y aplicación de políticas públicas o para la consecución de bienes públicos va a depender también (y de forma muy importante) de razones instrumentales, tanto del poder como de las organizaciones sociales. Veremos algunas de ellas a continuación. Del poder, en la medida en que incorpore (en algún grado) las solicitudes de las organizaciones en sus políticas: satisfaciendo sus demandas, o proporcionándoles un reconocimiento público en el ámbito de su actividad y capacidad de influencia en las decisiones que les afecten. No obstante, tenemos que ser conscientes de que la respuesta del poder ante las demandas de participación de las organizaciones va a estar condicionada por: la existencia o no de relaciones previas y del carácter de la relación; la existencia de negociaciones concretas; el grado de monopolio de la organización en su ámbito de actividad respectivo; el grado de movilización social con que cuenta la organización; el grado de adecuación de las demandas a los intereses del poder; el coste económico, social y político que supone la inclusión en las políticas públicas de una iniciativa concreta, y por sí proporcionan bienes públicos atractivos.

Por su parte, los grupos tienen una serie de condicionantes intra-organizativos que determinan su relación con el poder, la participación de los individuos concretos dentro de las organizaciones y su movilización de cara al exterior. Así, la respuesta de las organizaciones ante la demanda de participación por parte del poder puede estar condicionada si la participación va encaminada a la consecución de ciertos bienes públicos acordes con los deseados por la organización. De la misma forma, la identificación con los objetivos de una asociación es un hecho determinante para asegurar la participación del asociado. Otros condicionantes se relacionarán con el hecho de que el poder ofrezca incentivos económicos, legitimación social, reconocimiento institucional, etc., y de que el bien público propuesto se constituya como necesidad generalizada y decisiva. Por otra parte, la orga-

nización no es monopolista en su ámbito de actividad; la decisión de participar para la consecución de un bien público depende también de las relaciones y ofertas a las otras organizaciones y de las propias normas sociales que apoyen la participación.

Hay que tener en cuenta además, como es obvio, que no todos los componentes o participantes en un proceso de acción colectiva disponen de las mismas posibilidades o motivaciones para la participación: no disponen del mismo tiempo de dedicación, no están afectados con la misma intensidad por los diferentes conflictos que la condicionan, no aprehenden dichos conflictos desde el mismo nivel de realidad, no poseen el mismo nivel de formación y poseen diferentes cualidades (facilidad de palabra, capacidad de convencimiento, imagen, etc.).

Todo ello hace prácticamente inevitable, dice SÁNCHEZ-CASAS (1987), erradicar el principio de delegación, que se convierte en necesario como condición de eficacia, lo cual en principio no tiene que ser incompatible, por ejemplo, con la autogestión, siempre y cuando los integrantes del grupo estén siempre en condiciones de juzgar con conocimiento de causa y, por tanto, de revocar, si fuera necesario, la representación otorgada a cualquier miembro; ello significa también que sólo se pueden delegar tareas que se asignan desde una determinada concepción ideológica, etc., asumida individualmente.

Si relacionamos lo anterior con los sectores populares y el resto de los sectores sociales, existen suficientes evidencias de que participan más quienes ocupan una posición privilegiada en la estructura socio-económica y los que disponen de suficientes recursos (financieros, de información, de capacidad de análisis, etc.) para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos. Por tanto, ampliar los espacios de participación para los sectores populares supone cambios significativos en las relaciones y la distribución de poder. E implica posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados que rompan los monopolios de influencia en la definición de lo que constituye un problema que hay que atacar y cómo hacerlo (2). Por eso se

---

(2) BORJA (1987), desde una posición institucional, habla en este sentido de la descentralización como un medio para dejar un verdadero campo de acción a la sociedad civil, pues por medio de ella se pueden establecer canales de participación y de reconocimiento de las iniciativas de base y de su carácter autónomo.

puede decir que la diversidad de organizaciones no es sólo buena, sino necesaria para la conformación de un «tercer sector».

El hecho, además, de que tal ampliación no ocurre en un vacío social y político, sino que, por el contrario, se da en medio de relaciones de clase preexistentes, hace que la participación asuma un carácter intrínsecamente conflictivo. Ello implica que cuando se habla e introduce el concepto de participación dentro de las nuevas estrategias de desarrollo a partir de consensos logrados en torno a objetivos generales de cambio, deben prevenirse estos conflictos entre los intereses de los distintos sectores. El reconocimiento de esas tensiones supone una gran dosis de tolerancia, flexibilidad y capacidad de negociación de los diversos actores sociales, técnicos, etc., si no se quiere echar a perder el proceso de cambio y la posibilidad de la participación. En líneas generales, la dinámica de la participación popular, dice GUIMARÃES (1985), involucra un movimiento pendular que, en un sentido, desciende desde los planos ejecutivos y administrativos del Estado como una estrategia racionalizada y planificada, mientras en el otro ascienden las presiones sociales de las bases populares, que traen consigo una variable carga de disensión y conflicto, lo que permite el surgimiento de tendencias como el «tecnocratismo» y el «asambleísmo» que, en sus extremos, frustran la misma participación. Por eso este autor piensa, como nosotros, que sólo la delimitación del espacio estatal y comunitario, así como el establecimiento de metas realistas, fundadas en la historia de las organizaciones populares y con alguna base de poder real, podrá atribuir significado al resto de los «requisitos» existentes para que se genere participación: capacitación, flexibilidad, financiación, etc.

## LAS RESTRICCIONES DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Desde la vertiente de la racionalidad instrumental se está planteado la participación social como un requisito para la viabilidad de los nuevos modelos de desarrollo a emprender dentro del neoliberalismo; así, se entiende que es un elemento eje del desarrollo local y, en general, como necesaria para la solución de los complejos problemas que afrontan nuestras sociedades. Pero la participación posee también sus limitaciones y es necesario tenerlas presentes a la hora de reflexio-

nar sobre sus potencialidades, desde este punto de vista, o desde la perspectiva que busca en ella el camino hacia los llamados «desarrollos alternativos».

Una primera restricción de la participación social es que las diversas formas en que ésta se manifiesta organizadamente (movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones territoriales, etc.) no han probado suficientemente su capacidad dinámica para provocar procesos de cambio. Ello se vuelve aún más complejo cuando no se tiene una idea realmente clara respecto a los posibles tipos de cambios que se busca generar. Además, habitualmente los propios movimientos sociales muchas veces se autolimitan a sí mismos. Al tiempo que pueden generar nuevas identidades que contribuyen al desarrollo democrático de la sociedad, suelen desconocer otras dimensiones posibles para su acción, prefiriendo cosificarse en expresiones cerradas.

Las organizaciones de participación, sea cual sea su carácter, son frágiles por poseer contradicciones internas de poder y de intereses. Se hallan segmentadas y se construyen sobre la diversidad, haciendo dudosa su capacidad de reproducción, su autonomía y dificultando una adecuada gestión de sus estrategias, dado que descansan sobre distintos tipos de subjetividad social que determinan, de igual forma, distintas perspectivas de futuro y una percepción variable de las acciones que emprenden.

El concepto de autonomía de tales organizaciones es con frecuencia dudoso, dada la proximidad de trabas que inhiben o deforman su desarrollo, tales como la cuotasión y el clientelismo. En este sentido habría que determinar en qué medida existe detrás de las organizaciones sociales un proyecto o una visión de futuro, factores que de alguna forma hacen de ellas un agente de puro descontento, o un mecanismo de paso a reivindicaciones inmediatas; o bien si son incapaces de dotarse de los elementos para definir metas o alternativas de metas con independencia de influencias externas.

Conviene insistir en que la participación de la población suele ser manipulada y revertir en una nueva legitimación del orden social, al reemplazar el protagonismo de la población por una participación formal o por una consulta ritual de decisiones ya tomadas; o cuando las

asociaciones de afectados o el voluntariado social se vuelven instrumento de la política pública o de otros agentes corporativos que, de este modo, reducen gastos manteniendo el control sobre los objetivos de la acción; o bien cuando se cae en un activismo ingenuo, reemplazando el análisis de los conflictos sociales por las puras intenciones colectivas, con el riesgo de caer en un nuevo ideologismo que disfraza la realidad social.

Una limitación particularmente interesante es la de que dichas organizaciones, además de constituir manifestaciones de una subjetividad positiva, pueden representar la conformación de subjetividades negativas, en el sentido de ser expresión de patologías sociales. Pueden estar expresando reacciones de desajustes entre el grupo familiar y la vida pública, resultantes de la carencia de canales de expresión o de su ineficiencia. Por otro lado, pueden representar la formación de subjetividades subalternas generadas por la propia lógica cultural surgida de las estructuras de poder dominantes.

También son expresión de limitaciones de la participación dos extremos muy comunes en la lógica que lleva a participar. Por una parte está el extremo del voluntarismo, que persigue la consecución de metas pasando por encima de las condiciones reales que exigen un mínimo ajuste, y empleando medios que muchas veces se contradicen con tales objetivos. De otro lado está la posición de denuncia de responsabilidades que lleva a la extrema pasividad, y descansa en la adopción de medidas que se dejan bajo la responsabilidad exclusiva de las autoridades.

Normalmente, los grupos que se implican en una determinada situación representan a personas con intereses en el tema de que se trate, como pueden ser los grupos de personas a las que se les expropián terrenos, etc. Como es lógico, estos grupos deben ser oídos y aceptadas sus protestas y sugerencias, pero no deberían erigirse en los únicos representantes, pues sus intereses particulares pueden estar en conflicto con el interés general de la comunidad y el de las generaciones futuras. Esto es, está presente el riesgo, en función de la concreta articulación de la participación orgánica y del grado de organización social en el sector de que se trate, de la degeneración de la participación en apropiación cuasicorporativa de la definición del interés general. Entra de este modo en conflicto con la Administración, quien está obligada a velar por los derechos e intereses de todos (aun de los no asociados u organizados ni representados).

Otro problema es el de la relación entre los partidos políticos y los movimientos u organizaciones sociales que comparten unos mismos objetivos; habitualmente son relaciones donde predomina el «carnibalismo». Pero el principal problema sigue siendo el de la relación de los agentes externos y grupos ideologizados con las masas no organizadas; aquí las dificultades son de muchos tipos y están cruzadas por múltiples problemas de carácter pedagógico, político, etc. Para corregir este efecto sería necesario que todos los grupos sociales tomaran cartas en el asunto, disponiendo de una auténtica representatividad. Por eso insistimos en que en los procesos de planificación participativa hay que garantizar la autonomía de las organizaciones; para ello hay que evitar la dependencia respecto de una instancia de participación única, ya sea una agencia gubernamental, una organización de base, un líder, o un técnico, lo cual se logra por medio de la ampliación de las oportunidades de participación.

En relación con lo anterior está el problema de la implicación desigual en los procesos participativos de los distintos grupos o agentes, motivado por las diferencias culturales y de clase social, con lo que puede y suele suceder que las clases más privilegiadas son las que hacen oír su voz por encima de otros estratos sociales con menor rango, cultura o información.

Otra limitación se refiere al hecho de que aun cuando la participación arroje una dinámica constructiva y adecuada a las condiciones específicas en que una organización se desenvuelve, puede no contar con los recursos humanos y materiales mínimos necesarios para asegurar el éxito de su acción. Como ha manifestado Tomás R. VILLASANTE (1991), la participación no es sólo un proceso de toma de decisiones, sino también de autoeducación ciudadana. Por ello, dice, es imprescindible que se dé la confluencia de los sectores políticos, técnicos y ciudadanos concienciados y con medios para que se pueda avanzar en el seguimiento y ejecución de los distintos planes. En consecuencia, para iniciar un proceso de participación hay que poner medios técnicos en horas de dedicación, medios físicos en locales y espacios descentralizados para poder ejercerla, e incluso poner medios para temas a decidir, como ejemplos que hagan creíble que la cosa va en serio. Si no es por la práctica y con cosas que se puedan tocar y usar, es difícil que los vecinos atiendan a tales llamadas teniendo otras cosas que hacer y una publicidad sobre un estilo de vida nada participativo.

Este conjunto de dificultades plantea la imposibilidad de una metodología participativa válida y eficaz en sí misma, al margen de las prácticas sociales y del problema del poder.

## INCENTIVOS A LA PARTICIPACION CIUDADANA

Todo esto por lo que se refiere a cuando la participación ya se encuentra organizada. Pero también está el caso de comunidades que carecen de grupos organizados y en las que no resulta fácil generar procesos participativos. Intervenir voluntariamente supone una disposición y una motivación que no suele existir siempre. La población en muchos casos se siente desarraigada y desintegrada del área, región o comunidad en que vive, a la que no siente como suya; vive unas costumbres, unos hábitos, unas relaciones sociales, etc., que no suele valorar o al menos no está concienciada del costo que le supondría su pérdida. Por otra parte, existe una tendencia a la privatización de la vida cotidiana que recluye al individuo en la pequeña parcela de su lugar y no se interesa más que por aquellos temas que le afectan de una manera muy directa. También, normalmente, la participación activa requiere ciertas clases de habilidades, tales como un talento para tratar a la gente o para hablar en público y, en general, lo que se ha llamado «competencia política subjetiva», de modo que ni siquiera todos los atraídos en un principio por el interés público son inducidos a perseverar en su interés. Todo ello provoca la apatía y la abstención de los ciudadanos frente a la convocatoria que se les pueda hacer para resolver problemas de la comunidad. Conseguir que el individuo salga de su apatía implica lograr que se integre en las estructuras sociales a las que pertenece.

La *animación* a la participación es un método que puede salvar este escollo de la apatía e individualismo, al que posteriormente, y a medida que se desarrolla el proceso, se une un cierto desencanto y desilusión al comprobar que no se solucionan los casos particulares de cada uno, sino que sus sugerencias van encaminadas a lograr objetivos lejanos a los intereses particulares de cada persona. Igualmente, como ha señalado HIRSCHMAN (1986), diferentes miembros y grupos de una misma sociedad (e incluso una persona en diferentes momentos de su vida) pasan de ordinario por dos experiencias contrapuestas

y decepcionantes cuando se abren a la participación en los asuntos públicos:

«Quienes son capaces de participar activamente en la determinación de los eventos pueden experimentar luego los peligros de la participación excesiva, mientras que quienes no desean hacer más, pero tampoco menos, que registrar vigorosamente sus sentimientos excitados sobre alguna cuestión, pueden padecer la deficiencia de la participación en cuanto adviertan que están limitados esencialmente al voto» (págs. 132-133).

Por eso la fórmula para superar estas tendencias y, en consecuencia, para fortalecer la participación ciudadana y construir así un «tercer sector», tiene que ver directamente con la educación, la cultura y la deontología. Habrá que comenzar por inculcarla en los programas de enseñanza primaria y secundaria, relacionándola con la realidad más inmediata de las personas, con la geografía y la historia local, con los problemas actuales de gestión presentes en el municipio propio, etc. Muchas veces el error está en pensar que la participación ciudadana debe buscar el diálogo como instrumento para un resultado; por el contrario, la gran clave que asegura su existencia y continuidad es el hecho de estar orientada al desarrollo de una competencia cívica y de una ética democrática, más que a la efectividad en la elaboración de propuestas; esa efectividad se dará por añadidura si se le concede al proceso el tiempo de incubación suficiente.

Debe quedar claro que la participación democrática no solamente exige cauces formales en el sistema parlamentario, sino además una base ambiental, cultural y social. La participación democrática es ante todo contraste de ideas, diálogo (en este sentido), y sólo puede arraigar en una sociedad local en la que los individuos no se desconozcan mutuamente y en un ambiente físico que no esté muerto o exento de connotaciones históricas con las generaciones anteriores. El hecho de que en las sociedades modernas los contactos sociales se desarrollen en menor medida en la localidad donde se habita es un serio obstáculo para lograr un diálogo que fortalezca la competencia ciudadana y participativa de la comunidad local, pues al situarse el marco de los contactos sociales fuera de ese ámbito —siendo el más importante el lugar de trabajo, donde los individuos permanecen la mayor parte de su tiempo activo—, el tipo de participación que se propicia suele tener un sesgo corporativista,

alejándose de los problemas relacionados con la ciudadanía, y en consecuencia de la participación cívica.

Los avances tecnológicos también afectan a la participación ciudadana, bien sea de forma positiva o negativa, o simplemente transformándola. El automóvil privado, por ejemplo, aumenta nuestras posibilidades de contactos sociales con personas de lugares diferentes y conocimientos de otras realidades, contribuyendo a nuestro enriquecimiento individual, pero también perturba y transforma la vida urbana y los lazos sociales a nivel local. Otro ejemplo es la televisión, la cual nos ofrece también un aumento cuantitativo de información, pero a la vez distrae a los sujetos del interés por su entorno más cercano, empobrece los hábitos del diálogo y la formación de la libre opinión; todos ellos elementos básicos de la participación cívica en el ámbito local, necesarios para conformar el «tercer sector».

Por otra parte, hay un problema cuando el Estado pretende hacer uso de la participación ciudadana para canalizar sus políticas, y cuando de forma más concreta busca trabajar con una sociedad organizada e institucionalizar la organización social; se puede encontrar con que la participación en las organizaciones sociales no siempre funciona con criterios instrumentales, lógica que sin duda ha de utilizar el Estado en esta estrategia y que le puede llevar al fracaso. Normalmente, los Estados suelen apelar a una idea de la acción colectiva que se restringe al corsé de un determinado modelo de organización, que media la participación, y que se corresponde perfectamente con la imagen de unos Estados burocráticos y jerárquicos que sólo se pueden relacionar con instancias que contengan su misma naturaleza jerárquica y burocrática. De este modo, los distintos tipos de participación presentan una amplia variedad de dificultades para las políticas públicas que apelen a la acción colectiva; algunas de las más comunes arrancan de que:

— Las tradiciones participativas pueden ser anacrónicas en relación a los nuevos desafíos problemáticos.

— La acción de tutelaje estatal puede inhibir a las organizaciones al sentirse controladas.

— Las organizaciones sociales pueden tener un sesgo sectorialista, reivindicativo o cortoplacista muy marcado.

— Los grupos pueden tener posibilidades limitadas de integración, y probablemente les faltará una capacitación técnica y un aprendizaje práctico sistematizado.

— La falta de creatividad, el subjetivismo y los dogmatismos de los propios planificadores.

Por todo ello, los aspectos relacionados con la capacitación para generar una participación efectiva requieren de una atención especial. Ya que posibilitar la participación supone un proceso de aprendizaje mutuo entre los planificadores y la población, en el que, frecuentemente, hay que trasponer las barreras creadas por el resentimiento, la desconfianza y la desidia. Pero, probablemente, en un primer momento sea necesario superar las dificultades de tipo administrativo o de gestión existentes, pues existen unos cuellos de botella que obstaculizan la canalización de recursos para políticas sociales, en función de las demandas populares y las carencias básicas (3).

## CONCLUSION

La redefinición de la relación del Estado con los sectores populares en América Latina dependerá, en buena manera, de que la variable de la organización social opere efectivamente para ambos como un recurso para hacer frente a la nueva situación socioeconómica y política. La construcción de sujetos sociales en el ámbito popular, tanto para «liberales» como para «alternativos», parece responder en el momento actual a una «pragmática de lo paradójico» que fortalezca la participación social en el ámbito de la organización social.

El peligro de esta propuesta es obvio, puede fácilmente contribuir a la regeneración de las estructuras no democráticas de mediación presentes en la sociedad capitalista moderna, al fortalecimiento del autoritarismo y de la sobreexplotación (por ejemplo). Pues se restringe y desvía la atención de la sociedad: de la igualdad fomentada desde el Estado, a la participación democrática en esferas microsociales y a la legitimación de la «informalidad»; incapacitando la articulación del

---

(3) En un trabajo anterior (GUERRA, 1993b) analizamos con cierto detenimiento varios conjuntos de estos «cuellos de botella».

cuerpo social para ejercer presión más allá de las esferas de la administración tecnocrática del Estado, y presionar realmente sobre ese Estado, que aún guarda para sí la responsabilidad central de los equilibrios de las grandes variables macroeconómicas. La nueva democracia de los consensos y de la participación de la población en los ámbitos micro de la sociedad puede absorber la diversidad y la disidencia, convirtiéndola (como ya lo apuntó BARTRA) en una

«rebeldía domesticada, al servicio del Estado, una rebelión de marginales eficientes frente a la cual el sistema burocrático tradicional se hará flexible, permitiendo que los grupos y subgrupos organicen formas de autoadministración acordes con el sistema dominante, en flujos y reflujos de nuevas formas de presión» (BARTRA, 1981, pág. 103).

Estaríamos ante formas teatrales de dinámica política, que sustituirían de manera sutil la presunta tendencia a la ingobernabilidad de un auténtico sistema democrático. Lo cual anuncia la presencia de un Estado que se constituye más como un *espacio* que como un *instrumento* de la dominación.

Sin embargo, quienes desde planteamientos alternativos evocamos la importancia de fortalecer el «tercer sector», pensamos que la única forma de restar centralidad al poder del Estado es por medio de la autorregulación de la igualdad y del relegamiento de las tradicionales estructuras de mediación o legitimación política. Se parte, por supuesto, considerando el campo de la «informalidad» como un espacio donde los individuos pueden desarrollar mejor sus capacidades propias al margen de la enajenación burocrática de los sistemas formales. El peligro, por este lado, consiste en la mitificación del sistema informal, obviando la gran cantidad de elementos contradictorios presentes en él, que obstaculizan la autorrealización de las personas si no se prevén los aspectos de coerción y explotación que le circundan.

Como ha sucedido a lo largo de la historia, nos encontramos de nuevo con una salida a una situación de crisis que se presenta como funcional a la reproducción de la sociedad tradicional, pero que guarda dentro de sí elementos para el cambio o incluso el veneno de su destrucción; y eso, porque la inmanencia estructural no puede mantener preso el movimiento social. Más aún cuando los intereses de los sectores dominantes no siempre están concertados, existen contradic-

ciones internas, duras competencias y numerosas fuerzas en pugna y escalas diferentes donde éstas se encuentran.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- BARTRA, R.: *Las redes imaginarias del poder político*, Ed. Era-IIS (UNAM), México, 1981.
- BORJA, J., y otros: *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, FLACSO-ICI-CLACSO, Santiago de Chile, 1987.
- GUERRA, C.: «Claves de la participación social en el contexto del neoliberalismo periférico», *Tesis doctoral en Sociología*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1993a.
- «La pragmática de lo paradójico», *Revista Paraguaya de Sociología*, núm. 88, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1993b.
- GUIMARÃES, R.: «Participación comunitaria, Estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa», *LC/R.470*, CEPAL, Santiago de Chile, 1985.
- «Desarrollo con equidad. ¿Un nuevo cuento de hadas para los años noventa?», *LC/R.755*, CEPAL, Santiago de Chile, 1989.
- HIRSCHMAN, A. (1982): *Interés privado y acción pública*, FCE, México, 1987.
- JENKINS, J. C.: «Resource mobilization theory and the study of social movements», *Annual Review of Sociology*, 9, 1983.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, T.: «Movimiento ciudadano e iniciativas populares», *Noticias Obreras-Cuadernos*, núm. 16, HOAC, Madrid, 1991.
- SANCHEZ-CASAS, C.: *La construcción del espacio social*, EUSYA Editorial, Madrid, 1987.
- WOFE, M.: «Las múltiples facetas de la participación», *Revista Pensamiento Iberoamericano*, núm. 19, ICI-CEPAL, Madrid, 1991.

# Raíces y perspectivas de la economía social

---

José Luis Monzón  
Presidente del CIRIEC-España

## 1. LA IDENTIFICACION DE LA ECONOMIA SOCIAL

Aunque el concepto de economía social tiene una raíz histórica más que centenaria (1), en España y en otros países no ha comenzado a popularizarse más que en fechas relativamente recientes, desde hace un par de décadas, de modo que, hasta comienzos de la década de los 80, lo que hoy comienza a conocerse como economía social estaba asimilado casi exclusivamente al cooperativismo o «movimiento cooperativo» que, ciertamente, constituye la columna vertebral de la economía social.

A pesar de los esfuerzos desarrollados, la ambigüedad del concepto y su insuficiente generalización son factores a tener en cuenta. Términos como «tercer sector», «tercer sistema», «economía alternativa», «economía asociativa», «sector voluntario», «zona gris», «economía del *non profit*», «economía de interés general» y otros, son utilizados alternativamente para denominar al conjunto de agentes y actividades que conforman lo que un sector cada vez más amplio de científicos, empresarios, sindicalistas y políticos denomina economía social, término que ha terminado por imponerse en los ámbitos universitarios, sociales, empresariales y políticos, si bien sigue siendo un objetivo preferente el identificar la economía social, es decir, establecer un marco conceptual común para todos aquellos agentes económico-sociales que, desarrollando actividades económicas, tienen unas características específicas que permiten diferenciarlos claramente de los agentes económicos públicos y de los privados tradicionales.

Así pues, la identificación conceptual de la economía social constituye un objetivo necesario para evaluar su importancia cuantitativa

---

(1) La evolución histórica del concepto puede seguirse en DEFOURNY, J., 1992.

y para establecer los espacios de actuación eficaz y las funciones que puede desempeñar en las modernas economías de mercado. Todo ello tras un sucinto inventario de las ideas y los hechos presentes en los orígenes de la economía social.

## 2. COOPERATIVAS Y COOPERATIVISTAS EN LOS ORIGENES DE LA ECONOMIA SOCIAL

La economía social, en tanto que actividad, aparece vinculada históricamente a las cooperativas, que constituyen su eje vertebrador y que surgen como reacción de los trabajadores a los efectos de la revolución industrial (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1992.) Las cooperativas constituyen, en sus primeros balbuceos históricos, una respuesta espontánea de defensa de los trabajadores ante las duras condiciones impuestas por el capitalismo y en su creación no influyeron, al menos directamente, los valores propagados por ninguna corriente del pensamiento (MONZÓN, J. L., 1989). Tan sólo después de 1820 el *pensamiento socialista* desarrollado por R. Owen, W. Thompson, G. Mudie y W. King tendrá una influencia, directa y decisiva, en el desarrollo del cooperativismo británico y, desde luego, en la famosa experiencia de la Cooperativa de Rochdale, creada en Inglaterra en 1844 por 28 obreros, seis de los cuales eran discípulos de Owen (2). Los famosos principios cooperativos impulsados por la Cooperativa Rochdale fueron adoptados por toda clase de cooperativas y han sido decisivos para desarrollar el concepto de economía social.

Esos principios configuran a las cooperativas como organizaciones democráticas en las que las decisiones están en poder de una mayoría de socios y usuarios de la actividad cooperativizada de manera que no se permite que los socios inversores o de capital, si existen, sean mayoritarios. La igualdad de derecho de voto, la retribución al capital social obligatorio con un interés limitado y la creación de un patrimonio cooperativo irrepartible constituyen otros rasgos diferenciales de las cooperativas.

---

(2) Un pormenorizado análisis de la experiencia de Rochdale y de sus principios de funcionamiento puede verse en MONZÓN, J. L. (1989).

Por lo que respecta a Francia, el cooperativismo fue impulsado por el *socialismo asociacionista* en la primera mitad del siglo XIX; J. Ph. Buchez y Ch. Fourier desarrollaron una rica tradición de cooperativas de trabajo asociado que encontró continuidad en Luis Blanc y sus conocidos talleres sociales.

El *cristianismo social* constituye otra de las corrientes de pensamiento con un claro influjo en el cooperativismo. En Inglaterra J. M. Ludlow y en Alemania V. A. Huber impulsaron las cooperativas desde esta perspectiva confesional, si bien es a F. W. Raiffeisen a quien hay que atribuir la paternidad de las cooperativas agrícolas y, dentro de ellas, de las cooperativas de crédito. Aunque ya en 1849 Raiffeisen constituyó diversas cooperativas de agricultores, su pase a la posteridad vendrá determinado por la creación y propagación de las *Darlehens-Kassenvereine*, mutuas de crédito, la primera de las cuales fue creada en 1862 en Anhausen, y cuyo espectacular desarrollo culminó con la constitución en 1877 de la Federación Alemana de Cooperativas Agrícolas de tipo Raiffeisen, con un fuerte componente confesional cristiano.

Una tercera corriente impulsadora del cooperativismo está constituida por *la tradición liberal*, con una sorprendente nómina de teóricos de primera fila alentando estas experiencias. Stuart Mill influyó para que se promulgara en 1852 la primera ley en el mundo que de manera específica regulaba el fenómeno cooperativo: la *Industrial and Provident Societies ACT*. Mill propugnó la creación de cooperativas de trabajo asociado en un contexto de mercado para conseguir una «revolución moral» y un «ordenamiento más beneficioso de los asuntos industriales» (STUART MILL, J., 1951, pág. 677).

En Italia, los liberales sociales se ocuparon frecuentemente de las cooperativas, destacando, en la segunda unidad del siglo XIX, E. Nazzani, L. Luzzati, L. Wollenborg y U. Rabbeno, quienes propugnaron la creación de cooperativas de trabajo asociado entre los obreros y de crédito entre los agricultores.

Leon Walras, no sólo fue un estudioso de las cooperativas sino que tomó parte activa en su movimiento, fundando una revista en 1866, *Le travail*, dedicada al asociacionismo cooperativo. Para Walras las cooperativas «...cumplen su 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...» (MONZÓN, J. L., 1989, pág. 127).

Para concluir este recorrido por las doctrinas inspiradoras del cooperativismo, cabe citar a la denominada *corriente solidarista*, cuyo representante más genuino es el francés Charles Gide con su conocida Escuela de Nimes, foco ideológico del cooperativismo de consumo postrochdaliano, que ejerció un notable influjo sobre el movimiento cooperativo internacional y fue una de las inspiradoras de la Alianza Cooperativa Internacional, fundada en Londres en 1895.

En lo que concierne a España, la influencia del *socialismo fourierista* tuvo mucha importancia para la difusión del cooperativismo, sobre todo a partir de F. Garrido Tortosa, quien entre 1847 y 1867 impulsó varias revistas y periódicos de propaganda cooperativista. Junto a la influencia del socialismo es preciso subrayar la influencia de la Iglesia Católica en el desarrollo del cooperativismo agrario, ya a finales del siglo XIX y comienzos del XX.

En el siglo XIX también florecieron las experiencias mutualistas, junto a otros proyectos asociativos, hasta el punto de que a menudo el marco legal que regulaba todas estas iniciativas era el mismo (3). Cooperativas, mutualidades y asociaciones han constituido, desde el siglo XIX, el núcleo central de la economía social, si bien por su dimensión histórica, su importancia en todos los sectores económicos, su extensión a todos los continentes, su arraigo en importantes colectivos sociales, sus reglas de funcionamiento y su reconocimiento jurídico, la cooperativa es el elemento representativo más genuino de la economía social.

### 3. LA ECONOMÍA SOCIAL COMO CONCEPTO OPERATIVO

Aunque con raíces decimonónicas, el término *economía social* renace en Francia en la década de los setenta, al constituirse el Co-

---

(3) En España, la misma Ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887 contemplaba a «las sociedades de socorros mutuos de previsión, de patronato y las cooperativas» (AVALLÓ, L. M., 1991).

mité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas y promulgar 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 democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad (MONZÓN, J. L., 1987, pág. 22).

Desde 1988, la Comisión Científica Internacional del CIRIEC ha venido trabajando en el análisis y delimitación conceptual de la economía social, que conoció un decisivo impulso con el debate del «Informe Barea sobre el concepto y los agentes de la economía social», que había sido aprobado previamente por la Comisión Científica de CIRIEC-España (BAREA, J., 1990). Dicho Informe fue posteriormente desarrollado y condujo a una definición de la economía social como *el conjunto de empresas privadas que actúan en el mercado con la finalidad de producir bienes y servicios, asegurar o financiar 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 economía social también incluye a aquellos agentes económicos cuya función principal es producir servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares y cuya financiación se efectúa a través de contribuciones voluntarias efectuadas por las familias como consumidores* (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1995, pág. 15).

La anterior definición converge con la adoptada en Bélgica por el Consejo Central de Economía, según la cual *la economía social está compuesta por actividades económicas ejercidas por sociedades, principalmente cooperativas, mutualidades y asociaciones, cuyos principios de actuación se caracterizan por la finalidad de servicio a los miembros o al entorno, la autonomía de gestión, los procesos de decisión democrática y la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de los beneficios* (DEFOURNY, J., 1992, pág. 24).

Un tercer criterio delimitador de los agentes que conforman la economía social ha sido establecido por B. GUI (1991) con una argumentación muy similar a la de BAREA y MONZÓN. Para GUI, toda or-

ganización microeconómica privada se puede caracterizar en torno a los criterios de *categoría dominante* (la que posee el último poder de decisión) y de *categoría beneficiaria* (las personas que reciben los beneficios de la actividad). Según ello, *la característica esencial de las organizaciones de economía social consiste en que la categoría dominante y la categoría beneficiaria no están constituidas mayoritariamente por los socios capitalistas o inversores, sino 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.*

#### 4. LAS INSTITUCIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

Según el concepto de economía social que se acaba de establecer, los agentes que la conforman en España vienen clasificados por sectores institucionales en el Cuadro 1, de acuerdo con dos criterios fundamentales (SEC, 1988), a saber, su *función principal*, que es considerada representativa de su comportamiento económico y su *principal* fuente de recursos. En el *sector de empresas no financieras, junto a las cooperativas*, se ha optado por incluir a otros tres grupos de empresas. En primer lugar, las *sociedades anónimas laborales* (SAL), reguladas por la Ley 15/1986, de 25 de abril, en la que, aunque el poder de decisión y la participación en beneficios están ligados directamente a la propiedad del capital, la práctica de su funcionamiento permite afirmar que la SAL no presente apreciables diferencias de comportamiento con las cooperativas de trabajo asociado. Los estudios más recientes (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1992 a) demuestran que el 82 por ciento del capital social de las SAL es propiedad de los trabajadores y está distribuido entre ellos de forma muy igualitaria. Además, la ley establece que el capital social mínimo en poder de los socios trabajadores sea del 51 por ciento, con lo que, en este punto, se cumple el criterio de GUI de que las *categorías dominante y beneficiaria* de la empresa no están constituidas por socios inversores sino por socios usuarios de la actividad (consistente en proporcionar empleo).

## CUADRO 1

ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL CLASIFICADAS  
POR SECTORES INSTITUCIONALES

SECTOR INSTITUCIONAL	ENTIDADES DE LA ECONOMÍA SOCIAL
	Cooperativas (consumidores, trabajo asociado, viviendas, enseñanza, sanitarias, mar, transportistas, agrarias, etc.).
EMPRESAS NO FINANCIERAS (producción de bienes y servicios destinados a la venta)	Sociedades Anónimas Laborales.  Sociedades Agrarias de Transformación.  Empresas mercantiles no financieras controladas por agentes de la Economía Social.
INSTITUCIONES DE CREDITO	Cooperativas de Crédito (Cajas Rurales y Cooperativas de Crédito Profesionales y Populares).  Secciones de Crédito de las Cooperativas.  Cajas de Ahorro.
EMPRESAS DE SEGUROS	Mutuas de Seguros.  Cooperativas de Seguros.  Mutualidades de Previsión Social.
INSTITUCIONES PRIVADAS SIN ANIMO DE LUCRO AL	Asociaciones, Fundaciones, Hermandades de Agricultores y Ganaderos, Cofradías de Pescadores, Sociedades de Ayuda Mutua, Cruz Roja, etc.

En segundo lugar, se incluyen las *Sociedades Agrarias de Transformación* (SAT), reguladas por el Real Decreto-Ley 31/1977, de 2 de junio, y el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto. En las SAT la toma de decisiones se rige por el principio de «un hombre un voto», pero los estatutos sociales pueden establecer el voto plural proporcional a la participación en el capital social para la adopción de acuerdos que entrañen obligaciones económicas. En cuanto al reparto de beneficios, se efectúa en proporción a la participación de los socios en el capital social. No obstante lo anterior, y por razones análogas a las establecidas para las sociedades laborales, las SAT pueden considerarse incluidas en el campo de la economía social.

En tercer lugar, las empresas *no financieras de la economía social constituyen, con cierta frecuencia, sociedades anónimas que controlan con el propósito de ampliar su actividad* y que, a nuestro juicio, deben considerarse pertenecientes al sector de la economía social, aunque externamente no reúnan las características señaladas para el mencionado sector (por ejemplo, una sociedad mercantil agroalimentaria creada y controlada por varias cooperativas agrarias). Al dominar las empresas de la economía social a la sociedad creada, los criterios de toma de decisiones serán los que impongan las empresas de la economía social y, por consiguiente, la sociedad mercantil actuará como una proyección suya. En cuanto al beneficio que obtenga la sociedad se trasladará a las empresas de la economía social y serán los criterios de éstas los que prevalecerán en su atribución.

En el sector *de instituciones de crédito*, junto a las *cooperativas de crédito*, se han incluido las *Secciones de Crédito* de las cooperativas y las *Cajas de Ahorro*. Las Secciones de Crédito, aunque no tienen personalidad jurídica propia, desarrollan su actividad con autonomía de gestión y contabilidad independiente y actúan como auténticos *intermediarios financieros*, esto es, tienen como función principal reunir, transformar y distribuir disponibilidades financieras. Sus pautas de comportamiento en los procesos de toma de decisiones y en la distribución de beneficios son iguales que en las cooperativas y por ello se incluyen en el campo de la economía social.

En lo que concierne a las Cajas de Ahorro, ya se han expuesto en otros trabajos (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1992 b) las razones por

las que parece lógico y coherente incluirlas en el sector *instituciones de crédito de la economía social*.

En el sector *empresas de seguros* se ha optado por excluir a las Mutuas de Accidentes de Trabajo de la Seguridad Social por motivos también expuestos en análisis precedentes (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1992 b).

Para terminar, el sector *Instituciones Privadas sin fines de lucro al servicio de los hogares*, agrupa a entidades privadas sin fines de lucro que, como función principal, producen servicios no destinados a la venta en favor de grupos particulares de hogares y cuyos recursos principales provienen de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en su función de consumidores. Las entidades mencionadas en el Cuadro 1, y otras, reúnen las características que se han señalado para los agentes de la economía social. El problema de delimitación en este sector aparece al intentar establecer una distinción entre las entidades que realizan una actividad económica de producción y las que no se encuentran en esa circunstancia. Aunque parece evidente la necesidad de excluir del campo de la economía social a las entidades de este sector que no realizan ninguna actividad económica de producción, la dificultad estriba en diferenciar sin equívocos las denominadas «entidades no lucrativas de gestión» de las «entidades no lucrativas de expresión» o de «reivindicación», dado que en muchas ocasiones se entremezclan. Lo cierto es que existe un número creciente de este tipo de entidades, de muy diversa personalidad jurídica, que realizan actividades económicas de producción cada vez más importantes.

## 5. LAS CIFRAS CLAVE DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

Los datos disponibles permiten afirmar que alrededor de 10 millones de ciudadanos son socios de alguna entidad de la economía social y que el 6 por ciento de los trabajadores ocupados en el conjunto de empresas de la economía española están empleados en la economía social (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1994).

En el sector *agrario*, las cooperativas constituyen el más importante instrumento empresarial en manos de los agricultores para hacer frente a los tres grandes problemas del sector: *los excedentes de producción, el bajo nivel de renta y los procesos de descualificación profesional*,

derivados de la constante disminución de la población ocupada. La complejidad de estos problemas configura tres importantes desafíos, a saber: el de buscar un mayor valor añadido a los productos, mejorando la calidad y diferenciando marcas; la necesidad de que las cooperativas se conviertan en distribuidoras de sus propios productos y la creación de nuevas fuentes de riqueza mediante el desarrollo de la industria agroalimentaria, el turismo rural, etc. Los estudios más recientes (JULIÁ, J., 1993) ponen de relieve que, aunque con bastante retraso, en España se ha iniciado un importante proceso de concentración y asociacionismo empresarial en este sector.

*Las empresas de trabajo asociado*, cooperativas y sociedades laborales, han mantenido un constante crecimiento en los últimos diez años, tanto en los períodos de estancamiento como en los de fuerte crecimiento económico.

Los datos estadísticos disponibles permiten extraer varias conclusiones:

a) El porcentaje de trabajadores empleados en las empresas de trabajo asociado respecto al total de trabajadores asalariados en la economía española muestra una tendencia al alza, significando un 4 por ciento de todos los asalariados (Cuadro 2, y BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1994).

b) Las empresas de trabajo asociado generan empleo estable en mayor proporción que las empresas capitalistas (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1992a).

c) En el sector servicios se crean más empresas de trabajo asociado que en todos los demás juntos (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1995b).

*Las cooperativas de consumidores y usuarios* agrupan a más de un millón de socios y, entre ellas, destacan empresas líderes en el sector de la distribución comercial, como son Eroski y Consum en alimentación y Abacus en material educativo y juguetes. La cooperativa SCIAS (Sociedad Cooperativa de Instalaciones Asistenciales Sanitarias), con sede en Barcelona, agrupa a 165.000 socios usuarios de servicios e instalaciones sanitarias (4).

---

(4) Más información de estas cooperativas puede verse en Revista *CIRIEC-España*, núm. 19, octubre 1995, Valencia.

Las *cooperativas de vivienda* tienen en España una larga tradición y en la actualidad son 100.000 las familias que forman parte de cerca de 4.000 cooperativas con actividad promotora o proyectada, de manera que un 8 por ciento del total de viviendas terminadas por año se han promovido en régimen cooperativo (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1995a).

Entre las instituciones de crédito, *las cooperativas de crédito* captan el 5,6 por ciento de los depósitos que el público mantiene en la banca. Con 95 entidades y 3.154 oficinas, las cooperativas de crédito mantienen una amplia presencia en el medio rural, si bien la más importante de todas, Caja Laboral Popular de Mondragón, es de ámbito urbano, con una cuota aproximada del 17 por ciento del sector de cooperativas de crédito (UNACC, 1995).

Un sector que está adquiriendo en los últimos años una importancia cada vez más significativa está constituido por las denominadas *entidades no lucrativas, las non-profit organizations, que agrupan a las organizaciones privadas que en virtud de sus reglas constitutivas no pueden distribuir sus beneficios a las personas que las controlan*, teniendo que destinarse éstos, bien a la realización de sus objetivos, bien a ayudas a personas que no ejerzan ningún control sobre la organización (WEISBROD, B. A., 1974, 1977). En España, la mayoría de estas entidades son asociaciones y fundaciones, existiendo más de 138.000, y aunque ya se cuenta con una importante literatura económica anglosajona al respecto (5), la importancia y el rol de estas entidades han sido poco analizados en España.

Junto a las cooperativas y asociaciones, la tercera gran familia de la economía social está constituida por las *mutualidades de previsión social*, cuyo objeto «es el seguro social privado, complementario del público, prestado por instituciones sin ánimo de lucro, autogestionadas, basadas en el principio de solidaridad colectiva, donde el hombre es el factor capital, tanto el sujeto activo que las gobierna con participación democrática como también el sujeto pasivo que recibe sus servicios; son una forma de “mutual aide”» (CALDES, J., 1995). Las mutualidades de previsión social existen en un número próximo a las

---

(5) Un trabajo muy reciente sobre este tema y de excelente calidad puede encontrarse en SAJARDO, A. (1996).

Ct

CONJUNTO DE EMPRESAS DE L  
PRINCIPALE

CLASES DE ENTIDADES	NUMERO DE ENTIDADES	NUMERO DE SOCIOS
Consumidores y Usuarios .....	477	800.883
Coop. Explot. Com.Tierra.....	628	N.D.
Coop. Trabajo Asociado.....	8.546	95.109
Soc. Anónimas Laborales .....	5.777	55.879
Coop. Enseñanza .....	580	8.430
Coop. Sanitarias .....	122	184.493
Coop. del Mar.....	175	12.360
Coop. de Transportistas .....	394	4.688
Coop. Viviendas .....	3.892	98.200
Coop. Agrarias.....	3.414	837.467
<b>1. Total empresas no financieras de la Economía Social .....</b>	<b>24.005</b>	<b>2.097.509</b>
<b>2. Instituciones de Crédito de la Economía Social (coop. de crédito) .....</b>	<b>105</b>	<b>909.973</b>
Mutuas y Coop. Seguros .....	75	2.716.080
Mutualidades de Previsión Social.....	390	2.500.000
<b>3. Total empresas de seguros de la Economía Social .....</b>	<b>465</b>	<b>5.216.080</b>
Asociaciones.....	137.002	N.D.
Fundaciones.....	1.905	N.D.
<b>4. Total instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares .....</b>	<b>138.907</b>	<b>N.D.</b>
<b>(1+2+3+4) TOTAL ECONOMIA SOCIAL .....</b>	<b>163.488</b>	<b>8.223.562</b>

FUENTE: CIRIEC-España, valores agregados.

ORO 2

ECONOMIA SOCIAL. AÑO 1990.  
MAGNITUDES

EMPLEO	PRODUCCION	VALOR ANADIDO	FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	VENTAS (EN MLL. PTAS.)
7.971	27.446	21.054	6.496	158.834
N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
149.269	881.416	357.136	61.220	861.334
74.650	630.585	282.420	56.370	601.085
6.095	14.384	6.380	4.060	14.343
23.932	17.203	8.903	N.D.	N.D.
N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
7.777	41.488	17.060	N.D.	N.D.
87.780			205.952	205.952
24.114	541.706	33.471	32.088	551.002
381.588	2.154.228	726.424	366.186	2.392.550
9.849	82.623	61.899	11.166	—
4.741	48.392	26.027	13.705	223.614
—	16.494	9.235	24.029	137.170
4.741	64.886	35.262	37.734	360.784
N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
396.178	2.301.737	823.585	415.086	2.753.334

400, con una fuerte concentración en Cataluña y en el País Vasco, y dan cobertura a 2.500.000 personas.

## 6. LAS FUNCIONES DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS MODERNAS ECONOMÍAS DE MERCADO

Junto a los conocidos fallos del mercado relacionados con la asignación de recursos, la distribución de la renta y la estabilidad económica, dos son los grandes problemas que han adquirido una dimensión central en las modernas economías de mercado: el problema del paro y el del tránsito del Estado del Bienestar a la sociedad del bienestar, y que no han podido resolverse utilizando la fuerza autorreguladora del mercado ni las políticas macroeconómicas tradicionales de los sistemas de economía mixta.

En lo que respecta al problema del paro constituye una gran paradoja el hecho de que siendo las necesidades humanas múltiples y susceptibles de infinito desarrollo y estando orientada la actividad productiva en última instancia a satisfacer necesidades humanas, ¿cómo es posible que exista oferta de trabajo que no encuentra actividad productiva que realizar? Como ya ha sido señalado (WEITZMAN, M. L., 1987, pág. 88), *el desempleo involuntario es, con mucho, el fallo de mercado más costoso del capitalismo*. Un fallo ante el que los enfoques explicativos de carácter macroeconómico, basados en el insuficiente nivel de la demanda o en la rigidez a la baja de los salarios reales y en la inflexibilidad del mercado de trabajo, no son causas suficientes para explicar todo el desempleo que hoy se acumula en nuestras sociedades, por más que estas rigideces hayan desvitalizado notablemente la función estabilizadora del mercado de trabajo y dificulten la reducción del desempleo sin generar inflación.

En este contexto parece abrirse paso la necesidad de desarrollar políticas microeconómicas de empleo que desarrollen un amplio abanico de incentivos a trabajadores y empresarios para buscar y ofrecer empleo. En realidad, los principales problemas económicos de nuestra época no tienen, en el fondo, factores macroeconómicos, sino conductas, instituciones y políticas profundamente microeconómicas (WEITZMAN, M. L., 1987, pág. 10).

Por todo lo anterior, *la estabilización económica* puede reforzarse mediante la creación y desarrollo de empresas de trabajo asociado, que introduzcan automatismos de equilibrio en el mercado, mitigando muchas de las rigideces que están en la base explicativa de las altas tasas de desempleo. Los estudios empíricos disponibles (BAREA, J., y MONZÓN, J. L., 1992a) ponen de manifiesto que las empresas de trabajo asociado generan empleo estable en mayor proporción que las empresas tradicionales, crean riqueza y distribuyen eficazmente la renta, reciclan profesionalmente a sus trabajadores y generan una cultura de participación y corresponsabilidad imprescindible para el éxito de las políticas de rentas y de crecimiento económico.

Los procesos de terciarización y descentralización productiva, los cambios técnicos acelerados y las modificaciones en la estrategia, estructura y gestión de las empresas han creado nuevos espacios de actuación eficaz para empresas intensivas en tecnología y marketing ante las que las de trabajo asociado con cualificación profesional, capacidad de gestión y especialización del producto pueden desarrollarse con perspectivas de futuro en las próximas décadas.

En cuanto a la *asignación de recursos*, las cooperativas se perfilan, cada vez más, como agentes insustituibles en el medio rural para las políticas de desarrollo equilibrado, racionalización de la producción y creación de nuevas fuentes de riqueza, internalizando la generación de nuevos valores añadidos que permitan un mayor crecimiento de las rentas agrarias.

La *distribución de la renta* también encuentra en los agentes de la economía social un instrumento eficaz. La gestión de determinados servicios públicos locales y regionales puede desarrollarse ventajosamente desde la economía social. La provisión pública de determinados bienes preferentes no supone necesariamente que su producción tenga que ser también pública. En el caso de que la producción de ciertos bienes preferentes, como residencias para ancianos, asistencia a domicilio, escuelas, hospitales y otros, sea encomendada por el sector público a agentes privados, siempre que éstos sean empresas de capital, se producirá un conflicto entre los intereses de la empresa, determinados por la obtención de beneficios, y los intereses sociales, que reclaman la máxima calidad y universalización de los servicios. Las tendencias hacia estructuras monopólicas de un mercado capita-

lista de bienes preferentes obligarían a una exhaustiva regulación del mismo que le haría perder operatividad.

Desde otra perspectiva, los beneficiarios de los servicios sociales muestran una desconfianza en las empresas lucrativas que se reduce o desaparece cuando el productor de los servicios es una empresa no lucrativa de la economía social. Ello es así porque la naturaleza de la mayoría de servicios sociales dificulta que el consumidor posea información suficiente para la toma de decisiones, por lo que éstas son delegadas en el productor, y es normal que esta relación de agencia prefiera establecerla el beneficiario con una organización que no distribuye beneficios entre sus socios.

Junto a la producción de servicios sociales con provisión pública debe señalarse que la demanda de dichos servicios supera, a menudo, la oferta pública disponible, más aún en una coyuntura que se caracteriza por el retroceso en la provisión pública de dichos servicios. Ello quiere decir que existe un espacio cada vez más amplio para la oferta de estos servicios por el sector privado financiados con criterios de mercado. En suma, los agentes de la economía social pueden ofrecer servicios sociales de mayor calidad en condiciones competitivas.

## BIBLIOGRAFIA

- AVALOS, L. M. (1991): «Antecedentes históricos del mutualismo», *Revista CIRIEC-España*, núm. 12, Valencia, págs. 39-58.
- BAREA, J. (1990): «Concepto y agentes de la economía social», *Revista CIRIEC-España*, núm. 8, págs. 109-117.
- BAREA, J., y MONZON, J. L. (1992 a): *Libro Blanco de la Economía Social en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- (1992 b): «La economía social en España», *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, VV. AA. Ed. CIRIEC, Valencia, págs. 131-156.
- (1994): «Las cifras clave de la Economía Social en España», *Revista CIRIEC-España*, núm. 16, págs. 9-48.
- (1995 a): *Las cuentas satélite de la economía social en España. Primera aproximación*, Ed. CIRIEC, Valencia.

- BAREA, J., y MONZON, J. L. (1995 b): «La Economía Social desde una perspectiva española», *EKONOMIAZ, Revista Vasca de Economía*, núm. 33, págs. 141-153.
- CALDES, J. (1995): «Financiación y Fiscalidad de las Mutualidades en España», V Conferencia Europea de la Economía Social, Sevilla, en *Noticias del CIDEA*, núm. 16, Valencia.
- DEFOURNY, J. (1992): «Orígenes, contexto y funciones de un Tercer gran sector», *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, VV.AA. Ed. CIRIEC, Valencia, págs. 17-39.
- JULIA, J. F. (1993): «La Economía Social y el Cooperativismo Agrario. Sus nuevas estrategias empresariales», *Revista CIRIEC-España*, núm. 15, págs. 43-68.
- GUI, B. (1991): «The Economics Rationale for the Third Sector», *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol.4, págs. 551-572.
- MONZON, J. L. (1987): «La economía social en España», *Revista CIRIEC-España*, núm. 0, págs. 19-29.
- (1992): «La economía social: Tercer sector de un nuevo escenario» *Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*. VV.AA. Ed. CIRIEC, Valencia, págs. 11-16.
- SAJARDO, A. (1996): *Análisis Económico del sector no lucrativo*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia.
- SEC (1988): *Sistema Europeo de Cuentas Económicas integradas*, SEC, Eurostat, INE, 2.<sup>a</sup> Ed. Madrid.
- STUART MILL, J. (1951): *Principios de economía política*, F.C.E., México.
- UNACC (1995): *Anuario 1994 de Cooperativas de Crédito y Cajas Rurales*, UNACC, Madrid.
- WEITZMAN, M. L. (1987): *La economía de participación*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.



# Las cooperativas, una realidad del Tercer Sector

---

Antonio Gracia Arellano  
Presidente de la Confederación Española de Cooperativas  
de Trabajo Asociado, COCETA

La sociedad cooperativa, como fórmula para satisfacer necesidades socioeconómicas comunes, ha experimentado en los últimos años en España un crecimiento progresivo, que augura excelentes perspectivas.

La solución cooperativa se ha mostrado eficaz, en primer lugar, como modelo empresarial, y en segundo término, como vía adecuada de creación y/o conservación de empleo.

Pero no sólo en situaciones de crisis, también en períodos de crecimiento y bonanza económica, su aportación ha sido significativa.

Tradicionalmente ha venido afirmándose que las empresas cooperativas son hijas de las crisis y por tanto no deseadas, y ciertamente, la hipótesis más convincente, explicativa del crecimiento de estas fórmulas empresariales, especialmente las de trabajo asociado, a principios de la década de los ochenta, sería precisamente la de la necesidad de dar respuesta a las dificultades que atravesaba el sector industrial y la consiguiente pérdida de empleo.

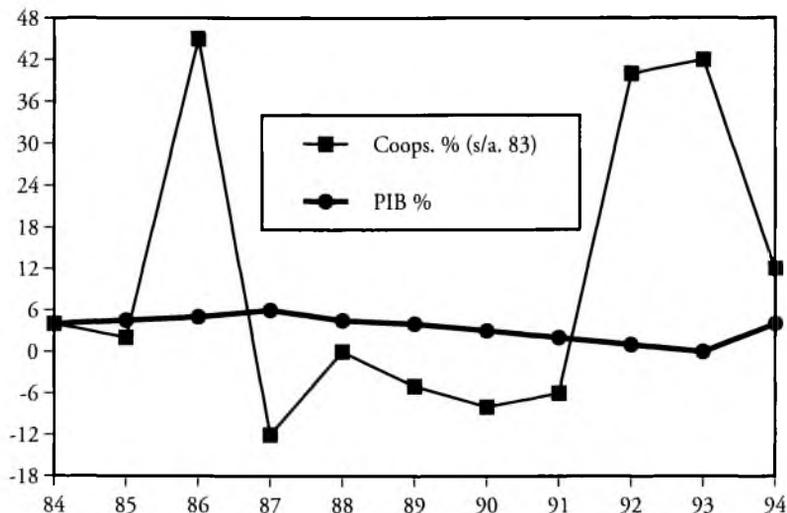
Y no cabe duda de que la tasa de crecimiento de estas fórmulas empresariales desciende conforme se incrementa la relativa al producto interior bruto, tal y como se muestra en el Gráfico 1.

En los últimos años de expansión económica en España, entre 1985 y 1990, las tasas de crecimiento efectivamente disminuyen, comenzando a partir de ese año, momento de inflexión en la tendencia del PIB, a incrementarse.



GRAFICO 1

## CRECIMIENTO DE COOPERATIVAS EN RELACION AL PIB



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INFES y del Ministerio de Economía y Hacienda.

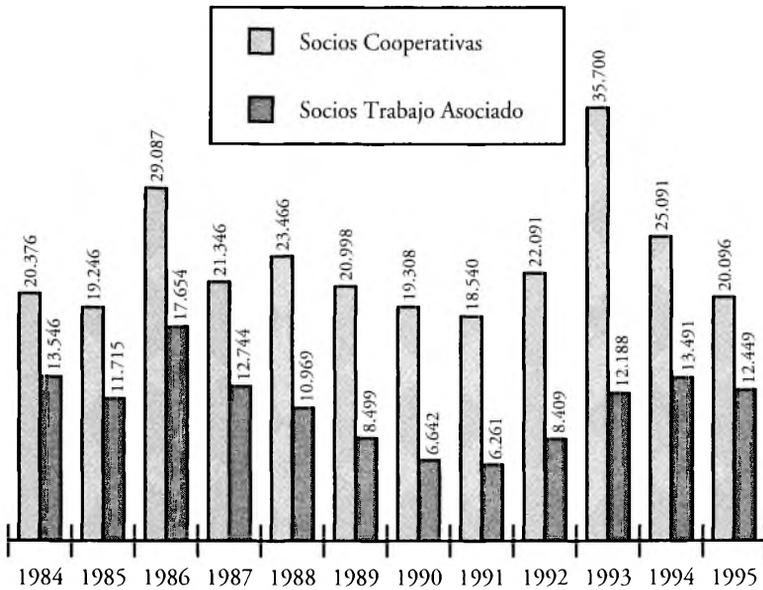
No obstante lo apuntado, el crecimiento de las cooperativas fue también importante en esos últimos años. Entre 1985 y 1990 se constituyeron en España 12.745 cooperativas. En los años posteriores, ya en plena recesión, y cumpliéndose las premisas tradicionales, sólo en cuatro años se constituyeron, desde 1991 a 1994, 10.219 cooperativas, con un total de 101.422 socios iniciales. (Gráfico 2.)

De entre las cooperativas constituidas, la relación de las de Trabajo Asociado se ha ido incrementado progresivamente, confirmando así que la tradición de cooperativismo empresarial no sólo no se interrumpió tras la crisis económica sino que se amplió.

La crisis económica industrial de la década de los setenta y el proceso de reestructuración que le han seguido han puesto claramente de relieve el papel cumplido por las Cooperativas de Traba-

GRAFICO 2

## EVOLUCION DE SOCIOS INICIALES EN COOPERATIVAS Y EN PARTICULAR EN TRABAJO ASOCIADO



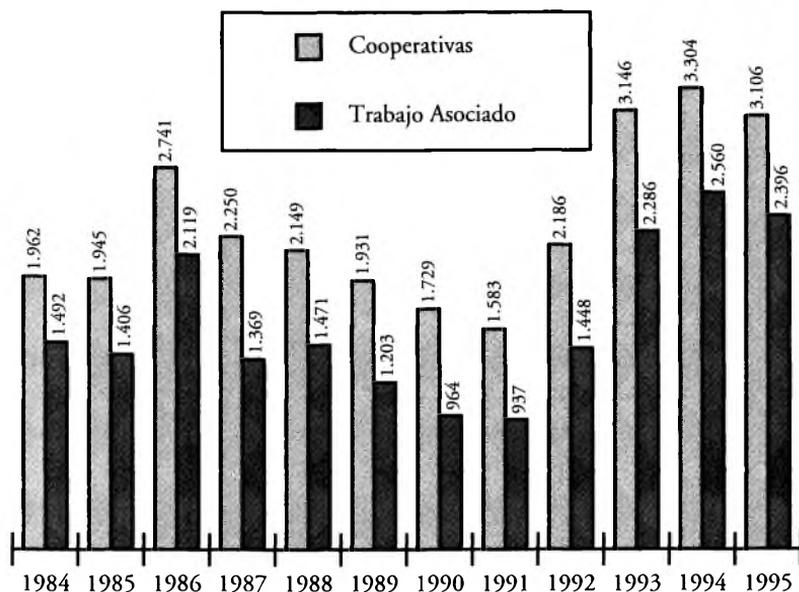
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INFES

jo Asociado (CTA), como muestran los datos de empresas cooperativas constituidas anualmente desde 1978. En ese período el cooperativismo representado por las CTA se desarrolló en una proporción muy superior al resto de formas cooperativas (agrarias, de consumo, enseñanza, vivienda, crédito y otras), de tal manera que mientras que en 1975 sólo un 31,2 por ciento del total de cooperativas constituidas eran Cooperativas de Trabajo Asociado, en 1986 esta modalidad suponía el 77 por ciento de las cooperativas constituidas, manteniéndose desde entonces esta tendencia. (Gráfico 3.)

La creación de los empleos en las empresas cooperativas —pequeñas y medianas empresas— se debe a varios factores.

GRAFICO 3

### EVOLUCION EN LA CREACION DE COOPERATIVAS Y EN PARTICULAR EN TRABAJO ASOCIADO



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INFES.

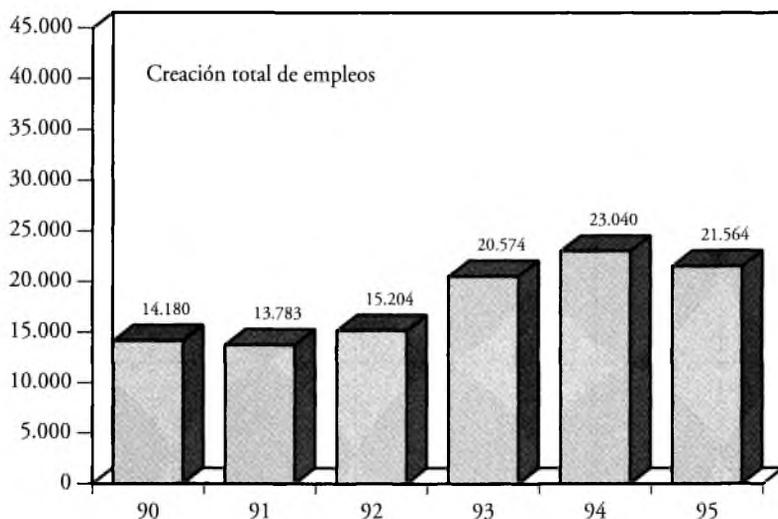
Estadísticamente se observa cómo la formación de un gran número de nuevas cooperativas lleva aparejada una creación significativa de empleos. (Gráfico 4.)

La evolución de la estructura del empleo que se caracteriza por un descenso del mismo en el sector industrial, relativamente concentrado, y por una expansión del empleo en el sector de los servicios, relativamente más disperso, contribuye a explicar esta tendencia.

Sin embargo, incluso las zonas afectadas por la desindustrialización registran un aumento del número de pequeñas y medianas empresas cooperativas industriales, así como una reactivación del sector artesanal. Puede encontrarse una explicación posible en la modificación de

GRAFICO 4

### HIPOTESIS DE CREACION DE EMPLEO ANUAL EN COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO, SEGUN MEDIA POR COOPERATIVA



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del INFES y del Libro Blanco de la Economía Social.

las estructuras de producción. Se asiste, en efecto, a la aplicación de estructuras más flexibles y menos concentradas que permiten a las grandes empresas delegar ciertas actividades —tanto manufactureras como de servicios— a pequeñas unidades creadas a este fin. No es imposible que las pequeñas empresas estén en mejores condiciones de hacer frente a los períodos económicos difíciles, en la medida en que sus estructuras son menos rígidas y en que tienen menor temor a asumir riesgos. Por eso pueden responder con mayor rapidez a las nuevas ideas y lanzarse sobre mercados nuevos, relativamente aleatorios.

Esta circunstancia también puede explicarse por la intervención de variables adicionales, entre las que sin duda destacarían la diversidad legislativa y la modernización del marco legal, así como la intervención pública en esta materia, aun cuando todavía existen distor-

siones jurídicas y dificultades derivadas de su inserción en un entorno hostil que limitan la competitividad de este tipo de empresas e incluso un mayor desarrollo.

Se constatan así dos hechos importantes:

— Que en períodos de crisis, el cooperativismo de Trabajo Asociado se ha desarrollado creando empleo, al mismo tiempo que se destruía en la empresa tradicional. Hecho que se ha confirmado para este nuevo período.

— Que en época de reactivación económica, el Cooperativismo de Trabajo Asociado ha generado empleo con mayor rapidez que otros sectores.

En lo que respecta a las actividades que marcan el desarrollo más reciente de empresas Cooperativas de Trabajo Asociado, es de destacar cómo ésta ha ido alejándose del modelo característico de la reconversión de la vieja empresa industrial en crisis. En estos últimos años el peso de estas empresas reflotadas ha decrecido, por diversos motivos. El sector está formado hoy, mayoritariamente, por empresas *ex-novo*, de pequeña dimensión y con una alta proporción de empleo cualificado.

Estas cooperativas acogen nuevas formas de empresa vinculadas a cambios significativos en algunas actividades industriales y de servicios, resultado de la reestructuración de los procesos productivos, la incorporación de las nuevas tecnologías y la reactivación hacia actividades del terciario avanzado, como consecuencia de los procesos de robotización en el sector industrial, de la informatización de los servicios y de las menores exigencias de inversión en inmovilizado, comparativamente con otro tipo de actividades productivas.

Seguramente sean estas formas de Cooperativas de Trabajo Asociado, por su mayor incidencia en la generación de empleo, la vocación y formación empresarial de los socios que las integran, la cultura empresarial cooperativa en que se desenvuelven y su mejor saber hacer profesional y técnico, las que disponen de un futuro más prometedor.

La generación de nuevas Cooperativas de Trabajo Asociado frente a la alternativa del desempleo ofrece ventajas evidentes. Pero tam-

bién las ofrece frente a la alternativa de la materialización de los mismos proyectos empresariales bajo fórmulas jurídicas distintas. En las cooperativas, la precariedad en el empleo es menor, ya que sólo un 13 por ciento de los trabajadores de CTA son eventuales, frente al 32 por ciento de media que alcanzan en el resto de las empresas españolas.

Las cooperativas se muestran así como una interesante vía de creación de empleo más estable, lo que en una situación económica como la actual, en la que el nivel de desempleo en España duplica la media de los países de la UE, se manifiestan con mayor intensidad una serie de factores que están favoreciendo el desarrollo de las empresas de Economía Social.

— Por una parte, su propia evolución, basada en un planteamiento estructural ofensivo, frente al coyuntural y defensivo que le ha caracterizado a lo largo de su historia, en el que el principio de eficacia empresarial se constituye como posibilitador de todo el resto de operaciones socioeconómicas.

— Las estrategias de flexibilización defensiva del mercado laboral, que no sólo afectan a la estabilidad en el empleo, ya que en este contexto las Cooperativas de Trabajo Asociado pueden suponer no sólo una salida natural de algunos trabajadores, sino también un instrumento de recuperación y dinamización, al aportar tanto oportunidades de empleo como la posibilidad de generar el embrión de un nuevo entramado empresarial.

— El aumento del desempleo y en consecuencia el desplazamiento hacia modelos de empresa que garanticen no sólo el mantenimiento sino el incremento de los niveles de ocupación.

— La aparición de la denominada cultura de la co-responsabilidad, que pone de manifiesto el rechazo a delegar en una minoría las decisiones y responsabilidades que implican directamente los intereses económicos y laborales, caracteriza un cambio hacia modelos socio económicos, hacia formas de empresa en las que junto con las características propias de ésta, coincidan los principios de democracia y participación.

Pero ante un hecho de tanta significación como la creación de empleo y la lucha contra el paro, no caben soluciones sencillas, y la

situación actual va a requerir largo tiempo y grandes esfuerzos para superarlo, ya que la capacidad para crear empleo depende básicamente de factores estructurales y coyunturales, tales como las condiciones tecnológicas, el volumen de la demanda interior, la evolución del comercio exterior, la composición sectorial de la producción, las tasas de crecimiento de salarios y beneficios y el grado de competitividad.

Independientemente de estos condicionantes, en definitiva, la posibilidad de incidir efectivamente en procesos de generación de empleo depende de las condiciones que se establezcan en las estrategias de las empresas. La empresa que es competitiva, aumenta la producción y el empleo, al mantener o ganar cuotas de mercado, obteniendo además mayor rentabilidad, lo que es condición necesaria para nuevas inversiones y creación de puestos de trabajo a medio plazo.

En este contexto es evidente que las cooperativas participan efectivamente en estos procesos, si bien debemos ser conscientes de sus limitaciones, evitando la generación de expectativas desmesuradas. Es necesario comprender que la solución de determinados problemas que se generan a través de procesos complejos no puede ser obra de un único instrumento, sino de la utilización conjunta de varios. Entre ellos, las cooperativas tienen un rol importante, pero no exclusivo ni excluyente.

Ante este escenario, al movimiento cooperativo no le queda otro remedio programático que continuar profundizando en su propia especificidad, diseñando su estrategia de futuro, la cual debe contemplar, mediante la corrección de errores y el desarrollo de potencialidades, la puesta al día del proyecto cooperativo, aflorando su carga innovadora.

Por tanto, lejos de lamentar pesos ideológicos y trabas funcionales, lo que debemos hacer es precisamente potenciar los valores cooperativos, a la luz de las nuevas realidades sociales, tecnológicas, comerciales y financieras, animando a la participación de los implicados y comprometiéndolos en el proyecto, en ese característico consenso sociocultural que está implícito en el mensaje cooperativo.

Cada vez existen menos dudas de las posibilidades de desarrollo del cooperativismo de trabajo asociado, pero si queremos que efecti-



vamente se materialicen, éste debe, simultáneamente, aprovechar sus sinergias naturales para la potenciación de sus puntos fuertes y afrontar los retos de las limitaciones que el mismo tiene, partiendo de la premisa de que se trata no tanto de subsistir como de evolucionar.

No podemos considerar el cooperativismo como una construcción tendente a cristalizarse en un orden fijo e inamovible; los cambios que se producen en el entorno nos obligan a cuestionar permanentemente las ideas y las formas de organización y de gestión.

Porque es en el entorno europeo donde se va a posibilitar el desarrollo del Cooperativismo de Trabajo Asociado y el referente de la Europa Comunitaria va a estar presente en las estrategias del sector, tanto en la afloración de potencialidades no exploradas como en la solución de los problemas que limitan su evolución actual.

Es en este contexto de mercado único, pensado para los grandes grupos multinacionales, pero donde el 99 por ciento de los 13 millones de empresas europeas tienen menos de 50 trabajadores y proporcionan empleo al 60 por ciento de los aproximadamente 92 millones de trabajadores, donde nos tendremos que mover.

Una de las consecuencias más evidentes de la integración económica en Europa es el aumento de la competencia empresarial. El comportamiento de las empresas con carácter general, en el gran mercado europeo, se verá fundamentalmente caracterizado por la posibilidad de concurrir libremente, y en relación con ello, otro de los grandes problemas con el que habrán de enfrentarse numerosas empresas españolas, por supuesto las cooperativas, y dentro de ellas las CTA, es el de la urgente necesidad de incorporar y adaptar los cambios de todo tipo que permitan realizar un papel digno. Las empresas cooperativas de trabajo asociado tendrán que aumentar su esfuerzo inversor para modernizar y adaptar sus estructuras productivas, si quieren hacer frente a la actual coyuntura económica.

En cualquier caso, para ganar en competitividad, y considerando que ésta, de forma general, es el resultado combinado de estrategias empresariales acertadas en un determinado contexto de políticas públicas que puedan hacerlas posibles, y contando siempre con el condicionamiento del entorno en el que las empresas desarrollan sus actividades, la Cooperativa de Trabajo Asociado tiene que decidir su

nueva identidad en la actual configuración de mercados, así como la manera y medios para desarrollarla.

El concepto de competitividad es tan amplio, que alberga la posibilidad de que las posiciones competitivas de las empresas puedan alcanzarse por caminos muy diversos. La gran dimensión y el correspondiente control del mercado facilitan indudablemente la obtención de ventajas competitivas, pero no constituyen una condición necesaria. Las estrategias adoptadas y las características del sector de actividad pueden ofrecer alternativas favorables a las cooperativas, mayoritariamente empresas de pequeña y mediana dimensión.

La característica fundamental de toda organización competitiva es el hecho de diferenciarse de las demás. Competitividad implica plantear diferencias, bien sea en productos, bien sea en costes de producción o bien en cuanto a la forma de organizar la empresa y su adaptación a las situaciones de mercado.

Ser competitivo, en nuestro caso, implica identificar el origen de las ventajas competitivas de las cooperativas, como soporte fundamental en que apoyar su estrategia frente a los competidores actuales y potenciales.

Pero no basta con conocer los aspectos que diferencian a la empresa respecto a agentes antagonistas en el mercado, sino que hay que saber sostener y defender las ventajas en el tiempo, como forma de evitar que las amenazas del entorno perjudiquen la posición competitiva actual o no dejen mejorarla.

Cada vez existen menos dudas de que el futuro de la empresa depende de las personas que realmente están haciendo el trabajo. Los empresarios más activos que dirigen las empresas de éxito, descubren la absoluta necesidad de una adhesión de sus asalariados a todo o parte de su proyecto. Si no, confiesan, no hay eficacia real. Admiten, en fin, que la empresa es una colectividad a la que las reglas de juego no pueden serle impuestas sin más.

Este hecho, que supone un cambio táctico en los comportamientos de la empresa tradicional, permite establecer, casi con carácter de axioma, la ventaja competitiva de concepción de la cooperativa.

En efecto, si un sistema empresarial está sustancialmente más cercano al modelo de la participación y aprovechamiento de la creativi-

dad de los recursos humanos, es el sistema cooperativo. La empresa cooperativa no se concibe sin la persona. El factor humano se constituye desde el principio en el elemento básico sobre el que se erige la empresa. Sin él no hay ni imaginación ni innovación. La persona, que evoluciona y que desde un principio transforma su medio ambiente, siempre ha estado presente en todo lo conceptual y formal que se incluye en el modelo cooperativo.

Este hecho diferenciador se proyecta como una de las claves de desarrollo futuro de nuestras empresas: potenciación del capital humano en todos los frentes.

Cada vez se hace más evidente que por encima de cualquier otra cosa en los países industriales maduros lo que se necesita es una nueva cultura de empresa con una corresponsabilidad de todos, con mejor organización y con una acumulación del factor humano. Pero lograr en la empresa actual esta participación integrada supone un profundo cambio de actitud y cultura ética en las relaciones empresa-trabajador.

Este ha sido desde siempre el elemento definidor de las cooperativas. Por eso nos atrevemos a concluir que la propiedad y la gestión democrática dan lugar efectivamente a niveles superiores de compromiso y solidaridad de los trabajadores, y que con frecuencia de ello se deriva una ventaja en cuanto a la productividad del trabajo y a la rentabilidad.

Gestión democrática y propiedad aportan el fundamento jurídico y en definitiva la motivación para su participación. Aportan el fundamento jurídico, porque los derechos de voto y otros pueden ligarse a los resultados de su aportación. Son factores de motivación de los trabajadores, porque tienen derecho a cualquier aumento de la productividad que derive de su participación.

Por otra parte, en la empresa considerada como sistema, existe un subsistema político, que se responsabiliza del eje de autoridad y toma de decisiones; un subsistema económico/técnico, cuya misión básica es la racionalización de los factores y el flujo productivo, y por último, un subsistema individual, que viene a representar los intereses y emociones personales de todos los que integran el colectivo.



La armonía de estos tres subsistemas con criterios funcionales y la adecuada materialización de una política de participación de los socios trabajadores propia de la empresa cooperativa, por razones de iniciativa, sentido de pertenencia y dinámica de motivación, se convierten en factores clave de éxito de las cooperativas.

Esta política de fomento de la pertenencia que, sin duda alguna, desarrollan las cooperativas, tiene consecuencias sobre la creatividad empresarial, la innovación, la apuesta en el riesgo y la flexibilidad; factores que afloran más fácilmente en un contexto de confianza y de colaboración, motivados por la existencia de un decisivo componente comunitario, al configurar un sistema empresarial en el que la actitud de los participantes se inspira en el sentimiento de construir un todo, generando un clima social caracterizado por un alto grado de consenso.

La globalización de nuestras economías y la creciente complejidad de relaciones en que se desenvuelven las empresas conducen necesariamente a afrontar los retos del mercado con organizaciones y servicios cada día más flexibles. Nuestras empresas son cada vez más sensibles a los ciclos económicos, y esta dependencia está reñida con cualquier concepto que suponga rigidez.

Uno de los requerimientos actuales y de los próximos años será movilizar y hacer móviles. Debido a los cambios tecnológicos, al ritmo de las innovaciones, a la competencia internacional, la necesidad de flexibilidad y de movilidad será permanente: de las empresas, de los sistemas técnicos, movilidad de los conocimientos, de los horarios, de los salarios, etc.

Esta forma de hacer, que plantea dificultades para las empresas en general, surge en la cooperativa de forma espontánea, como reacción ante el nuevo orden de cosas generado por los cambios en el entorno. Esta adaptación permanente, la defensa y evolución de la cooperativa y de quienes se integran en la misma, se propicia y lleva a cabo por la existencia de una cultura cooperativa, a través de la cual se aprovecha el caudal motivacional que se dispone de forma latente, que facilita la realización de ajustes recíprocos entre empresa y socios trabajadores.

De esta forma, factores considerados claves para la mejora sostenible de las empresas, como la vinculación de salarios con producti-

vidad, flexibilidad en la organización del trabajo y el desarrollo de una organización más eficaz y coordinada, se contemplan y aplican con normalidad en muchas cooperativas. Cada vez son más las cooperativas que se cuestionan la laboralización formal que condiciona y distorsiona las relaciones societarias, considerando como mejor garantía para los empleos la propia productividad y rentabilidad de la empresa. Estas han asimilado que, por exigencias del mercado, necesitan optimizar sus costes de producción, incluidos los salariales, ya que de no acometer los cambios de estructura de costes y de productividad, dentro de los márgenes de tiempo y alcance que exige el mercado, el resultado podría ser la desaparición de la cooperativa.

Pero la potenciación de las ventajas competitivas intrínsecas al modelo cooperativo no debe aislarse del conjunto de condicionantes que definen la competitividad.

La competitividad depende en gran medida de la capacidad para innovar. La innovación tecnológica constituye un bien que necesariamente tiene que permeabilizarse y ser absorbido por las Sociedades Cooperativas.

Las Cooperativas de Trabajo Asociado no pueden vivir aisladas de los acontecimientos que a diario surgen en el campo de la investigación y de la innovación. La innovación y las nuevas tecnologías se pueden copiar o comprar y asimilar y, de alguna forma, la mayoría de las empresas en el mundo son consumidoras de tecnologías foráneas; pero debe existir paralelamente un esfuerzo investigador e innovador propio, condición indispensable para poder ser competitivo.

Por otra parte, la potenciación de los elementos materiales de la empresa cooperativa de trabajo asociado pasa por una sólida financiación. En esta línea, el cooperativismo de trabajo asociado debe corregir la actual limitación que le condiciona para aprovechar las nuevas ingenierías financieras. Si realmente podemos estar presentes en otras innovaciones, también podemos estar en ésta.

Existen hoy suficientes propuestas, teóricas y prácticas, que permitirán la posibilidad de reforzar los recursos propios, participando en los mercados de capitales, sin renunciar a ninguna de las características centrales de la filosofía cooperativa. Debemos, por tanto, orientar un nuevo enfoque de los tratamientos de las técnicas de cap-

tación de ahorro popular, que permitan avanzar en la modernización de estos aspectos.

Por último, las economías de escala, necesarias para afrontar las consecuencias que se derivan de la supresión de las fronteras comerciales, nos obligará, al igual que al resto de las Pymes, a aumentar su dimensión o a buscar socios complementarios para poder sobrevivir en un mercado de mayor dimensión, abierto a toda clase de competencias.

De este reto parece que quedarán al margen las llamadas microempresas, ya que su escasa dimensión y plantilla (entre 1 y 9 trabajadores) reduce su protagonismo a los parámetros actuales y salvo escasas excepciones se verán afectadas de forma neutra.

Pero es aquí donde las Cooperativas de Trabajo Asociado pueden encontrar dificultades de adaptación, como consecuencia de las limitaciones propias de este tipo de empresas, fundamentalmente las que se derivan de la dificultad de vertebrar cooperativas de alta intensidad de capital; la Cooperativa de Trabajo Asociado se mueve en el ámbito de la Pyme, y difícilmente se dan en el sector empresas que rebasen los 1.000 socios. Las razones son evidentes, a falta de un potencial para generar grandes masas de capital, la empresa cooperativa de trabajo asociado debe hallar su propio segmento de mercado.

Por otra parte, entendemos que en esta dimensión de empresa es posible materializar de forma adecuada los principios básicos del cooperativismo y evitar que alguno de los elementos distorsionadores de carácter interno puedan actuar negativamente sobre la empresa.

Su debilidad individual debe fortalecerse a través de las colaboraciones colectivas, buscando los nexos de comunicación, entendimiento y vocación conjunta, la fortaleza que se les niega a cada Cooperativa de Trabajo Asociado considerada aisladamente, y que constituye su debilidad básica.

Las posibilidades de fusión, absorción, colectivización de riesgos y creación de entidades filiales orientadas hacia la expansión plantean problemas que hay que superar con renovada imaginación, porque no es posible ni deseable aceptar que la realización de cuestiones de carácter estratégico sólo puedan materializarse a través de la tradicional empresa de capitales.

Como punto de partida, la intercooperación debe verse como factor de aglutinación en las empresas cooperativas de trabajo asociado, de intereses coadyuvantes y cercanos, donde el esfuerzo sea capaz de ser percibido día a día. El nuevo marco de referencia antes indicado está empujando a coordinarnos regional y nacionalmente para conseguir la dimensión adecuada. Tal vez aquí podría preguntarse si realmente hacemos todo lo que podemos en este sentido.

Pero las sinergias naturales no deben circunscribirse sólo a los ámbitos sectoriales o de similitud comercial. Tenemos que profundizar también en la coordinación intersectorial bilateral y multilateral. Es esta la dinámica que dará cohesión global al proyecto, y la que permitirá el avance posterior en temas de esta índole.

Si somos capaces, pues, de situarnos estratégicamente considerando en sus puntos fuertes las limitaciones existentes, seguramente podremos no solamente generar las condiciones necesarias para que la implantación y desarrollo de las cooperativas sea un hecho, sino también aprovechar el potencial existente para la creación de empresas competitivas y de más y mejor empleo.



# La experiencia del modelo SAL en la superación de la crisis

---

Miguel Millana Sansaturio  
Economista.  
Presidente de CONFESAL

## I. LOS ORIGENES DEL MODELO EMPRESARIAL AUTOGESTIONARIO. EL SENTIDO DE ESTE TIPO DE EMPRESAS

Es en el año 1843 en Rochdale (Inglaterra) donde se creó la primera institución con el nombre de cooperativa. Fueron 28 artesanos tejedores que, para sobrellevar las dificultades económicas que atravesaban, se unieron y crearon la primera cooperativa de consumo. Tardaron casi un año en redactar los estatutos que habrían de regir su actividad social y económica, tiempo que fue aprovechado para ir ahorrando lo que fue la aportación inicial de una libra por socio. Con las 28 libras que juntaron, pudieron abrir un almacén con los artículos de primera necesidad para ellos y sus familias.

Estos fueron los primeros pioneros del cooperativismo, tal y como lo conocemos hoy. No eran grandes genios ni personas ilustres, sino gentes de pueblo muy sencillas con una voluntad e ideas extraordinarias, porque tuvieron el acierto de basarse en unos principios tan democráticos y justos que todavía perviven en las cooperativas de nuestros días.

De las ideas básicas de la sociedad de Rochdale surgieron los principios básicos en los que modernamente está basado el Cooperativismo en todo el mundo. Estos principios son seis:

1. Puerta abierta.
2. Control democrático.
3. Interés limitado al capital, si hay alguno.
4. Proporcionalidad en la distribución del excedente.
5. Previsión para educación.
6. Cooperación entre cooperativas.

Esta breve reseña del origen del moderno cooperativismo no es más que la cristalización de un proceso histórico, mucho más lejano en el tiempo, que ha implicado la solidaridad entre personas para superar dificultades en el acceso a bienes o servicios, aunando esfuerzos individuales para obtener aquello que deseaban al menor coste posible.

Se trata, pues, de una unidad empresarial de carácter autogestionario cuyos protagonistas son personas en general con limitada capacidad económica, que se unen para un fin común, por ejemplo, el acceso a un puesto de trabajo estable.

## II. LA SOCIEDAD ANONIMA LABORAL

### Sentido inicial y evolución

Cuando finales de la década de los 70, coincidiendo con los peores años de la crisis económica, los gobiernos de turno se plantearon la regulación de las ayudas dirigidas a las empresas con forma jurídica de sociedad anónima, lo hicieron para tratar de salvar, en la medida de lo posible, los patrimonios empresariales, corresponsabilizando a los trabajadores (agobiados por la perspectiva de un largo desempleo) en la gestión de la empresa en crisis.

Es probable que ningún político de la Unión de Centro Democrático pensara que, en la década de los 80, las sociedades anónimas laborales surgidas de aquellas propuestas políticas de urgencia, darían pie a la creación de más de 8.000 empresas, de las que alrededor de 6.000 vieron la luz en el período 1986-91.

Actualmente la cifra depurada del censo de Sociedades Anónimas Laborales de todo el estado español nos sitúa en el entorno de 6.000 empresas, 60.000 socios y 80.000 empleos.

Estamos tratando, pues, con un sector de la economía social cuyo volumen de negocio, estimado a nivel de Estado, se puede establecer en el entorno de los 700.000 millones de pesetas.

La realidad es que la SOCIEDAD ANONIMA LABORAL ha ido derivando hacia una empresa alternativa autogestionada, alejándose de su característica originaria asociada a la crisis empresarial.

El fundamento de la SAL difiere de las sociedades mercantiles, entre otros aspectos, en las motivaciones económicas laborales y psicológicas del accionista, así como en el origen social y capacidad económica de dicho accionista.

De estas motivaciones se pueden destacar las siguientes:

1. El accionista de la sociedad anónima laboral no busca, en principio, obtener rentabilidad «especulativa» ni en términos de tasa de interés como retribución del capital invertido.
2. Tampoco persigue como fin en sí mismo «ser propietario o dueño» de la empresa o de los medios de producción.
3. Su objetivo prioritario es asegurarse un puesto de trabajo estable y bien retribuido.

Esta motivación ha sido generalmente muy aceptada en período de crisis económica, y por tanto de desempleo, pero a medida que la situación económica mejora, se ha visto reforzada por la aspiración de poseer un negocio propio que le facilite una independencia frente al empleo asalariado, una estabilidad a largo plazo fomentando la ampliación del patrimonio de la empresa. Así pues, los nuevos accionistas son trabajadores o empleados con un nivel de cualificación «medio-alto».

Estas circunstancias generan una nueva figura empresarial que como mínimo presenta otras características diferenciadas:

— Nos encontramos ante un empresario que preferentemente planificará sus estrategias de inversión dentro del horizonte temporal del largo plazo.

— No tiene una especial predilección por los negocios «rápidos» que implican realización inmediata de beneficios y por tanto «abrir y cerrar» empresas. En consecuencia tenderá a crear y ampliar el patrimonio empresarial común, frente a la alternativa de fuertes repartos de dividendos o beneficios.

— Es, pues, un empresario «muy inversor», con una fuerte inclinación hacia la capitalización de los beneficios, ya que primará la AUTOFINANCIACION por encima de todo. Sus ingresos los obtiene principalmente de su condición de socio-trabajador.

Por tanto las rentas del capital derivadas del cobro de dividendos por sus acciones al final del ejercicio son accesorias, y de esta manera va

a ejercer una resistencia enorme ante la posibilidad de perder su fuente principal de ingresos, lo que le conducirá a efectuar sacrificios en la percepción de ingresos y asunción de riesgos por encima de lo normal.

— Naturalmente el socio trabajador de la SOCIEDAD ANONIMA LABORAL posee un patrimonio personal muy limitado, que no obstante, en un porcentaje mayoritario de los casos, lo pondrá en juego para asegurar el buen funcionamiento y la continuidad de la empresa.

La figura jurídica de la SOCIEDAD ANONIMA LABORAL ha nacido en el seno de la crisis económica, ha sabido sobrevivir a sus efectos y se ha consolidado en la fase de recuperación económica. Su futuro está ligado, salvando algunas especificidades, a la superación de los males que aquejan a la pequeña y mediana empresa en general, que se resumen en el mantenimiento o no de niveles suficientes de competitividad.

### La forma jurídica SAL

La Sociedad Anónima Laboral no se regula jurídicamente hasta el año 1986 con la promulgación de la Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales, pero ya desde finales de los años sesenta se empiezan a dar ejemplos de lo que después serían las Sociedades Laborales.

SALTUV, Sociedad Anónima Laboral del Transporte Urbano de Valencia, fue un primer ejemplo muy limitado y fracasado.

Con la creación del Fondo Nacional de Protección al Trabajo (FNPT), creado por Ley de 20 de julio de 1960 y constituido por Decreto de 22 de diciembre de 1960 número 2570/60 del Ministerio de Trabajo, se gestionaron una serie de ayudas a los trabajadores para la adquisición de acciones de la empresa en crisis en la que trabajan, con el fin de mantener sus empleos.

Las ayudas se regulaban por Orden Ministerial y se concedían bajo la forma de préstamo a largo plazo a bajo tipo de interés, en una cuantía modulada por puesto de trabajo creado, que oscilaba a finales de los 70 entre 300.000 y 600.000 pesetas, llegando en 1982 hasta las 900.000 pesetas por trabajador.

Las cantidades concedidas llegaban a sus destinatarios con una dilación enorme, que oscilaba entre uno y dos años.

Las condiciones para su concesión fue lo que, posteriormente modificado, sería la base jurídica de la SAL, es decir: el 50 por ciento del capital debía estar en poder de los trabajadores asalariados fijos, las acciones debían ser nominativas y ningún accionista individual, persona física o jurídica, podía poseer más del 25 por ciento de las acciones.

Las bases que actualmente constituyen la Sociedad Anónima Laboral son las siguientes:

1. Se trata de una sociedad en la que al menos el 51 por ciento del capital social está en manos de accionistas que están dados de alta en Seguridad Social como trabajadores por tiempo indefinido y a jornada completa.

2. Las acciones son nominativas (no al portador).

3. Ningún accionista individual posee un paquete accionarial superior al 25 por ciento del total.

4. El capital social es igual o superior a 10 millones de pesetas.

Las tres primeras bases enumeradas constituyen las condiciones que regula la Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales, para formar una Sociedad Anónima Laboral (en adelante SAL).

Así pues, una SAL es una Sociedad Anónima que cumple las condiciones enumeradas en los tres primeros puntos del apartado anterior. Se rige por la Ley específica 15/1986 mencionada y por la Ley de Sociedades Anónimas.

Es por tanto una mercantil como otra cualquiera en cuanto a sus órganos de gobierno y control, es decir, Consejo de Administración y Junta General de Accionistas. Pero cumple unas condiciones especiales en cuanto a los derechos de suscripción preferente de las acciones, en caso de transmisión de acciones que estén en manos de socios trabajadores.

La SAL admite la posibilidad de que hasta un 49 por ciento de las acciones esté en manos de socios no-trabajadores. Siempre respe-

tando el límite máximo del 25 por ciento para cada accionista individual.

### **Influencia del modelo SAL en la legislación cooperativa**

La actividad legislativa en materia de economía social ha sido amplia en los últimos diez años. Prácticamente todas las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en esta materia han legislado; algunas, como Cataluña, Comunidad Valenciana y Euzkadi, incluso lo han hecho por dos veces, reformando sus primeras leyes de cooperativas.

El esfuerzo por modernizar la regulación legal de las cooperativas se ha visto plasmado en la Ley General de Cooperativas, de ámbito estatal. Otras leyes, tales como la de Cooperativas con sección de crédito, que ha atendido a una realidad específicamente valenciana, las diversas leyes autonómicas de cooperativas en la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía y el País Vasco; la Ley de régimen fiscal de las cooperativas, o la ley de cooperativas de crédito de ámbito estatal, y la Ley de Sociedades Anónimas Laborales.

La moderna concepción que supone la SAL en la economía social introduce varios factores que inducen una mayor solidez empresarial, sin olvidar el carácter preeminente de los trabajadores en la gestión y en la propiedad de la empresa. Estos factores son:

1. Mayor armonía entre capital y trabajo. Entre riesgo empresarial y capacidad de decisión.
2. Mayor estímulo a la aportación de capital y avales a la sociedad.
3. Mayor estabilidad en el capital social.
4. Mayor capacidad de integración de nuevos socios.
5. Mayor facilidad para integrar a aportantes de capital en el proyecto empresarial.
6. Posibilidad de integrar socios no-trabajadores pero ligados a aspectos estratégicos de la empresa. Por ejemplo: Socios comerciales, tecnológicos, diseñadores, propietarios de marcas... entre otros.

Una adecuada financiación es un factor tan estratégico en la consolidación de un proyecto empresarial, como otros factores de carácter tecnológico, comercial o de producto. La SAL da una respuesta más flexible y equilibrada que la cooperativa a diversos aspectos como los ya enunciados, pero sobre todo a la evidente necesidad de dotar con fondos propios en un nivel suficiente la financiación total de la empresa.

No obstante no hay que hacerse demasiadas ilusiones, el mecanismo de captación de socios capitalistas está disponible, pero la realidad dice que no es utilizado en toda su potencialidad. Hay dos aspirantes potenciales a socios de capital:

- a) Las administraciones públicas, utilizando esta opción para orientar sus recursos de fomento empresarial.
- b) Las personas físicas o jurídicas relacionadas de alguna manera con la empresa.

La estadística dice que el 80 por ciento del capital social de las SAL está en manos de sus socios-trabajadores. ¿Quién ostenta el 20 por ciento restante? La respuesta es que, salvo contadas excepciones, este porcentaje de acciones lo poseen familiares directos de los socios-trabajadores.

Las sucesivas reformas de leyes cooperativas de ámbito autonómico se han volcado en flexibilizar tanto, y dar tanta importancia a la captación de socios capitalistas denominados «asociados», que han perdido gran parte de la identidad tradicional cooperativa, que colocaba en un lugar prioritario al socio como persona y relegaba a un lugar secundario al capital.

### III. CRISIS EMPRESARIAL Y SOLUCIONES EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SOCIAL: LA SAL

#### **El contexto económico actual. El problema del acceso al empleo**

La interrelación entre las economías nacionales a nivel mundial condiciona de una manera absoluta la forma de entender y desarrollar la empresa. El término «competitividad», nada novedoso y obvio

para cualquier empresario, ha cobrado una dimensión nueva en los estamentos de decisión del poder político, y ello se ha traducido en una nueva manera de entender la política industrial, priorizando el apoyo a la denominada «economía productiva».

Hace muchos años que el principal problema de la economía española es el elevado nivel de desempleo que registra. O quizá, por decirlo de otra manera, la incapacidad de utilizar sus recursos humanos o su fuerza de trabajo de forma más eficaz.

Pero el problema de utilizar la fuerza de trabajo con eficacia cobra en estos momentos una dimensión socio-política ante la exigencia de los ciudadanos de mayores niveles de empleo como un elemento irrenunciable de acceso al «bienestar». El Estado del Bienestar no se puede entender sin empleo, ya que el acceso a determinados aspectos de éste solo es posible disfrutando de unos niveles de renta, aunque éstos sean modestos.

En España la población en edad de trabajar, que se cifra en 15,5 millones de personas, ha venido experimentando un crecimiento enorme, alrededor de 3,4 millones de personas en el período 1970-94, que el mercado de trabajo no ha sido capaz de absorber, de manera que el paro se sitúa en 3,6 millones de personas con una tasa del 23,5 por ciento en el 1.º trimestre de 1995. Durante el segundo trimestre se han creado 167.330 empleos y el paro se ha reducido en 110.000 personas, para situar la tasa de desempleo en el 22,73 por ciento.

En los últimos doce meses se han creado 299.770 puestos de trabajo, con una disminución del paro de 225.410 personas; aunque esta evolución reciente del empleo es positiva, todavía es insuficiente para absorber el desempleo existente.

Hay que continuar buscando nuevas fórmulas de acceso al empleo, pero en un sentido claro de creación de riqueza, y no de potenciar la cultura del subsidio. El autoempleo individual o colectivo son dos formas que, de potenciarse, pueden adquirir una cuota creciente en la actividad productiva y en el mercado de trabajo.

En la actualidad hay alrededor de 2,5 millones de empresas en España. El 90 por ciento de estas empresas poseen menos de 10 empleados, lo que indica un peso enorme de la pequeña empresa en el

conjunto de nuestra economía, y en consecuencia el apoyo a la creación de nuevas empresas puede constituir una forma de estimular la creación de empleo, vinculando propiedad, gestión y riesgo al mantenimiento del puesto de trabajo.

### **¿Es posible transformar una empresa en crisis en una empresa viable?**

En una mayoría de casos es posible hacer viable una empresa en crisis. Para que se ajuste a pautas que deriven en generar una SAL es imprescindible liquidar la anterior empresa, y una vez definidos y atendidos los derechos de los trabajadores, es decir, deudas salariales e indemnizaciones, comenzar el proceso de creación de la base social de personas que constituirán el accionariado de la SAL.

El proceso de transición a la nueva sociedad tendrá que tener en cuenta los siguientes aspectos:

— La liquidación de la antigua sociedad. Suele ser un proceso conflictivo por la inseguridad que genera en los trabajadores y por las opiniones que sobre la gestión empresarial anterior se forman los empleados.

La natural exigencia por los trabajadores del cobro de salarios atrasados, así como las indemnizaciones máximas a que tienen derecho, y, frente a esto, las disponibilidades líquidas y patrimoniales de la empresa en crisis, son elementos de tensión que jamás se resuelven a satisfacción de ambas partes.

La parte sindical tiene en esta fase el protagonismo más destacado, por tratarse de una etapa reivindicativa; pero incluso en ese momento, el hecho de que se vislumbre alguna posibilidad de crear una nueva empresa, puede dar cierto peso a las organizaciones empresariales de la economía social y reducir la incertidumbre existente sobre el futuro laboral de todos o parte de los trabajadores afectados por la crisis de la empresa.

— Intervención sindical. Se materializa a través de la representación sindical en la empresa. Se demanda a la empresa por despido de los trabajadores o bien se negocia el expediente administrativo

de rescisión de los contratos de trabajo. Se pactan indemnizaciones o éstas se determinan por resolución administrativa, si se trata de expediente, o bien por sentencia judicial. Si no se pueden hacer efectivas por insolvencia, la empresa recurre al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA).

— La posición del empresario. Puede colaborar en el proceso de nacimiento de la nueva empresa laboral o no. Se han dado casos de distinto signo, en general depende de cómo se haya negociado el cierre de la empresa anterior y de la actitud de que haya hecho gala. Existen empresas laborales en las que el antiguo empresario se ha integrado como accionista minoritario, pero no es lo más frecuente. Para ello hay varias causas:

a) El empresario considera un fracaso personal en su gestión el cierre de la empresa. El hecho de que se convierta en una laboral no resulta un factor de prestigio personal en el mundo empresarial con el que se relaciona.

b) En la SAL ya no controla la gestión como antes. Ello no resulta de fácil acomodo para quien está acostumbrado a hacer y deshacer sin dar cuenta a nadie.

El error más frecuente del empresario es oponerse frontalmente a la constitución de la SAL, pensando que sin su apoyo fracasará. Suele llevarse un tremenda sorpresa, porque la empresa laboral supera con creces el plazo de vida que se le «otorga».

— Los acreedores ordinarios: Son empresas que lo tienen todo perdido y es relativamente fácil negociar con ellas, si interesa, parte de la deuda anterior, o bien una relación en condiciones favorables para el futuro, una vez creada la nueva SAL.

— Los bancos: Son los acreedores más duros, pero que más amarrado tienen al empresario con garantías y fianzas o hipotecas sobre bienes particulares o propiedad de la empresa. Les interesa también negociar con la nueva empresa laboral.

El Banco de España penaliza sensiblemente la morosidad de los clientes de las entidades financieras. Por ello les resulta una opción muy interesante «realizar» los activos empresariales vendiéndolos directamente, o mediando una subasta judicial, a la SAL.

— Los acreedores institucionales: Hacienda y Seguridad Social. En principio son acreedores duros, pero con una rigidez y falta de flexibilidad negociadora tan fuerte, que en la mayor parte de las ocasiones no son capaces de recuperar parte de las deudas al antiguo empresario y en cambio se ceban en la nueva empresa, tratando de provocar un proceso de sucesión de empresa con el fin de que la SAL se haga cargo de las deudas que la antigua empresa tenía contraídas con estas entidades públicas.

Hacienda y la Tesorería de la Seguridad Social, por falta de una normativa adecuada, se pueden convertir en el principal obstáculo para la creación de una empresa de economía social, surgida de un proceso de crisis empresarial.

#### **IV. LAS SOCIEDADES ANONIMAS LABORALES, SU REALIDAD ACTUAL. CIFRAS. ANALISIS CRITICO**

Las realidad empresarial de las SAL no hay que verla únicamente desde el punto de vista de la cantidad que, aún siendo estimable, no es una forma jurídica con un peso definitorio en la empresa española.

Su principal baza la juega en los aspectos cualitativos de superadora de crisis empresariales y de nuevas oportunidades para explotar negocios en los que el empresario esté involucrado personalmente como trabajador y no únicamente como frío inversor.

Ha demostrado cumplir esas funciones con éxito en un número suficiente de ocasiones. Pero también juega la baza del futuro. Nadie duda que España sin las SAL sería un país menos industrializado y con más desempleo.

Cuando la tasa de beneficio empresarial cae, hay personas, potenciales accionistas, a los que les sigue interesando apostar por su empresa aunque el beneficio sea pequeño, porque su objetivo lo tiene puesto en otra prioridad, su puesto de trabajo estable.

En cambio habrá empresarios o inversores que no estarán dispuestos a arriesgar su dinero si no obtienen una ganancia por encima de un nivel mínimo. ¿Cuál es este mínimo? Quizá sea un porcentaje lo suficientemente elevado como para que las condiciones de competitividad de ciertos negocios no lo puedan soportar.

## Empresas duraderas

Bajo las condiciones descritas en el punto anterior, es fácil deducir el compromiso del empleado-socio con su empresa. La experiencia es que la duración de las SAL al menos triplica a la de las PYMES con forma de SL o SA. La mortalidad de la SAL es baja y principalmente por causas extremas.

## Solución a crisis empresariales

Una de sus virtudes, como es la de solventar crisis empresariales, se puede convertir en un instrumento manipulable, con la connivencia de los trabajadores equivocadamente dirigidos, y servir a intereses de determinados empresarios que descubran en la SAL la única vía posible de salvar su patrimonio personal de la ruina. Esto se da muy raramente, pero es preciso descubrir y denunciar esta perversión de una fórmula esencialmente positiva.

— Oportunismo fiscal y de ayudas públicas. Un aspecto inicialmente cuestionable es acudir a la fórmula SAL por pura conveniencia, por las ventajas que en materia fiscal se puedan obtener.

No obstante, hay que afirmar que es una situación reconducible a positivo.

¿Quién acudirá a la fórmula SAL, grandes magnates o empresarios con grandes patrimonios? Parece evidente que no será así. En todo caso serán pequeños empresarios que, asociados con sus trabajadores, descubran las ventajas de su integración como accionistas en un negocio que quizá había concebido inicialmente para ser dirigido por él mismo.

Esto no llevaría a otro fin que cumplir el mandato constitucional de facilitar el acceso de los trabajadores a la propiedad y la gestión de las empresas (Artículo 129-2 de la Constitución Española de 1978).

## Transformación en SOCIEDAD LIMITADA

Por falta de información adecuada y, por qué no decirlo, en algunos casos, por falta de profesionalidad o por oportunismo para obte-

ner ingresos adicionales, algunos asesores de empresas SAL han inducido su transformación en Sociedades Limitadas. Se estima en al menos el 35 por ciento el número de SAL que se han transformado en Sociedades Limitadas en el período 1990-93, manteniendo un reparto accionario similar o idéntico al de la SAL.

En 1989 se produce la adecuación de la legislación mercantil a la normativa europea y se reforma la Ley de Sociedades Anónimas; se modifican diversos aspectos, pero el más destacado es la elevación del capital social mínimo a diez millones de pesetas.

Aun cuando la modificación flexibilizaba enormemente el plazo máximo de desembolso del capital social, ya que lo dejaba a voluntad de los socios reflejado en los Estatutos Sociales, esto no se percibió y muchos profesionales asesores creyeron que pervivía aún el plazo máximo de un año en el desembolso del capital social tal como preveía la Ley 15/1986, de 25 de abril, de SAL.

La SAL experimentó en los años 1989-90 una reducción muy fuerte en la constitución de empresas: -25 por ciento en 1989 y -65 por ciento en 1990. A partir de 1991 se inicia el cambio de tendencia y en 1992, 93 y 1994 se vuelve a recuperar el ritmo normal de creación de SAL, con incrementos del 40 por ciento en 1992, 31 por ciento en 1993 y 22 por ciento en 1994.

## V. EL FUTURO DE LAS SOCIEDADES LABORALES

La recuperación del ritmo de constitución de SAL tanto en el ciclo depresivo como en el ciclo expansivo de nuestra economía, junto con los aspectos cualitativos de superación de crisis y alternativa para nuevos empresarios-trabajadores, ponen de relieve el acierto de la fórmula jurídica SAL y confirman las expectativas de su crecimiento y consolidación futura como modelo empresarial perteneciente a la Economía Social.

La Ley de Sociedades Laborales. El crecimiento de nuestro sector empresarial se puede ver muy reforzado, si se promulgase el anteproyecto de ley de Sociedades Laborales, propuesto por el INFES, en el que se regula la Sociedad Limitada Laboral. La rebaja del capital social mínimo a 500.000 pesetas, la reducción a tres del número míni-

mo de socios y la elevación del porcentaje máximo de tenencia individual de títulos al 33,33 por ciento del capital social, junto con otros aspectos fiscales y societarios, constituyen factores claramente positivos.

### **El papel de las organizaciones empresariales de la Economía Social**

Ya hemos comentado el papel positivo en el plano cualitativo que cumple nuestro modelo empresarial. La representación de los empresarios en España no se sustancia a través de procesos electorales como ocurre con las organizaciones sindicales, sino que se ha venido atribuyendo en parte en forma tácita, por el propio hecho por la representatividad derivada de la negociación de convenios colectivos y por la presencia en las Cámaras de Comercio.

Se ha realizado una gran labor en la vertebración de la Economía Social española, que cuenta desde 1993 con un organismo común, que es la Confederación Española de Empresas de Economía Social (en acrónimo CEPES). La juventud de esta organización empresarial le plantea el reto natural de abrirse paso en el panorama empresarial como interlocutor válido ante los poderes públicos, pero sobre todo ante el mundo empresarial, ya organizado en la CEOE. Dar los pasos con cautela y sin tensiones es delicado, pero posible.

Es claro que por la cuantía de las empresas y su peso económico no somos el sector mayoritario, pero agrupados en CEPES parece que la cuota que corresponde a la Economía Social tampoco es desdeñable.

Factor ideológico; eficacia empresarial; peso en el conjunto representativo empresarial.

La cultura empresarial participativa, solidaria y autogestionaria de los accionistas-trabajadores que integran estas empresas es el elemento diferencial respecto del resto del mundo empresarial. Este elemento es lo que justifica que los poderes públicos comprometan su voluntad política y sus recursos en fomentar y apoyar el desarrollo de este sector empresarial.

No obstante, en justa correspondencia, este apoyo debe tener como contraprestación unos niveles aceptables de eficacia en la gestión empresarial y una evolución positiva en términos de competitividad, ampliando su cuota de influencia en la producción de bienes y servicios y en el empleo.

### La formación continua

Debido a las características tan específicas de los accionistas de las SAL, la formación cumple un papel estratégico fundamental. Las organizaciones empresariales de la Economía Social hemos venido impulsando dos líneas de trabajo:

- a) Preparar a los administradores y técnicos de las SAL en las tareas de gestión empresarial.
- b) Preparación de los desempleados para conocer las bases del funcionamiento societario y de organización del trabajo y de las condiciones para crear y desarrollar una empresa.

Con variadas facetas este objetivo se ha visto cumplido a través del contrato-programa del CEPES con el Instituto Nacional de Empleo (INEM).

Las SAL cotizan a la Seguridad Social por el régimen general y por tanto las empresas y sus trabajadores, socios o no, tienen derecho a la formación continua gestionada por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). Esta Fundación está participada por las centrales sindicales y la Patronal CEOE. La Economía Social no participa en ella más que de una manera accesorio, sin presencia en sus órganos de gobierno.

Esto supone un obstáculo a la demanda de formación que exige la dura competitividad de la empresa actual, al tiempo que evidencia una marginación poco justificable desde cualquier punto de vista. Si contribuimos económicamente a dotar los fondos con las cotizaciones de nuestras empresas, no es justo que se nos margine de la gestión de esos fondos.

Es un asunto que aunque se está trabajando en ello de momento no se vislumbra la solución definitiva.



# El Mutualismo en la Economía Social

---

Francisco Alonso Soto  
Funcionario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

## I. INTRODUCCION COMO NOTA BIBLIOGRAFICA

Planteamos esta introducción como comentarios a una selección de libros que nos van a permitir una aproximación en cinco puntos (cinco textos) al tema del Mutualismo en la Economía Social.

### 1. Libro blanco de la Economía Social en España

Con fecha de 1992 aparece, publicado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la colección Informes, el *Libro Blanco de la Economía Social en España* obra de un gran equipo de trabajo (diez especialistas en cada materia) dirigida por los profesores BAREA TEJEIRO y MONZON CAMPOS y pilotada por la Sección Española del CIRIEC. Pues bien, en la página 30 del texto se puede leer que: «Por el contrario, las mutuas y mutualidades, y, sobre todo, las Cajas de Ahorros, no presentan mayores problemas desde la perspectiva de análisis cuantitativo, toda vez que se conocen con suficiencia sus magnitudes más relevantes. Esta es una importante razón para no haber incluido a las instituciones mencionadas en el ámbito de un estudio que tiene como uno de sus objetivos básicos, la cuantificación de la Economía Social». La cita, demasiado larga, es significativa por lo desconcertante. Dado que los datos son conocidos y fáciles de obtener, no se incluyen en un estudio que tiene por objeto la cuantificación de la Economía Social. La conclusión es clara: el *Libro Blanco...* no es el Libro Blanco de la Economía Social en España, sino un estudio sobre Cooperativas Agrarias, Cooperativas de Consumo, Cooperativas de Trabajo Asociado y Sociedades Anónimas Laborales. Ni siquiera todo el Cooperativismo está incluido, ya que fal-

tan, entre otros, el cooperativismo de consumo, de crédito, de vivienda, de sanidad... aunque tienen categorías propias en la Ley General de Cooperativas... Faltan, además, fundaciones, asociaciones sin ánimo de lucro... y las ya citadas Cajas de Ahorro, Mutuas y Mutualidades. No entendemos cómo los rigurosos autores del libro han aceptado esa denominación para su trabajo que no se corresponde con el contenido.

Por el contrario, estamos muy de acuerdo con el diagnóstico que se hace sobre el Mutualismo cuando se dice en la página 23: «Las Mutuas de Seguros y las Mutualidades de Previsión Social, que desde una perspectiva jurídica son entidades sin ánimo de lucro, con igualdad de derechos entre los socios, puerta abierta, doble condición de socio-usuario y otras características similares a las cooperativas, han vivido hasta fechas muy recientes, de espaldas a cualquier proceso de vertebración o simplemente de debate sobre la Economía Social. Sólo muy recientemente las Mutualidades de Previsión Social, a quienes se imputan cuatro millones de beneficiarios y 70.000 millones de pesetas en cuotas recaudadas en 1988, han comenzado a participar en los Encuentros Europeos de la Economía Social y a vincularse a instituciones como el CIRIEC ESPAÑA». También, la cita ha sido larga, pero en este caso es exacta, certera, clarificadora de la situación actual y hemos considerado importante recoger el testimonio de los prestigiosos autores.

## 2. Las cuentas satélite de la Economía Social en España

El libro es de 1995 y está editado por el CIRIEC ESPAÑA, al que nunca agradeceremos bastante sus esfuerzos por consolidar el concepto y el propio sector de la Economía Social en nuestro país. Contó con el patrocinio del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social (INFES) y, de nuevo, está dirigido por los profesores BAREA y MONZÓN que coordinaron un equipo de diez colaboradores. El texto que se titula con toda humildad: primera aproximación, es más *Libro Blanco* que el anterior, puesto que detalla las cuentas sector por sector, con lo que informa de la realidad de la Economía Social en nuestro país. Dentro del sector seguros hace referencia a sociedades, mutuas y Cooperativas de Seguros, Mutualidades de Previsión Social y Mutuas de Accidentes de Trabajo de la Se-

guridad Social. En las 50 páginas que van desde la 245 a 295, apartados 9.17; 9.18 y 9.19 se pueden encontrar las cifras básicas que dan idea de las dimensiones sociales y económicas del sector, de las que extractamos, a continuación, las siguientes:

	MUTUAS PATRONALES	MUTUALIDADES PREVISION	MUTUAS SEGUROS
N.º de entidades...	95	211 (1988)	75
N.º de socios .....	1.330.689	2.500.000	2.716.080
	empresas	(1990)	(1990)
N.º de beneficios..	8.183.700		
	trabajadores		
N.º de trabajadores	10.589	4.741 (1988)	4.741(1988)
		incluido el de MS	incluido el de MPS
Producción .....	129.936 millones	16.494 millones	48.391'6 millones
Valor añadido .....	36.869 millones	9.235 millones	26.000 millones

Nos limitamos a dejar constancia de los datos recogidos en el texto, si bien cuestionamos sin fundamento científico, desde luego, algunos de ellos. Así, por ejemplo, 2.500.000 parece excesivo si se cuenta a las empresas socios y demasiado poco si se refiere a trabajadores beneficiarios en las Mutualidades de Previsión Social; que el censo laboral de las entidades de previsión social más las Mutuas de Seguros sea la mitad que el de las Mutuas Patronales, tampoco encaja; que el número de socios en las mutuas sea de 2.700.000 si tenemos en cuenta el sector de seguros del automóvil Mapfre, Mutua Madrileña, Mutua Nacional, tampoco resulta verosímil. De todas formas son cifras relevantes para indicar la importancia del sector.

### 3. Empresas excelentes de la Economía Social

El núm. 19 de la Revista de *CIRIEC*, correspondiente a octubre de 1995 se dedica, con motivo de la V Conferencia Europea de la Economía Social que se celebró en Sevilla los días 23, 24 y 25 de octubre de ese año, a reseñar una serie de empresas notables en el sector de la Economía Social: Cooperativas Agrarias, de Trabajo Asocia-

do, de Consumo, de Viviendas, de Servicios, de Crédito, Sociedades Anónimas Laborales, Fundaciones y Mutualidades. Como se dice en la presentación del número se trata de un escaparate, de una pequeñísima muestra, pero no se explican los criterios seguidos para seleccionar estas empresas excelentes, ni quiénes han sido los jurados que han elegido a estas entidades, por lo que no es de extrañar que haya sido una selección discrecional, aunque no sea arbitraria ni mucho menos gratuita. En el caso de las Mutualidades se reseñan la Agrupación Mutua de Barcelona, Lagun-Aro EPSV del complejo cooperativo de Mondragón y la Mutualidad General de Previsión Social de la Abogacía. Quizás faltó alguna Mutua Patronal de Accidentes, alguna Mutualidad de Seguros del Automóvil, como MAPFRE, por ejemplo, que además tiene su actividad bien diversificada, ya que es también Mutua Patronal, y tal vez alguna Mutualidad con MUFACE que tiene una impronta «oficial» o especial por ser la mutua de los funcionarios de la Administración Civil del Estado que no están adscritos a la seguridad social.

#### 4. Libro Blanco sobre presente y futuro del Mutualismo

Se trata de un estudio prospectivo de la consultora Bernard Krief sobre la realidad presente y futura del Mutualismo, publicado en 1991, bajo el patrocinio de la Agrupación Mutua del Comercio y de la Industria de Barcelona, en cuya portada se puede leer el sorprendente subtítulo: «Estudio prospectivo Delphi sobre escenarios más probables de futuro en que se desarrollará el Mutualismo ante la plena incorporación a la Comunidad Europea en 1992». Sin comentarios. El texto es un collage pinoresco en el que en las 60 primeras páginas se describen planteamientos, objetivos y metodología y se incluyen los cuestionarios utilizados, porque lo innovador es el capítulo III, 40 páginas, sobre «El Mutualismo en la población, actitudes y opiniones» que a nuestro juicio carece de interés, ya que las preguntas son peregrinas y las respuestas no se llegan a conocer en algunos casos. El capítulo II, 40 páginas resume de manera elemental el análisis del sector: antecedentes, contexto normativo, Mutualismo internacional, coberturas, cuantificación; y los capítulos IV y V, poco más de 30 páginas ambos, recogen el apunte prospectivo y las conclusiones en las que hay algunas notas de interés sobre el Mutualismo en gene-

ral y sobre las entidades de previsión en particular, que citaremos más adelante.

## 5. Los partidos políticos y el Mutualismo

El núm. 8 del Boletín Informativo de la Mutualidad de la Abogacía, de fecha enero de 1992, recoge los resultados de una mesa redonda con representantes de los partidos políticos con la excepción del PSOE, ya que Justo Zarbrana que debía acudir fue nombrado Secretario de Estado para las Administraciones Públicas. Tampoco se recoge la posición de Izquierda Unida o Partido Comunista que probablemente no fueron invitados, ya que no se disculpa su no comparecencia.

Para el Partido Popular (Milian Maestre) la crisis del sistema de Seguridad Social pública hace inconcebible cualquier ataque a las fórmulas como el Mutualismo, complementarias del sistema público; denuncia que el PSOE es estatalista, socializante y anti mutualista; y afirma que hay que potenciar la sociedad civil y en concreto el Mutualismo como expresión de solidaridad cooperativada y democráticamente organizada.

En parecidos términos se expresó el Centro Democrático y Social (Abril Martorell, Joaquín) quien defendió ejecución, gestión y papel específico para el Mutualismo, con legislación de apoyo del Estado.

Convergencia i unio (Homs) señaló que es doloroso que se ataque al Mutualismo que es una doctrina que enraiza con la doctrina social de la Iglesia y con la tradición de comunidades como la catalana en la que la sociedad civil ha desempeñado un papel importante, reclamó un Libro Blanco sobre el sector, un tratamiento fiscal diferenciado para competir con Europa en idénticas condiciones y una legislación de apoyo.

La Mesa Redonda concluyó con la intervención del moderador que constató la queja por los ataques; la necesidad de apoyo legislativo y de tratamiento fiscal adecuado, y la conveniencia de estar en guardia frente a los problemas que pueden derivarse de la realización del mercado único europeo que acabará con las fronteras nacionales.

## II. DIEZ TESIS SOBRE MUTUALISMO Y ECONOMÍA SOCIAL

Expuestas las consideraciones previas que anteceden, al hilo de los comentarios sobre una bibliografía de aluvión, trataremos de apuntar diez tesis que necesitarán demostración extensa, pero que dado el condicionante de espacio de este artículo, no podemos hacer más que introducir remitiendo a nuestro trabajo amplio «Mutualismo social y Economía social» publicado en los Cuadernos del CI-RIEC y a nuestro artículo pionero en el tema: «Las cooperativas como protagonistas de la Economía social» (Revesco núm. 53, 1985, AECOOP y como comunicación en el libro de las Jornadas de Estudio sobre Universidad, Cooperativismo y Economía Social Centro de Publicaciones. M<sup>o</sup> de Trabajo y Seguridad Social. 1986). Estas tesis vienen a ser actualización de aquellas aportaciones (las tres primeras) y ampliación (las siete siguientes).

### 1. El Mutualismo debe participar en la Economía Social

Todo el Mutualismo pertenece al sector de la Economía Social en cuanto las Mutualidades son empresas de asociación voluntaria, personalistas, con puerta abierta, organización democrática, sin ánimo de lucro, de interés social y en las que la económico se subordina a lo social. Todo el Mutualismo, decimos, encaja en la Economía Social, pero más que ninguno, desde luego, el que podríamos denominar Mutualismo Social, que es doblemente social, ya que añade su especificidad de objetivos. Cuando hablamos de Mutualismo Social estamos pensando en las Mutualidades de Previsión Social y las Mutuas Patronales que tienen un plun social frente a las Mutuas del Automóvil, por ejemplo.

### 2. El Mutualismo debe participar en la Economía Social

Que el Mutualismo pertenece a la Economía Social no ofrece ninguna duda, pero que el Mutualismo ha estado alejado del movimiento de las empresas del sector es un hecho del que daban fe BAREA y MONZON en su introducción al *Libro Blanco*, y una realidad

que, afortunadamente, va cambiando. Más aún, aunque sea una tesis un tanto gratuita, nosotros insistimos en el interés y la conveniencia de que el Mutualismo participe en el movimiento de la Economía Social por las razones que adelantamos en nuestro estudio y simplemente reseñamos aquí:

- 1.º Afirmación del Mutualismo frente al Estado.
- 2.º Afirmación del Mutualismo frente al sector privado.
- 3.º Refuerzo institucional del propio Mutualismo.

### 3. Aportación del Mutualismo a la Economía Social

La Economía Social no es que vaya a ser la panacea socio-económica, la alternativa entre capitalismo y socialismo, pero puede contribuir eficazmente a equilibrar los sistemas y a favorecer la armonía entre lo público y lo privado, ya que participa de uno y otro. Pues bien, el Mutualismo, en concreto, puede contribuir a enriquecer la pluralidad institucional (cooperativas, asociaciones, fundaciones...); aumenta la densidad social del sector con millones de socios y beneficiarios, igualmente incrementa el volumen económico en cifras verdaderamente importantes de las que no hay constancia fiable hasta el momento; aporta una especialización socio-profesional en el caso del Mutualismo Social y, por último, favorece el inter-clasismo y la integración social, dado que en el Mutualismo Social coinciden empresarios y trabajadores en la representación y como beneficiarios directos o indirectos.

### 4. Diferentes tipos de Mutualidades

Dentro del Mutualismo es necesario hacer también una distinción entre los diferentes tipos: Mutuas de Seguros, Mutualidades de Previsión Social, Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo. Cada una tiene su propia normativa a la que se ajusta, su filosofía particular y su praxis diferenciada. Coinciden en las esencias del Mutualismo: sociedad personalista y de solidaridad, sin ánimo de lucro, de interés social y organización democrática... pero igual que son diferentes cooperativa de trabajo asociado de una de agricultores para recibir servicios, o de una de empresarios farmacéuticos, o una cooperativa

de viviendas, otro tanto sucede en las mutuas. Así pues, al hablar del Mutualismo también hay que tener en cuenta la pluralidad institucional.

## 5. Mercado interior único, sin incidencia en el Mutualismo

En algunas de las publicaciones a las que nos hemos referido se hablaba con insistencia del problema que podría suponer el mercado interior único y su realización efectiva a partir de 1993. A decir verdad, las repercusiones, en líneas generales, no se han hecho sentir y mucho menos en el sector del Mutualismo. En primer lugar, no podemos olvidar que es muy difícil que sociedades de tipo personalista como mutuas o cooperativas se vean afectadas por competencia exterior; y en cuanto al ámbito y función que cumplen será harto difícil que empresas de otro país entraran en un mercado ya repartido. Tal vez en el campo del Mutualismo «no social», automóvil, por ejemplo, podría haber libre concurrencia de mutuas extranjeras o de aseguradoras privadas, pero el mercado está saturado y dada la relación de confianza que se exige no es fácil que pudieran abrirse camino como no fuera por medio de la compra de empresas ya establecidas y con una marca acreditada.

## 6. La democracia problema Mutualista

Mayor problema vemos en el ejercicio práctico de la democracia. Como dice MORENO RUIZ en su estudio: «Las empresas de participación que realizan la actividad aseguradora...» (Cuardenos del CIRIEL núm. 25. 1995), se trata de empresas que se caracterizan por asociar a personas para la realización de alguna actividad y en las que estas personas participan a la vez en la toma de decisiones. La democracia, la participación democrática es esencial a este tipo de empresas. Pues bien, con frecuencia estamos asistiendo a una participación muy limitada, ya que, teniendo en cuenta el elevado número de socios, las asambleas se hacen por compromisarios y ni siquiera; los órganos de gobierno están años y años sin renovación; la información al socio es mínima... por lo que la práctica de la democracia es más teórica que real, y las mutuas parecen sociedades anónimas en las que

el Consejo de Administración lo es todo y la Junta de Accionistas resulta una formalidad sin real participación en la vida de la sociedad. Información y formación del socio han de ser prioritarias en todas las Mutualidades si se quiere evitar que se conviertan en superestructuras alejadas de las bases.

## 7. Futuro esperanzador para el Mutualismo

Dice el *Libro Blanco del Mutualismo*, en sus conclusiones, que la crisis del «Estado benefactor», y de la Seguridad Social pública, aquejada de graves problemas de financiación, harán que se vayan cediendo espacios a la iniciativa privada. «Concretamente, para el año 2000 se prevé que las coberturas públicas cubran tan sólo el 63 por ciento de la previsión social». Este dato lamentable puede favorecer que el Mutualismo Social, si está preparado y organizado, pueda ofrecer alternativas semi-públicas que desde la óptica del interés social siempre serán mejores que las ofertas privadas. Si a esto añadimos que el desarrollo de la sociedad civil es cada día mayor y que los ciudadanos van asumiendo sus responsabilidades de cara a resolver sus problemas de previsión o aseguramiento ante el infortunio, no es de extrañar que el futuro del Mutualismo se vea con esperanza.

## 8. Necesidad de legislación de apoyo

El sector, los especialistas, los mismos partidos políticos están de acuerdo en que es necesaria una acción tuitiva del Mutualismo, igual que se hace con las cooperativas y las sociedades laborales desde el INFES (Instituto de Fomento de la Economía Social). Incluso se piensa que, sin perjuicio de la dependencia normativa del Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Seguros, el Mutualismo Social debería volver a la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dada su afinidad de contenido y función. En todo caso, una normativa específica para cada tipo de entidad, dentro del Mutualismo y un tratamiento fiscal que tenga en cuenta el servicio público y el interés social de estas mutuas, son reivindicaciones fundadas.

## 9. Lejano Estatuto para la Mutualidad Europea

Dice Timothy NATER («Presionando en pro de un Estatuto para Mutualidades Europeas». Revista de *CIRIEC* núm 17, diciembre 1994, págs. 172 y ss) que desde 1989 las Mutualidades Europeas, a través de la Assotiation Internationale Européenne de la Mutualité (AIM) han presionado a la Comisión Europea en favor de una legislación que les permitiera responder a la creciente demanda de sus más de 100 millones de clientes en temas de asistencia sanitaria transfronteriza, pensiones y otros servicios sociales.

En efecto, como consecuencia de ésta y otras acciones del sector de la Economía Social, el 11 de marzo de 1992 la Comisión de la Unión Europea presentó al Consejo tres propuestas de Reglamento relativas al régimen de la Cooperativa, Mutualidad y Asociación Europeas. Cada Reglamento se acompañaba de una propuesta de Directiva referente al papel (participación) de los trabajadores.

Los textos fueron dictaminados por el Parlamento Europeo y Comité Económico y Social. La Comisión recogió sus enmiendas y sugerencias y remitió al Consejo el 6 de julio de 1993, sus propuestas modificadas.

A lo largo de estos años se ha venido estudiando en el Consejo el texto de la Cooperativa Europea (Reglamento y Directiva) como «buque insignia» sin que se hayan conseguido superar las graves y grandes dificultades que tienen los Estados miembros. La presidencia italiana ha intentado probar fortuna con el Estatuto de la Asociación Europea con idénticos resultados. El Estatuto de la Mutualidad Europea no se la visto ni una sola vez en Grupo de Consejo, ni en COREPER, ni en CONSEJO. Como los temas van en paralelo y en línea, también, con la Sociedad Anónima Europea, sufren idéntico bloqueo y están aparcados sin posibilidad de avanzar.

La Comisión, consciente de la dificultad de que los dossiers bloqueados progresen en la mesa del Consejo y a la vista del éxito alcanzado con la Directiva sobre «Comité de Empresa Europeo» (información y consulta de los trabajadores en empresas multinacionales) aceptada por 14 Estados miembros (excepción de Reino Unido) plantea una Comunicación al Consejo sobre «Información y consul-

ta de los trabajadores», con fecha 22 de noviembre de 1995, en la que intenta un planteamiento global, por una parte, y ofrece alternativas, por otra, con el fin de remover los obstáculos que las Directivas sobre el papel de los trabajadores presentaban a algunos Estados miembros.

La Comunicación ha tenido desigual acogida y probablemente el Consejo de Ministros de Trabajo del próximo 3-4 de junio no se pronunciará en el sentido de encargar a la Comisión que presente una iniciativa que es lo que se pretendía. Ni que decir tiene que la Comisión tiene su derecho de iniciativa y puede hacerlo, pero será difícil que lo haga sabiendo que cuenta con pocas posibilidades de éxito. Así que, según esto, no habría Estatuto de la Mutualidad Europea, en un futuro cercano.

## 10. Sin programa Europeo de apoyo a las mutuas

El 17 de febrero de 1994, la Comisión de la Unión Europea remitió al Consejo una propuesta de Decisión relativa al programa plurianual (1994-1996) de trabajo en favor de las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones en la Comunidad que modificó posteriormente.

El Consejo lo ha estudiado a lo largo de estos años, pero sin llegar al acuerdo. Tan sólo siete países (Bélgica, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia y Portugal) son favorables. Tres Estados tienen reserva de estudio (Luxemburgo, Austria y Finlandia). Cinco, mantienen una reserva general (Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Suecia y Reino Unido). Alemania, sobre todo, en base al principio de subsidiariedad, rechaza la base jurídica y mantiene una oposición frontal, la mismo que mantiene contra los programas de exclusión social; empleo (suivi de Essen); tercera edad; y salud y seguridad en el trabajo (IV Programa).

El COREPER del día 24 de abril del presente año ha conocido del estado del dossier y ha permitido que la Comisión disponga de la partida presupuestaria prevista en los presupuestos a este fin, por lo que no habrá Decisión del Consejo, pero la Comisión dispondrá de fondos para acciones en favor de cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones.

### III. EPILOGO

Decía un editorial del Boletín Informativo de la Mutualidad de la Abogacía: «Frente al paternalismo social japonés, basado en la función previsora de la empresa mercantil, y frente a los sistemas insolidarios e individualistas norteamericanos, los países europeos disponen de las Mutualidades para la protección social de sus ciudadanos, de forma libre y complementaria a los sistemas públicos de Seguridad Social». Es exacto. Y añadía COLDÉS LIZANA, en el II Encuentro Mundial de Mutualistas de Buenos Aires de 1991, «el Mutualismo es un verdadero movimiento social, adoptado a la vida moderna y con carácter pacífico, sin que esto signifique que no sea necesario rendir muchas batallas, como por ejemplo, ganar adeptos para el Mutualismo; la de formación de dirigentes ejecutivos, y la del trabajo bien hecho...» Sólo le faltó hablar de su incorporación plena al sector Economía Social, su participación en él, su reivindicación desde él.

Si el Mutualismo se incorpora al movimiento de la Economía Social con fe y esperanza, junto a las Cooperativas y otras entidades. Si desde el sector Economía Social comienza a defender su papel social frente al Estado, frente a las empresas privadas y frente a la propia sociedad. Si, además, inicia la aventura empresarial de acercarse a las cooperativas, utilizando el Banco Cooperativo, las Cajas Rurales o las Cajas Profesionales; recomendando u ofreciendo los servicios de cooperativas de consumo a sus socios; promoviendo cooperativas de viviendas o de otros servicios... quizás los beneficios podrían ser interesantes para todos.

Economía Social, la asignatura pendiente de todo el Mutualismo y en especial del Mutualismo Social.

# **Desarrollo económico y social en la Europa de las regiones: El papel de la mutualidad\***

---

Egidio Formilan

Presidente de la Mutualità Trentina. Vicepresidente y Encargado  
de las Relaciones Exteriores del COMIPA  
(Consorzio Mutue Italiane di Previdenza e Assistenza) (Italia)

En nuestra calidad de familias de la economía social, compartimos las preocupaciones comunes por la situación general, económica y social de Europa.

Una situación que se caracteriza por una crisis de estabilidad, que corre parejas con la puesta en cuestión de la idea misma de unidad europea.

El proyecto Europa no debería llevarse a cabo únicamente a nivel monetario, sino sobre todo a nivel humano, social y cultural.

La crisis actual, susceptible de agudizarse cada vez más a causa de las tensiones internacionales y de los fenómenos corporativos y nacionalistas, puede socavar desde sus cimientos mismos el proyecto europeo.

Y se trata de una crisis con unas repercusiones que resultan más graves para los sectores menos favorecidos de la población y para los sistemas de protección social de los diversos países.

El resultado es una Europa que se mueve a distintas velocidades, con países fuertes, y que cada vez lo son más, y países débiles, cuyo destino es representar un papel progresivamente marginal.

---

\* Ponencia presentada en la V Conferencia Europea de Economía Social. Sevilla, octubre de 1995. Con autorización del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social.



Y unos sistemas de protección social que mantienen unas diferencias muy marcadas entre los distintos países.

Todo ello entraña la existencia en Europa de muchos ciudadanos que de europeos sólo tienen el nombre, pero que no lo son a los efectos de igualdad de trato, oportunidades, ni perspectivas futuras de mejorar sus condiciones de vida, trabajo o salud.

Se trata de una situación a la que la economía social puede y debe dar respuesta y encontrar alternativas.

Sin embargo, para resolver los problemas, ya no basta con la buena voluntad de los mutualistas, de los cooperadores, de los miembros de las asociaciones y de las fundaciones.

Las familias de la economía social europea representan, en conjunto, a la mayoría de la población de los diferentes países. Pero si es cierto que somos muchos, también lo es que, políticamente, aún contamos demasiado poco, tanto a nivel local, regional y nacional como a nivel europeo.

La gran diversidad de la legislación en materia de protección social de los distintos países, sin olvidar las demoras y dificultades que aún experimentan nuestros nuevos estatutos europeos, no hacen sino reflejar el hecho de que la Comunidad Europea no tiene todavía suficientemente en cuenta nuestros esfuerzos.

Pero los problemas sociales no admiten más dilaciones.

Si Europa quiere tener un futuro, debe buscar un nuevo modelo de desarrollo.

La economía social, que se basa en nuevas normas económicas, propone un desarrollo al servicio del hombre y del bien común.

Por ese motivo, la Comunidad Europea debe mentalizarse de una vez por todas acerca de la necesidad y de la conveniencia de conocer más a fondo los resultados locales de las familias de la economía social y de facilitar los instrumentos idóneos para el trabajo que resulta imprescindible con miras a otorgar su merecido papel a experiencias concretas en el marco de un proyecto común.

Y estamos hablando, sobre todo, de instrumentos jurídicos.

Pero también de instrumentos económicos, financieros y normativos.

Instrumentos que fomenten los intercambios dentro de un mismo sector, las iniciativas entre sectores diferentes, los modelos de colaboración transfronteriza, la creación de redes que integren el abanico de experiencias locales y regionales, la dotación cultural, la introducción en los sistemas públicos de educación y de formación profesional, escolar y universitaria, de las enseñanzas de la economía social, la promoción de las entidades de economía social implicadas en actividades de estudio y de capacitación.

Europa no necesita solamente personal ejecutivo con una sólida capacitación profesional, sino también personal directivo y de gestión guiado por criterios éticos, morales, culturales y sociales para trabajar con conocimiento de causa, no sólo en las empresas de economía social, sino también en las propias empresas que se rijan por la economía de mercado.

Hay que contribuir también a instaurar una política europea absolutamente nueva. Y, para ello, es menester multiplicar todos los esfuerzos posibles que sirvan para potenciar la creación de una red de experimentos, de comparaciones, de intercambios de experiencias regionales que, consideradas desde una perspectiva global, pueden favorecer la definición de un nuevo sistema de relaciones económicas socialmente significativo y señalar a la atención de la Comunidad los elementos metodológicos más idóneos para proyectar un modelo eficaz de intervención.

Entre las experiencias más recientes, quisiera presentarles la de las mutualidades voluntarias sanitarias en Italia que se han adherido al COMIPA (Consorzio Mutue Italiane di Previdenza e Assistenza).

Se centra en un movimiento mutualista muy joven, pero que comienza con ciertas características que lo convierten en una de las realidades más innovadoras de Italia dentro del panorama de las mutualidades.

Para no sobrepasar el tiempo que me ha sido concedido, me limitaré a enumerar algunos rasgos específicos de esa experiencia mutualista nueva.

Y, para terminar, voy a exponer varios proyectos de colaboración regional entre la mutualidad y las demás familias de la economía social italiana y una iniciativa peculiar de colaboración transfronteriza italo-francesa.

## EL PROYECTO COMIPA: CARACTERISTICAS MAS RELEVANTES

El rasgo distintivo de las mutualidades voluntarias sanitarias que se han adherido al COMIPA consiste, no en ser mutuas basadas en la categoría, sino más bien en ser *mutuas territoriales*.

Ese criterio de territorialidad es un planteamiento voluntario.

Un planteamiento encaminado a convertir a las mutualidades voluntarias no en un espacio destinado a garantizar intereses particulares, sino, por el contrario, en el lugar idóneo para una nueva educación civil abierta a las necesidades del otro, a las necesidades colectivas.

Una mutualidad solidaria y no corporativa, que construye su proyecto con algunas características básicas notables.

En síntesis, las mutualidades voluntarias del COMIPA:

- Mantienen un *contacto muy estrecho con el territorio al que pertenecen*;
- salvaguardan *las dimensiones reducidas como garantía de democracia en la gestión*;
- se centran en actividades impregnadas de *un fuerte espíritu solidario*;
- utilizan de forma apreciable la *aportación del Voluntariado*.

Se procura, por tanto, crear mutualidades que se hagan cargo en su integridad de las necesidades sociosanitarias de un territorio, ya se trate de un pueblo, de un barrio, de una ciudad, de un valle alpino o de una pequeña provincia.

Criterio que prima una relación estrechísima con el socio e invita a los diferentes grupos de ciudadanos a un proyecto mutualista común, inspirado en la corresponsabilidad y el afán de compartir.

Con la elección de las dimensiones reducidas integradas a nivel local, esas mutualidades están participando en la construcción de redes a fin de reforzar la organización del COMIPA, que es su «consorzio» nacional de II grado, para garantizar las indispensables economías de escala.

Se trata de una elección que se ha visto hoy impulsada por tres nuevas leyes.

Por una parte, la *Ley de Reforma del Sistema Sanitario Italiano*, que prevé una fuerte descentralización regional de las funciones sanitarias y que atribuye un importante papel a las mutuas voluntarias.

Por otra parte, está la importante *Ley sobre las Nuevas Instituciones de los Municipios*, que prevé el traspaso a los ayuntamientos de varias funciones sociosanitarias y la gestión de los servicios públicos, en colaboración con las mutualidades, las cooperativas y las asociaciones.

Por último, tenemos la *Ley sobre la Cooperación Social*, que favorece la creación de cooperativas de solidaridad social, que son los agentes principales de gestión de los servicios a las familias, organizados por las mutualidades para sus miembros.

Además de esas características, es menester subrayar que las mutualidades voluntarias del COMIPA están volcadas en la búsqueda de todas las posibles formas de *colaboración con las demás familias de la economía social italiana*.

Una colaboración orientada sobre todo a recuperar, en concreto, la unidad histórica del movimiento cooperativo y mutualista en Italia.

La mayoría de las mutualidades voluntarias del COMIPA se integran en el marco de las Uniones Territoriales de la Confcooperativa, organización del movimiento cooperativo italiano de inspiración cristiana, ya que el propio COMIPA es una cooperativa que está adherida a la Confcooperativa.

Pero en la vertiente de los servicios, las mutualidades responden al firme compromiso de identificar todas las modalidades posibles de colaboración con el tejido social y económico local y, en especial, con los organismos de las otras familias de la economía social que se mueven en el mismo territorio.

La unidad de acción no es solamente una elección, sino también una necesidad, que sirve para poner de relieve los esfuerzos, las aportaciones peculiares de cada entidad y la inevitable integración con los sectores públicos y privados locales.

La necesidad de asistencia es una necesidad universal.

Las respuestas a esa necesidad sólo pueden formularse a nivel colectivo.

Ahora voy a presentarles algunos ejemplos de colaboración y de materialización de los proyectos que las mutualidades del COMIPA están poniendo en práctica.

## AMSIF: PROYECTO REGIONAL DE INTEGRACION DE LA ECONOMIA SOCIAL

Como ya se ha mencionado, las mutualidades voluntarias del COMIPA no se ocupan exclusivamente de organizar a sus miembros y de asegurarles una cobertura económica complementaria y unas garantías contra el riesgo de enfermedad, sino también y principalmente de construir redes locales de servicios para la familia, a través del establecimiento de Fondos de solidaridad mutua, de un carácter bastante innovador, con miras no sólo a ofrecer una respuesta a las necesidades, sino también a crear nuevas parcelas de trabajo social.

El papel de las mutualidades se cifra en estudiar las necesidades y en adoptar las soluciones financieras más adecuadas, con un trabajo de formación y sensibilización orientado a movilizar a la mayoría de la población local en torno a un mismo proyecto.

La gestión de los servicios sociosanitarios y de asistencia se encomienda, en particular, a las cooperativas sociales que, debido a sus características, están consideradas como administradoras más aptas para organizar servicios con espíritu de solidaridad y de restricción de gastos, así como a las asociaciones de voluntarios.

En ese ámbito, la *Mutualité Trentina*, mutualidad territorial que pertenece al COMIPA, se ha orientado, en especial, hacia el estudio de las posibilidades de relación orgánica con las demás fami-

lias de la economía social, en la esfera de la asistencia a las personas en dificultades, a la tercera edad y a los que no puedan valerse por sí mismos.

Un proyecto concreto prevé la *apertura de un laboratorio territorial experimental* en la ciudad de Rovereto (provincia de Trento), con miras a implantar un sistema de protección social de estilo renovador, destinado a integrarse en el marco de las intervenciones públicas y dotado de una relación a distintos niveles entre la Mutualidad Trentina, las cooperativas sociales, los bancos cooperativos, las asociaciones de voluntarios y de personal benévolo, las organizaciones profesionales de la salud, la red de farmacias y otras entidades, para garantizar un *paquete de asistencia básica a la familia* que comprenda:

- La asistencia de personal sanitario y de enfermería a domicilio.
- La ayuda doméstica.
- El cuidado de los niños.
- El reparto de comidas a domicilio.
- El apoyo para las gestiones burocráticas.
- La entrega de medicamentos a domicilio.
- La entrega de diagnósticos a domicilio.
- El seguimiento periódico de los diagnósticos y la visita de los especialistas.
- El transporte de las personas discapacitadas.

El proyecto titulado *AMSIF (Autogestión Mutualista de Servicios Integrados para la Familia)* prevé la instauración de una central de reservas, información y consultas.

El proyecto se autofinanciará y será sufragado enteramente por los ciudadanos, con aportaciones económicas garantizadas por los bancos cooperativos, con arreglo a criterios de solidaridad.

Una vez comprobada la viabilidad de ese proyecto, se podrá difundir por todo el territorio de la provincia de Trento.

Todo ello gracias, principalmente, a la *colaboración entre la Mutualidad Trentina y los movimientos cooperativos de la provincia*.

Es menester agregar que, en la provincia de Trento, la cooperación constituye un movimiento histórico unitario, con 120.000 miembros sobre una población global de 400.000 habitantes. Representa también la realidad más señalada del Crédito Cooperativo nacional a través de su sistema de *Bancos Cooperativos*.

La colaboración entre la Mutualidad Trentina y el movimiento cooperativo engloba, en especial, una serie de sinergias que abarcan, entre otras:

— La utilización gratuita por parte de la Mutualidad Trentina de *la red telemática e informática*, que enlaza en tiempo real más de 280 ventanillas de los Bancos Cooperativos distribuidos por todo el territorio de la provincia;

— el aprovechamiento gratuito por la Mutualidad Trentina del *servicio de correo* de los Bancos Cooperativos;

— la *potenciación directa desde las ventanillas* de los Bancos Cooperativos de las propuestas mutualistas elaboradas por la Mutualidad Trentina;

— el *patrocinio de los Bancos Cooperativos* para la promoción y las iniciativas de educación y de prevención sanitaria tomadas por la Mutualidad Trentina;

— la apertura del *crédito facilitado* para la gestión de los fondos sanitarios y de previsión mutualista;

— el apoyo de los Bancos Cooperativos para la adopción de iniciativas de *sensibilización sobre los temas de la mutualidad*.

Una *Ley de la Región Trentino-Alto Adigio* prevé además la posibilidad, tanto para las cooperativas como para las mutualidades, de beneficiarse del apoyo con miras al estudio, la investigación y la formación del personal ejecutivo y directivo.

El proyecto Mutualitá Trentina está respaldado por *Promocop, SpA*, que es la sociedad financiera del Movimiento Cooperativo de la provincia para el fomento de la cooperación.

## FONDOSVILUPPO, SPA: EL MOVIMIENTO COOPERATIVO FINANCIA LA MUTUALIDAD

Se está poniendo en práctica un ejemplo concreto e importante de integración nacional entre los diferentes sectores de la economía social, gracias a la colaboración entre el COMIPA y Fondosviluppo, SpA (Fondo de Desarrollo), es decir, la sociedad financiera de la Concooperativa que se ocupa de la gestión del *Fondo obligatorio para la promoción y el desarrollo cooperativo*, creado recientemente en virtud de la *Ley 59 de Reforma de la Cooperación*.

En la práctica, la colaboración se materializa en la *intervención económica del Fondosviluppo, SpA, en pro de un grupo experimental de las mutualidades del COMIPA*.

La intervención integrada abarca la consolidación de una serie de iniciativas periféricas en el ámbito de la medicina y de la previsión y el respaldo de actividades de formación, estudio, comercialización y consulta para los miembros, los operadores y los administradores de las mutualidades del COMIPA.

*Se trata* de una iniciativa, sin lugar a dudas, de altas miras y abierta a ulteriores colaboraciones entre los dos sectores de la economía social italiana.

## EUROMUTUA, GEIE: UN NUEVO GRUPO EUROPEO DE INTERES ECONOMICO Y MUTUALISTA

Fundada en el mes de junio de 1994 por el COMIPA y la Federación Nacional de la Mutualidad Francesa, el objetivo de Euromutua consiste en:

— Facilitar los contactos e intercambios de información entre sus miembros;

— potenciar el establecimiento de estructuras de estudio y experiencia comunes sobre los temas de la mutualidad sanitaria, económica y de previsión;

— agilizar la aplicación de conceptos y fórmulas de organización mutualistas entre poblaciones confrontadas a necesidades sanitarias y sociales;

— respaldar iniciativas susceptibles de fomentar acciones mutualistas comunes dentro del marco de la Unión Europea;

— apoyar y promover los estudios, la experimentación y la intervención de solidaridad social con respecto a las familias, los ancianos y las personas en situación de dificultad o marginación.

Las primeras iniciativas concretas de Euromutua han girado en torno a:

1. La firma de una *convención entre el COMIPA y el Centro de Gestión de Mutualidad Costa Azul*, con el fin de facilitar el acceso de los miembros de las mutualidades fronterizas de COMIPA (Imperis, Savona, Cuneo) a una asistencia de calidad al mejor costo gestionada por la red de Actividades Sanitarias y Sociales de la Mutualidad Costa Azul (integrada por centros de óptica, de corrección auditiva de la sordera, de higiene y salud de la boca y de establecimientos de óptica en Niza, Antibes y Mentón). La convención viene a racionalizar así una corriente de «migración» sanitaria preexistente y coherente, que presta servicios a los beneficiarios, no sólo en términos de cotizaciones favorables, sino también mediante la posibilidad de utilizar intérpretes, centralizar las reservas, etc.

2. La aplicación de una *convención entre el COMIPA y la Federación Mutualista Interdepartamental de la Región Parisiense* para que los respectivos miembros puedan disfrutar de los beneficios de todos los convenios concluidos con los respectivos establecimientos y clínicas concertadas para los gastos médico-quirúrgicos. A fin de completar las prestaciones de la convención sanitaria, se ha implicado a los participantes en la búsqueda de soluciones concretas con miras a garantizar a los familiares de los miembros hospitalizados todo tipo de apoyo logístico: acogida, intérpretes, abono de un tercio, servicio de reservas, consultas médicas, etc.

3. *Proyecto Interreg II*. La Euromutua está diseñando en la actualidad un proyecto de colaboración transfronteriza que se acogerá al programa ítalo-francés Interreg II-1994-1999.

El proyecto, que afecta a la parte SUR de la zona comprendida en el proyecto Interreg II (departamentos franceses de Alpes de Haute Provence, Hautes Alpes, Alpes Maritimes y provincias italianas de Torino, Cuneo e Imperia) prevé una actividad a diferentes niveles para gestionar la complementariedad entre los sistemas mutualistas italiano y francés, en especial en lo tocante a:

- La adopción generalizada del *Abono de un Tercio* en concepto de gastos sanitarios;
- la aplicación de *instrumentos comunes* en materia de asistencia en caso de accidente;
- la *normalización de los sistemas de gestión informatizados*;
- la *formación* común del personal y de los directivos;
- la administración común de los problemas para la *asistencia a las personas de edad*.

## CONCLUSION

Estos no son sino unos pocos ejemplos que apuntan hacia un camino posible de integración concreta entre los diferentes sectores de la economía social a nivel local, con miras al desarrollo regional de una Europa de los ciudadanos.

Pensar una Europa social significa también crear las posibilidades para los ciudadanos de convertirse en protagonistas de una autogestión responsable encaminada a responder a las necesidades de la comunidad.

Las cooperativas y las mutualidades italianas que se adhieren al COMIPA y la relación entre el sistema mutualista italiano y francés van en esa dirección: una elección que está aún en vías de experimentación y que, por ese motivo, debe ser objeto de seguimiento y de apoyo.

Las dimensiones reducidas, la integración de los sectores, la organización en redes, la aportación del voluntariado, las sinergias sistémicas entre las mutualidades, las cooperativas y las asociaciones a nivel local, nacional e internacional; las actividades transfronterizas, todos esos elementos pueden ser factores eficaces para la implantación de un modelo económico y social construido verdaderamente a escala humana.

El futuro europeo exige elecciones valerosas y de amplias miras.

Esperamos que la política europea sepa comprender la importancia de nuestras actividades y se muestre dispuesta a estudiar con nosotros un nuevo proyecto de desarrollo europeo que nos permita proseguir los esfuerzos de todos los que, en las mutualidades, cooperativas y asociaciones, nos han precedido hasta la fecha y para ofrecer a los que vengan detrás los medios necesarios para vivir un nuevo Milenio centrado verdaderamente en los valores de la fraternidad y la solidaridad.

Es un deseo y también un compromiso para todos nosotros.

# Las Agrupaciones de Interés Económico: Un instrumento mercantil para el Tercer Sector

---

Juan Francisco Blanco Ruiz  
Abogado del Ilustre Colegio de Madrid  
del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

## 1. IDEA GENERAL

La potenciación de una Empresa puede tener su origen en el propio crecimiento orgánico o en la cooperación entre Empresas, sin perjuicio de la autonomía propia de cada una, caso de las *Agrupaciones de Interés Económico*.

Las Agrupaciones Europeas de Interés Económico tienen su regulación básica en el *Reglamento Comunitario 2137/1985*, aplicable a España a partir del 1 de julio de 1989, y que deja importante aspecto de su regulación a la ley española, como supletoria, en su caso.

Sobre la pauta de las AEIE, nuestra legislación regula también (Ley 12/91, de 29 de abril) un tipo de las Agrupaciones de Interés Económico exclusivamente españolas, que es el supuesto al que vamos a referirnos fundamentalmente.

Señala el Preámbulo de la Ley Española que la Agrupación de Interés Económico viene a sustituir a la vieja figura de las Agrupaciones de Empresas reguladas primero por la Ley 196/1963, de 28 de diciembre, y más recientemente por la Ley 18/1982, de 26 de mayo. Añade que la ley española *«aspira a regular, conjunta y homogéneamente, ambas figuras (Agrupación Europea y Agrupación Española), estableciendo, en los límites permitidos por el Reglamento Comunitario, el carácter supletorio de la figura española respecto de la europea»*.

## 2. NOCION DE LA AGRUPACION DE INTERES ECONOMICO

Cabe definir la Agrupación de Interés Económico como *«Negocio jurídico de Cooperación dirigido a la Organización de un Grupo, para*



*potenciar con la Unión la actividad económica de sus miembros, en función auxiliar de la misma, pero sin sustituirla, dirigirla o subrogarse totalmente en ella».*

La definición como *negocio jurídico* de cooperación se hace para destacar el alejamiento de la figura respecto de la idea más típica de contrato como contrato de cambio, y la inclusión bajo la modalidad de los contratos de *tipo asociativo o societario*, caracterizados, no por el intercambio de prestaciones, sino por la existencia de voluntades paralelas dirigidas a la consecución de un fin común.

Por otra parte, el negocio jurídico que la Agrupación de Interés Económico comporta, lo es para la *colaboración de los miembros de la misma* (Organizaciones o Empresas), pero *sin lesionar* o modificar la *autonomía* económica y jurídica de tales miembros, que gozan de completa independencia fuera de la actividad económica voluntariamente encomendada al Grupo.

Debe añadirse que el negocio jurídico contemplado es del tipo de los *contratos de organización*, en cuanto dirigidos a establecer una relación necesariamente estable y una organización a modo de instrumento apto para la cooperación pretendida.

La cooperación que constituye la finalidad tanto del negocio originario del Grupo, como de la Organización que nace del mismo, está institucionalmente delimitada en el sentido de dirigirse esencialmente a la consecución de un objetivo concreto: realización en común de determinados aspectos o sectores de la actividad económica de sus miembros, con exclusión esencial de una subrogación global o totalizadora en esa actividad, que daría en definitiva una figura distinta, del tipo «*Grupo de Empresas*» o «*Grupo de Sociedades*», en la que la cooperación cumple su función por la vía de la *dirección unitaria*, impropia de las Agrupaciones de Interés Económico, y además expresamente prohibida en los textos (artículo 3 de la Ley española, concordante con el artículo 3 del Reglamento Comunitario 2317/85).

Parece esencial incluir en la definición, por afectar al elemento fundamental de la *causa* del negocio y de la relación surgida del mismo, la función última y básica que la Agrupación de Interés pretende: actuar como instrumento auxiliar de las Organizaciones o Empresas agrupadas, para potenciarlas con la unión en un mercado alta-

mente competitivo y, en definitiva, como expresamente señalan las normas de aplicación, para facilitar y desarrollar la actividad económica de los miembros del Grupo y mejorar o incrementar los resultados de esa actividad.

Por lo demás, queremos precisar, en relación con la idea de organización, el carácter entre *asociativo o societario* de las Agrupaciones, y destacar su proximidad a la figura de la *cooperativa*; y en relación con la función *auxiliar* encomendada al Grupo respecto de la actividad de sus miembros, poner de relieve que no debe entenderse esa función como actividad *secundaria*, ya que cabe la posibilidad de que a través de las Agrupaciones puedan las Empresas llevar a cabo proyectos de gran envergadura, que no podrían realizar por sí solas.

### 3. ESTRUCTURA GENERAL DE LAS AGRUPACIONES DE INTERES ECONOMICO

Cabe sintetizar los principales elementos que configuran e integran el esquema general de las Agrupaciones de interés económico:

a) *Sujetos*: Pueden ser socios o miembros de las Agrupaciones, en tesis general y con gran amplitud, personas físicas (empresarios o entes jurídicos, públicos o privados, puramente mercantiles o incluidos en el sector no lucrativo (fundaciones, por ejemplo) (artículo 4 del Reglamento Comunitario, artículo 4 de la Ley española).

b) *Objeto*: Actividad económica en sentido muy amplio, auxiliar o instrumental de la actividad de los miembros (artículo 3 del Reglamento y 3 de la Ley española).

c) *Capital*: Es característica importante de las Agrupaciones la posibilidad de existencia sin capital alguno (artículo 8 de la Ley).

d) *Constitución*: Por contrato que ha de inscribirse en el Registro previsto al respecto en la Ley del Estado de la Sede (artículos 2 y 6 del Reglamento Comunitario y 7 de la Ley española).

e) *Personalidad Jurídica*: La Organización resultante del negocio jurídico constitutivo goza siempre de capacidad jurídica y de obrar y tiene personalidad jurídica propia si así lo determina el Derecho de la Sede (artículo 2 del Reglamento y 1 de la Ley española).



f) *Organos de la Agrupación*: El Colegio Asamblea de socios y los Administradores, a los que corresponde la representación de la Agrupación (artículo 8 y siguientes de la Ley española).

g) *Responsabilidad*: Ilimitada, solidaria y subsidiaria de los socios por deudas de la Agrupación (artículo 24 del Reglamento y 5 de la Ley española).

h) *Disolución y liquidación*: La Agrupación puede ser disuelta por decisión de sus miembros y debe serlo cuando expire el plazo o se cumpla el objeto, como supuestos principales (artículo 31 del Reglamento Comunitario y 32 de la Ley española).

#### 4. AGRUPACIONES DE INTERES ECONOMICO Y TERCER SECTOR

Hay que insistir en que los *Grupos de Interés Económico pueden integrar no sólo Empresas Mercantiles típicas, sino también Fundaciones propiamente dichas* o, en general, Entidades sin fin de lucro o del tercer sector.

Por lo que respecta a los Grupos Europeos, cabe señalar los términos de gran amplitud en que se produce el artículo 4 del Reglamento 2137/85, que habla de «*Entes jurídicos de Derecho Público o Privado constituidos de conformidad con la legislación de un Estado miembro*», y destaca que ha de tratarse de Entidades que realicen *actividades económicas en el más amplio sentido de la palabra*.

En cuanto a los Grupos españoles, según la vigente Ley de 29 de abril de 1991, en su artículo 4.º, podrán constituirse por «*Personas físicas o jurídicas que desempeñen actividades empresariales, agrícolas o artesanales, y por Entidades no lucrativas dedicadas a la investigación*».

Entendemos que en el ámbito de personas jurídicas que *desempeñan actividades económicas o empresariales* (esto es, producen bienes y servicios) hay que incluir a las Fundaciones en general, siguiendo la teoría que las contempla como verdaderas empresas (NART FERNANDEZ), aunque no mercantiles, y teniendo en cuenta que se ha eliminado del concepto esencial de Empresa la finalidad lucrativa (ALONSO UREBA).

La Ley de Fundaciones parece impedir a las Fundaciones que constituyan o mantengan Grupos de Interés Económico, teniendo en

cuenta que la Agrupación de Interés Económico es una peculiar forma asociativa caracterizada por la *responsabilidad personal, ilimitada y solidaria* de los socios por las deudas sociales (artículo 5 de la Ley 12/91 y 24 del Reglamento Comunitario), y que el *artículo 22 de la Ley 30/1994, sobre Fundaciones, no admite este tipo de responsabilidad para las mismas.*

No parece, sin embargo, que la Ley 30/94 sobre Fundaciones haya querido derogar en este punto la Ley 12/91 sobre AIE, ni parece que pueda hacerlo, atendido el principio «*Lex specialis derogat generalis*», y en cuanto a las Agrupaciones Europeas, el Reglamento Comunitario prevalece sobre la Ley interna y la desplaza como norma aplicable.

## 5. VENTAJAS FISCALES

### 5.1. Beneficios imputados a cada socio:

Los socios o miembros de las Agrupaciones tributan, según el régimen especial de *transparencia fiscal*, por los beneficios obtenidos, en cuanto se imputan a ellos, según la porción correspondiente a cada uno, para que sean incorporados a la base del impuesto personal propio, como parte de la misma (Impuesto sobre la Renta o de Sociedades, según casos).

### 5.2. Fusión de Agrupaciones:

Las fusiones son operaciones neutras que en sí no generan gravamen alguno, quedando diferida la tributación de las plusvalías producidas en dichas operaciones hasta el momento de la realización efectiva de los activos que las generan (Directiva de Fusiones y Ley 29/91).

### 5.3. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados:

La legislación específica en la materia, contenida en la Ley 12/91, de 29 de abril, establece la exención para la constitución, aportaciones de los socios, disolución y liquidación de las Agrupaciones de in-

terés económico, así como para los actos y documentos preparatorios o presupuesto de la constitución.

#### 5.4. Impuesto sobre el Valor Añadido:

Están exentas, con los requisitos que establece la vigente Ley, los servicios prestados directamente a sus miembros por las Agrupaciones de Interés Económico, constituidas por personas físicas o jurídicas que *ejerzan esencialmente una actividad exenta o no sujeta al Impuesto*.

## 6. SUPUESTOS DE INTERES PARA FUNDACIONES Y OTRAS ENTIDADES SIN FINALIDAD LUCRATIVA

Como supuestos posibles de AIE constituida para Fundaciones y otras Entidades similares, cabe citar, entre otros, los dirigidos a los siguientes objetivos:

a) Proporcionar a las Fundaciones integradas servicios concretos, más eficaces por las ventajas de la unión (asesoramiento general, contabilidad, publicaciones, asesoría legal, gestión común, investigación, etc.).

b) Producir o suministrar a las Fundaciones integradas, directamente en condiciones económicas más ventajosas, bienes o productos que éstas precisen para el normal desenvolvimiento de la actividad, eliminando escalones intermedios que encarecen la adquisición (supuesto similar al de las Cooperativas de consumo).

c) Prestación especializada y en común de alguna rama de actividad concreta, incluida en el campo de los fines de las Fundaciones agrupadas, y de un modo potenciado, que no sería asequible a una sola Fundación (por ejemplo, Fundaciones hospitalarias que constituyen el Grupo para sostener o costear un centro de investigación y tratamiento de sida, cáncer, etc., que por ser costoso no cabe como proyecto aislado a cargo de un solo socio).

d) Llevar a cabo, en beneficio de las Fundaciones asociadas, servicios o tareas encaminadas a la captación de recursos para sus fines propios, a través de subastas, fiestas, sorteos, donaciones, etc. (ejer-

ciendo la función típica de los que en EE.UU. integran la figura profesional del «*FUNDRAISER*», en traducción literal «*levantador de recursos*»).

e) Crear y gestionar una empresa mercantil propiamente dicha, con el propósito de producir bienes y servicios para el mercado y obtener un lucro que han de repartirse las Fundaciones asociadas con destino a la obra social a cargo de cada una de ellas (supuesto del tipo de la llamada «*FUNDACION EMPRESA*»).

## 7. SUPUESTOS DE INTERES A EFECTOS DE MECENAZGO

Cabe destacar también las posibilidades que la nueva Institución entraña como medio o instrumento apto para canalizar y potenciar, de manera flexible, a través del *Grupo, las actividades de mecenazgo* voluntariamente a cargo de las Empresas mercantiles, propiamente dichas, en el ámbito nacional, comunitario o internacional, pudiendo citarse los siguientes posibles objetivos:

a) Atender directamente el Grupo de Interés Económico, como instrumento «ad hoc», a la ejecución o realización de los fines de interés social seleccionados por las propias Empresas o en nombre de ellas, para su actividad de mecenazgo (Organizar convocatorias para concesión de becas y ayudas, organización de exposiciones, adquisición de cuadros para museos, o de equipo especial para hospitales, etc.).

b) Administrar y gestionar el Grupo de Interés Económico los recursos que las Empresas pongan en sus manos, para su ulterior distribución entre Fundaciones u otras Instituciones sin fin de lucro, a modo de Entidades receptoras, de los medios económicos precisos para llevar a cabo las actividades de interés general que tengan encomendadas.

c) La constitución del Grupo para gestión centralizada de las Fundaciones de las Empresas integradas en el mismo, en todos los aspectos (gestión de proyectos, de recursos humanos, económica y financiera, etc.).

d) Constituir una Agrupación de Interés Económico, según el tipo o modelo de la Fundación Empresa, es decir, como Empresa

mercantil que preste servicios o suministre bienes a las Empresas agrupadas, e incluso a terceros, destinando el lucro o beneficio a la obra social o tareas de mecenazgo queridas por las Empresas agrupadas.

## 8. CONCLUSIONES

*PRIMERA.* Las Agrupaciones de Interés Económico suponen una peculiar estructura asociativa de Empresas u Organizaciones con actividad económica para su actuación potenciada en ese campo, es decir, para la potenciación económica de cada miembro por la vía de la cooperación.

*SEGUNDA.* Las Agrupaciones Europeas de Interés Económico aparecen como Instituciones puramente comunitarias regidas básicamente por el Reglamento de la Comunidad Europea 2137/85 y supletoriamente por la Ley Española 12/91 (si la Entidad comunitaria tiene su sede en España).

*TERCERA.* Se reconoce la posibilidad de constitución de las Agrupaciones para las Entidades del tercer sector o sector no lucrativo, y en cuanto ejerzan actividades económicas propiamente dichas (producción de bienes y servicios), a través de las prestaciones que ofrecen según sus fines propios, y en cuanto sean titulares de Empresas mercantiles propiamente dichas.

*CUARTA.* La Agrupación tiene un peculiar tratamiento fiscal, con régimen de transparencia fiscal y exenciones, incluido el IVA (trato especial en la relación Agrupación-Fundación miembro).

*QUINTA.* Es de particular interés el hecho de no ser necesaria la aportación de capital por los socios, pero hay que reconocer el aspecto negativo de la responsabilidad de los socios, con carácter personal, subsidiario y solidario.

*SEXTA.* Procede reiterar de manera particular la posibilidad de Agrupaciones de este tipo para la potenciación de dos Instituciones, Fundaciones y Mecenazgo, y en general, la posibilidad de acceso a sus ventajas para las Entidades del tercer sector.

*SEPTIMA.* Finalmente, hay que destacar que las Agrupaciones son instrumento apto para potenciar las Entidades del tercer sector en el Mercado Único, enmarcadas en el campo de la Economía Social sometida al peculiar Estatuto que la Comunidad Europea prevea para ella.



# El papel de las asociaciones y fundaciones como respuesta a las necesidades sociales

---

Miguel Angel Cabra de Luna  
Presidente del Comité Español de Bienestar Social (CEBS)  
y Consejero Delegado de Desarrollo de Proyectos Sociales de la Fundación ONCE

## I. INTRODUCCION

Como ha señalado TAYLOR-GOOPY (1), la política de bienestar es satisfacer necesidades humanas, si bien no existe acuerdo sobre qué sean y cómo se satisfacen dichas necesidades cambiantes (2). De hecho cada sociedad tienen sus propias necesidades sociales en función de su evolución. DOYAL y DOUGH (3) sostienen que la forma de satisfacción puede variar, pero que puede sostenerse el hecho de que se ha ido generando un consenso moral sobre ciertas necesidades básicas para el desarrollo de una existencia humana digna.

Como ha señalado el profesor RODRÍGUEZ CABRERO (4), para conseguir la satisfacción de estas necesidades humanas es necesaria una estrategia, que ha sido denominada «gestión pluralista del Estado de Bienestar», definida sobre la base de la óptima combinación de presencia del Estado para garantizar la universalización de los derechos sociales, tratando de evitar la exclusión social, pero reformando

---

(1) P. TAYLOR-GOOPY: «Social Change, Social Welfare and Social Science», Londres, Harvester, 1991, pág. 187.

(2) Para un intento de aproximación a esta materia, *Vid.* Francisco SALINAS RAMOS, «Las necesidades sociales en España», *Boletín de Estudios y Documentación de Servicios Sociales*, Monografía núm. 13, INSERSO, Madrid, 1982, págs. 46-52.

(3) DOYAL Y DOUGH: *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria-FUHEM-Comunidad de Madrid, Barcelona, 1994, pág. 14.

(4) RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio: «Estado de Bienestar y sociedad del bienestar: realidad e ideología», en Gregorio Rodríguez Cabrero (compilador), «Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual», Barcelona FUHEM-Icaria, 1991, Colección Economía Crítica, núm. 1, así como el prólogo de la obra de DOYAL Y DOUGH, *op. cit.*, pág. 17.

la intervención estatal vía descentralización y promoviendo la participación y control de la producción estatal de bienestar, también la recuperación del mercado como mecanismo de personalización de necesidades y logro de la eficiencia y, finalmente, la reconstitución de la sociedad civil como participación y control colectivos del bienestar a partir del mundo asociativo.

En un informe del Consejo Económico y Social francés que data de 1986, podemos encontrar el pasaje siguiente, que describe, de forma excelente, el valor de las entidades no lucrativas en nuestra sociedad:

«La función de las entidades sin ánimo de lucro consiste en hacer aflorar a la conciencia colectiva necesidades sociales hasta entonces ignoradas o mal conocidas, bien sea por medio de iniciativas concretas o de llamadas y reivindicaciones que éstas formulan. Portador, alternativa o conjuntamente, de ideas y de demandas, promotor de innovaciones, deslindador de nuevos campos, operador en el terreno, administrador de servicios colectivos, el sector asociativo ejerce de este modo funciones que sitúan a la cabeza y en el corazón del desarrollo de las políticas de acción educativa, sanitaria, social... A estas funciones se encuentra estrechamente ligada la que desempeña la vida de las entidades no lucrativas en el desarrollo de una cierta calidad de vida social y de solidaridad, en los que la autonomía y la identidad de cada individuo pueden afirmarse en el seno de conjuntos de envergadura humana, basados en relaciones contractuales...»

«Las entidades no lucrativas cumplen una función de intermedio —más exactamente, de mediación— no solamente entre los individuos, y entre los individuos y los poderes públicos, sino también entre mundos que en una sociedad cada vez más compleja tienden en demasiadas ocasiones a codearse sin comunicarse verdaderamente: mundos de la producción por una parte, de la educación y de la formación por otra, de lo económico y de lo social, de lo social y de lo médico, del asalariado y del voluntariado, de lo privado y de lo público, etc.»

Muchas de estas actividades son cubiertas también por las fundaciones como entidades no lucrativas. La presencia y el protagonismo de las fundaciones en la sociedad de nuestro tiempo, es un hecho

cada vez más contrastado. Porque intervienen, y se hacen notar cada día con más frecuencia, ayudando en la gestión social de la diversidad humana, impulsando iniciativas de perfeccionamiento cultural, u ofreciendo herramientas de reflexión, no condicionadas por el corto plazo, por el natural egoísmo de la libertad individual, o por las justificables inercias de la confortabilidad social (5).

## II. EL ROL DE LAS ASOCIACIONES Y FUNDACIONES COMO RESPUESTA A LAS NECESIDADES SOCIALES

Se pueden distinguir, siguiendo a Dirk JARRE (6), cinco funciones principales que desarrollan las entidades no lucrativas, asociaciones y fundaciones:

1. La función de aportar innovaciones.
2. La función de prestar servicios.
3. La función de actuar como defensor.
4. La función de garantizar valores.
5. La función de «estructura mediadora».

1. La capacidad de desempeñar la *función de agente innovador* o de pionero debe ser reconocida como una de las funciones más importantes de las entidades no lucrativas. En efecto, dada su naturaleza, son muchos más libres en sus decisiones y métodos de trabajo que las estructuras burocráticas y, por consiguiente, infinitamente más flexibles en sus enfoques de los nuevos problemas que surgen en la sociedad, de las situaciones de peligro y de las necesidades cambiantes de grupos específicos o de pueblos enteros. En este sentido cabe afirmar que las entidades no lucrativas crecen sobre la base de nuevos desarrollos llevados a cabo e impulsados por emprendedores. Es más

---

(5) SANCHEZ ASIAIN, Jose A.: «La tercera vía. Hacia una nueva ética de las fundaciones en el próximo milenio». *Sexta Asamblea General del Centro Europeo de Fundaciones*. Sevilla, 8 de noviembre de 1995.

(6) JARRE, Dirk: «La iniciativa social y humanitaria en Europa Occidental», en *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Editorial La Ley, Colección Solidaridad, Madrid, 1991, págs. 93-106.

probable pues que aquéllas sean pioneras en sus primeras etapas de vida (7).

Su potencial innovador se manifiesta con frecuencia en respuestas total y absolutamente nuevas y originales a los problemas o en la aplicación de instrumentos y métodos conocidos en circunstancias o en casos particulares en los que no habían sido todavía utilizadas (8). Con frecuencia, vemos que las entidades no lucrativas combinan la introducción de métodos originales con la aplicación de un espíritu de empresa, lo que puede hacer que sus acciones sean particularmente eficaces.

Al brindar alternativas a los procedimientos existentes, las entidades no lucrativas han cambiado muchas veces las actitudes de la gente por lo que se refiere a las estructuras y a los enfoques tradicionales. Por otro lado, han sido capaces de ejercer una influencia considerable sobre la postura de los Parlamentos y de cambiar la política de los gobiernos en muchos aspectos.

Así, las entidades no lucrativas han desempeñado de forma eficaz la función de pioneras en numerosos casos concretos, por ejemplo, en la descolonización, en los derechos del hombre, en el desarme, en la protección del medio ambiente, etc.

Una sociedad viva necesita constantemente innovadores independientes y audaces. La imaginación y la experimentación de nuevas respuestas a los problemas nuevos reviste una importancia vital.

En relación con las fundaciones podría decirse que «en relación con los dos órdenes de funciones que puede desempeñar la sociedad o alguno de sus componentes, funciones mantenedoras y funciones transformadoras, a las fundaciones, más que al Estado, les corresponde el desarrollo de funciones de transformación y de cambio» (9).

Sin embargo el gran reto de muchas fundaciones por su antigüedad es la adaptación a los nuevos tiempos y circunstancias; queda aún

---

(7) KRAMER, R.: *Voluntary Agencies in the Welfare State*, pág. 189, University of California Press, Berkeley, 1981, 189.

(8) «Evaluation of NGO Involvement in the International Year of the Child: What for the child tomorrow?» (Doc. 80/13 NGO/1 y c/ 120), New York, 1980.

(9) SAMPEDRO, J. L.: «II Coloquio de Buitrago», Cuaderno núm. 5, págs. 279 y siguientes.

mucho trabajo por hacer, pero en una sociedad madura y democrática, este cambio se va produciendo paulatinamente, si se producen renovaciones en los Patronatos y se desarrolla el especial sentido de la sensibilidad del que están dotadas las fundaciones.

2. Para muchas entidades no lucrativas, la *función de prestar servicios* es la que predomina; muchas veces es, incluso, su única razón de ser. Al ofrecer servicios pueden responder de dos formas totalmente distintas:

- Satisfaciendo una carencia, es decir, una ausencia de servicios.
- Permitiendo al usuario una elección entre varios servicios.

La ausencia de servicios, de forma general o en lugares particulares —por ejemplo, de servicios públicos para personas necesitadas, para necesidades educativas específicas, para actividades culturales o de ocio—, puede constituir una carencia sentida por la población o por cierto tipo de personas y ello demanda una respuesta (10).

En caso de que los poderes públicos no satisficieran estas necesidades, las entidades no lucrativas podrían crear, y de hecho lo hacen con frecuencia, estos servicios según dos fórmulas:

— Prestándolos temporalmente y de una manera experimental para demostrar su utilidad y necesidad con objeto de persuadir a los poderes públicos de que es responsabilidad suya proporcionarlos de manera permanente.

— O bien considerando que el tipo de servicio en cuestión es un asunto de las personas o grupos interesados, asegurándolos, por consiguiente, ellas mismas de manera permanente a sus miembros o a otros que tengan necesidad de ellos. Este es el caso, la mayoría de las veces, de organizaciones de ayuda mutua o de autoasistencia.

Queda por mencionar, sin querer entrar en demasiados detalles, que la pluralidad y la diversificación de los servicios ofrecidos por las entidades no lucrativas, contribuyen realmente no sólo a incrementar las posibilidades de comparación y, por consiguiente, de elección,

---

(10) Este asunto, junto con el de la eficiencia de la provisión de servicios, fue tratado en la XXI Conferencia Internacional de Bienestar Social (ICSW), celebrada en Brighton en 1982.

sino que también pueden estimular la competencia y mejorar de este modo los servicios, tanto públicos como privados, desde el punto de vista de la calidad, del precio, de la disponibilidad, etc. Asimismo la función de prestar servicios conlleva la posibilidad de servir de punto de inserción del trabajo voluntario, cada vez más desarrollado en la sociedad occidental y creciente en la española (11).

De otro lado hay que poner de manifiesto que a veces esta tendencia ha sido propiciada por el sector público (12), que ha considerado ventajoso fomentar la provisión de servicios a través de entidades voluntarias a las que financia en base a conciertos, convenios o subvenciones diversas, la mayoría de las veces a costes inferiores que los generados por los servicios públicos de gestión directa.

Esta es una tendencia que va en aumento en España, comenzando a producirse conflictos entre entidades no lucrativas y sociedades mercantiles que están entrando en el sector de los servicios sociales personales (verbigracia, Ayuda a domicilio para ancianos). Las empresas acusan al sector solidario de gozar de exenciones fiscales; de otro lado, las asociaciones y fundaciones hacen referencia a baja calidad en los servicios y «guerra de precios». Este es un problema muy interesante que irá a más con el previsible crecimiento del Tercer Sector, pero donde tiene muchas posibilidades de perder. Probablemente una salida sea la creación de empresas por parte del sector no lucrativo, en cumplimiento de sus fines de interés general y en ejecución del artículo 38 de la Constitución, derecho reconocido por la ley a las fundaciones, con ciertos límites (13).

La prestación de servicios por parte de las entidades no lucrativas y de las fundaciones en particular supone un reto, pues al no actuar como una actividad mercantil, con su cuenta de pérdidas y ganancias, los mé-

---

(11) CABRA DE LUNA, M. A.: «Estudio sobre donaciones benévolas y el voluntariado en España», *Boletín de Estudios y Documentación del CEBS*, núm. 1, Madrid, 1992, págs. 57-60.

(12) ROVIRA Y FORNS, J.: «Contribución de las entidades no lucrativas al bienestar social», *Revista DOCUMENTACIÓN SOCIAL*, núm. 71, Madrid, 1988.

(13) El artículo 22 de la Ley 30/94, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, reconoce claramente el desarrollo de actividades mercantiles e industriales por las fundaciones, aunque de acuerdo con el Título II de la ley, no tiene el mismo tratamiento fiscal, si es en ejecución de fines o si no lo es. Lo cual parece de todo punto lógico, con vistas a evitar supuestos de competencia desleal. Para más información, *vid.* «Las fundaciones de empresa», CABRA DE LUNA, M. A., y DE LORENZO GARCÍA, *Rev. Gaceta de los Negocios* núm. 39, Madrid, diciembre de 1993.

todos de gestión modernos, son si cabe más necesarios que en el propio sector privado con ánimo de lucro (DRUCKER, P., 1991, 15) (14).

SALAMON y ABRAMSON (15) dicen, a propósito de las organizaciones no lucrativas en los Estados Unidos, que «aunque de carácter privado, tienen una función esencialmente pública, proporcionando una multitud de bienes y servicios públicos y siendo el mayor vehículo a través del que los recursos caritativos privados y los esfuerzos voluntarios llegan a hacerse cargo de la solución de los problemas de la comunidad».

Como un elemento de la eficacia social de las fundaciones, SÁENZ DE MIERA (16) plantea la descentralización en un doble sentido: como límite del monopolio estatal, que corre el riesgo de presentar un único enfoque, en ocasiones ideológico, en su acción social y como contribución a la reducción de los altos costes, a los que da lugar el intervencionismo estatal, por el aumento de la burocracia y de los derivados de la prestación pública del servicio. Desde esta óptica las fundaciones pueden alcanzar una alta rentabilidad social. Aunque ciertamente, como ha sido puesto de manifiesto por KRAMER, esta interconexión público-privado, identificada con financiación-gestión, supone un destino común ligado al futuro del Estado de Bienestar ya que se depende en gran parte de su configuración (17).

3. No cabe duda de que la *función de actuar como defensor*, de activador o de reformador es una de las funciones primordiales de las entidades no lucrativas, aunque haya grandes variaciones en cuanto a su compromiso en este tipo de actividades.

El «lobbying», por emplear el término inglés muy a menudo utilizado en este contexto y a veces usado, por desgracia, de forma peyorativa, abarca principalmente los tres aspectos siguientes:

---

(14) En el prólogo del libro de PALOM IZQUIERDO, F. J., y TORT RAVENTOS, L.: *Management en organizaciones al servicio del progreso humano*, Espasa Calpe-Ciencias de la Dirección, Madrid, 1991.

(15) SALAMON, L., y ABRAMSON: «The Nonprofit Sector», in *The Reagan Experiment*, The Urban Institute, Washington DC, 1984, págs. 219-220.

(16) SAENZ DE MIERA, A.: *La sociedad necesaria*. Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1992.

(17) KRAMER, LORENTZEN, MELIEF y PASQUINELLI: *Privatization in four european countries: comparative studies in Government-Third Sector Relationships*, M. E. Sharpe, New York, 1993, pág. 196.

— Defender los intereses de un grupo particular: económico, profesional, en situación de peligro, etc.

— Luchar contra algunas actitudes como, por ejemplo, el racismo.

— Actuar para que se tomen o no ciertas medidas, para que se efectúen ciertos cambios, por ejemplo, en el campo del medio ambiente, del tráfico, etc.

En este terreno, podemos distinguir entre la función de «perro guardián», cuando las entidades no lucrativas cuidan de que la gente reciba aquello a lo que tienen derecho, y la función del «reformador», cuando intervienen para que se produzcan cambios de actitud o de política, prestaciones suplementarias u otras mejoras a favor de su «clientela».

En suma, el objetivo es influir en la política logrando cambios legislativos, asegurando una mayor participación en los recursos o estimulando a los organismos públicos para que desarrollen de forma más completa las decisiones políticas y mejoren en consecuencia la dispensación de servicios (18).

Muchas entidades no lucrativas actúan principalmente como defensoras de un grupo particular y protegen o sostienen los intereses de ese «grupo objetivo» en sectores bastante específicos de los campos social, económico, cultural o educativo.

Por el contrario, cuando se concentran en un solo problema, muchas veces no material, podemos llamarles «grupos causa». A veces estas organizaciones se hacen tan grandes y obtienen tanta influencia que se transforman en verdaderos «movimientos». El movimiento feminista, el movimiento ecologista y el movimiento en pro de la paz son ciertamente los más importantes y conocidos.

Hay opiniones que mantienen que las organizaciones no gubernamentales son hoy los verdaderos movimientos sociales de este fin de siglo, lo único que dinamiza algunas energías juveniles, y algo que

---

(18) JOHNSON, N.: *El Estado de Bienestar en transición: la teoría y práctica del pluralismo de bienestar*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, pág. 154.

los partidos políticos debieran saber aprovechar si no quieren verse relegados a la obsolescencia más absoluta y lamentable (19).

La función de actuar como defensor o grupo de presión constituye una de las características principales de las organizaciones voluntarias y ciertamente en España esta actividad es creciente. En los Estados Unidos la Comisión Filer afirmó que «el control y la influencia sobre el gobierno puede estar surgiendo como una de las funciones más importantes y efectivas del sector privado no lucrativo» (20).

En Gran Bretaña el Comité Wolfenden hizo notar que las organizaciones voluntarias «están bien colocadas para actuar como críticos independientes y como grupos de presión» (21). KRAMER va incluso más allá cuando sostiene que su rol de mejoramiento y defensa «está casi convirtiéndose en la única competencia organizativa de las agencias voluntarias» (22). Estas actitudes a medio y largo plazo pueden suponer graves limitaciones a la acción desinteresada de las Organizaciones no Gubernamentales.

Aunque en la mayoría de los países los grupos de presión trabajan simultáneamente en varios frentes, intentan concentrar sus esfuerzos en aquellas partes del sistema político en que la presión es más probable que consiga los resultados deseados (Cámaras Legislativas, Administraciones estatal, regionales y locales). A veces la actividad de grupos de presión hace que las organizaciones no lucrativas entren en conflicto directo con los gobiernos correspondientes.

En España la función de «grupo de presión» de las fundaciones no está muy extendida, salvo para determinados temas sectoriales (como, por ejemplo, la defensa del medio ambiente) y otros de corte general que afectan en su globalidad al sector, como ha sido el desarrollo del derecho de fundación y el tratamiento fiscal de las funda-

---

(19) CAMPS, V.: «La corresponsabilidad social», en *Consideraciones sobre el tratamiento jurídico y fiscal de las fundaciones españolas*, Documenta, Fundación BBV, Bilbao, 1994, pág. 189.

(20) FILER, J. H.: «Giving in America: Toward a Stronger Voluntary Sector», *Informe de la Comisión de la Filantropía Privada y las Necesidades Públicas*, Washington DC, 1975, pág. 45.

(21) *Informe del Comité Wolfenden*. «The Future of Voluntary Organisations», Croom Helm, Londres, 1978, pág. 27.

(22) KRAMER, R. M.: *Op. cit.*, pág. 231.

ciones (por la Ley 30/94, de 2 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general) (23), instrumentándose usualmente a través de instancias intermedias de tipo asociativo como la Confederación Española de Fundaciones, sin embargo, no hay que descartar en absoluto este rol, ya que presumiblemente aumentará a lo largo de los próximos años.

Por lo que se refiere a las asociaciones hay que poner de manifiesto que sus estructuras organizativas y de representación están muy atomizadas por sectores, no existiendo experiencias integradas similares a las del mundo fundacional, salvo honrosas excepciones de corte intersectorial, como el Comité Español de Bienestar Social (CEBS), filial del International Council on Social Welfare (ICSW) (24).

4. *La cuarta función esencial de las entidades no lucrativas consiste en preservar algunos valores de nuestra sociedad.* Por su propia naturaleza, su estructura particular y su orientación, así como por sus actividades específicas, preservan y propagan las nociones de iniciativa, de voluntariado, de participación y de pluralismo, aunque también defienden los principios democráticos de la protección de los intereses de las minorías, de la necesidad de satisfacer las carencias de los débiles y de trabajar en pro de la cooperación al desarrollo en favor de los pueblos más desfavorecidos del orbe. En suma, defender una sociedad más solidaria y más tolerante. Las fundaciones así como las entidades no lucrativas en general pueden ser la base para que estas prácticas prosperen y cambien las disposiciones de las personas.

Así, generan solidaridad en la sociedad y multiplican la energía de los individuos desarrollándola en acciones comunes, orientadas y coordinadas. Esta función de garantía de determinados valores sociales, siempre y cuando no sean de carácter corporatista, refuerzan el sistema democrático e impulsan, en relaciones de sinergia, el desarrollo y la consolidación del tejido social de un país, incidiendo sobre las actitudes de la opinión pública en relación con las entidades no lucrativas, y favoreciendo la captación de apoyos y fondos en pro de su causa.

---

(23) *Vid.* para más información sobre esta Ley, *Comentarios a la Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales*, R. DE LORENZO, M. ANGEL CABRA DE LUNA y otros, Escuela Libre Editorial-Marcial Pons, Madrid, 1995.

(24) CABRA DE LUNA, M. A.: «La situación de la iniciativa social en España», *Cuadernos de Acción Social* núm. 24, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

Respecto de las fundaciones, DAHRENDORF afirma que su supervivencia sólo está garantizada en un orden de libertad y pluralismo, como valores esenciales que dan soporte a la libertad de elección y a las funciones de anticipación y renovación de estas instituciones, relacionadas con los cambios sociales (25).

5. Por otra parte, las entidades no lucrativas desempeñan la importantísima función de «estructura mediadora» entre el individuo dentro de su esfera privada y las instituciones complejas de la vida pública (BERGER y NEUHAUS, 1977). De este modo, hacen de pasarela de comunicación entre estas dos esferas y, al mismo tiempo, de medio de defensa contra la amenaza de la alienación y la soledad del individuo rodeado de estructuras técnicas despersonalizadas. Una posición favorable a esta propuesta, pero con sentido crítico, es la representada por Claus OFFE (26), por cuanto el Mercado y el Tercer Sector no están sometidos a un control efectivo de carácter interno o externo, en gran número de casos, y porque además de lo citado, el Estado delega una parte de su competencia general en importantes aspectos en «grupos de interés» que en la práctica adoptan el estatuto de «gobiernos privados».

En la doctrina española hay que hacer mención a GINER y PEREZ IRUELA (1979), que mantienen una visión de corporatización de la vida social y económica, como resultado del fortalecimiento de las organizaciones sin ánimo de lucro.

Al estimular a la persona aislada y a veces pasiva para que se convierta en un miembro activo de la sociedad, para que asuma sus responsabilidades, tanto con respecto a sí misma como con respecto a la comunidad, para participar activamente en los procesos de decisión dentro de los ámbitos político, cultural, social, económico y cívico, las entidades no lucrativas constituyen verdaderas escuelas de democracia.

Y, garantizando la comprensión, la enseñanza y la práctica de los valores fundamentales de nuestra sociedad, las entidades no lucrativas y dentro de éstas las fundaciones, no son solamente importantes por

---

(25) DAHRENDORF, R.: *Selected papers on foundations in Europe*, Club de La Haya, marzo de 1979, pág. 24.

(26) OFFE, C.: «¿El corporativismo como un sistema de estructuración global, no político?», en su libro *La gestión política*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Ediciones de la Revista de Trabajo, núm. 36, Madrid, 1992, pág. 360.

lo que son, sino también y, sobre todo, por lo que hacen y por cómo lo hacen.

Inciden en este mismo análisis otros autores, que concluyen: «Finalmente, el Tercer Sector es un elemento imprescindible en la lucha contra la pobreza y la marginación, así la participación social y comunitaria: las familias, las asociaciones cívicas de todo tipo, las instituciones humanitarias y de solidaridad, las iniciativas cooperativas, los sindicatos y los servicios que éstos puedan prestar, etc., constituyen un espacio social de mediación con tres importantes funciones: canalizar las demandas sociales hacia el Estado y el conjunto de la sociedad, movilizar y organizar a los individuos y grupos más desprotegidos y, finalmente, aplicar de forma directa y eficiente los recursos que por sí mismos sean capaces de generar y los que les asigne el Estado (es decir, el conjunto de la sociedad) a través de los programas sociales» (27).

Federico Mayor Zaragoza ha resaltado el papel de las fundaciones como lugar de encuentro, como plataforma de convergencia de distintas energías, proyectos, fondos e instituciones interesadas, como uno de los principales papeles de las fundaciones en el desarrollo de la sociedad civil (28).

Es interesante leer en una resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que data de 1983, acerca de «Los Principios de la Democracia», el siguiente pasaje:

«La tendencia del ciudadano a organizarse en grupos de presión y en grupos de intereses particulares (a veces altamente militantes) es una llamada de atención saludable (y perfectamente compatible con el principio democrático de la libertad) a los partidos, con objeto de que no incumplan su función esencial de articular las preocupaciones reales de sus electores.»

Parece lógico que actualmente sea necesaria en gran medida esta tendencia del ciudadano a organizar él mismo y a crear asociaciones

---

(27) ANGULO, J., y NAVARRO, J.: «Los Movimientos Sociales y Comunitarios ante el Bienestar Social». Revista DOCUMENTACION SOCIAL núm. 71, Madrid, 1988, pág. 161.

(28) Se basa en un documento de la UNESCO denominado *Un rol federataire* aprobado en una reunión de diversas instituciones independientes privadas de ámbito europeo. Citado en la publicación *El papel de las fundaciones en el desarrollo de la sociedad civil*, MAYOR ZARAGOZA, Federico. Fundación Marcelino Botín, Santander, 1993, pág. 31.

y entidades no lucrativas, como las fundaciones, para defender sus intereses legítimos. Realmente, constituye un desafío a la democracia parlamentaria, pero al mismo tiempo también un elemento total y absolutamente necesario, vital y complementario en nuestras sociedades democráticas europeas.

Frente a estas posiciones, hay otras que también han de ser tenidas en cuenta, así SEIBEL (1987) sostiene una opinión crítica según la cual la función política del Tercer Sector, y más particularmente del Voluntario, es la «no solución de problemas». Según esta visión bastante cínica, el sector voluntario es utilizado por el sector público para hacer políticamente soportables conflictos que ni él mismo, ni obviamente el mercado, puede resolver. Promoviendo el papel del sector voluntario, el sector público diluye o esquiva las responsabilidades que en caso contrario le exigirían los ciudadanos (29).

### III. LOS RETOS DE FUTURO DE LAS ASOCIACIONES Y FUNDACIONES

Nos enfrentaremos en estos momentos con la grave cuestión de la corresponsabilidad de las asociaciones y de las organizaciones sociales en general, en la elaboración y desarrollo de las políticas sectoriales. Aunque en nuestra concepción social estamos lejos del catastrofismo con que pensadores y políticos plantean el desmoronamiento del Estado de Bienestar Social, sí asistimos a una cierta crisis de sus planteamientos y de sus soluciones prácticas, en el sentido de que los poderes públicos, en todo el mundo, como administradores y garantes de unos servicios básicos de educación, de asistencia sanitaria, de pensiones, de servicios sociales, etc., no pueden atender más demandas no sólo para incrementar tales servicios, sino que ni tan siquiera para perfeccionar los ya existentes y para mejorar su calidad. Y la sociedad civil va siendo cada día más consciente del papel que le corresponde en esta impotencia de los poderes públicos. Es la misma sociedad civil que ha venido siendo apta, desde la Revolución Francesa, para defenderse de las opresiones del Estado a través de la vigencia y el desarrollo de las libertades individuales, pero que aún, salvo excepciones,

---

(29) ROVIRA I FORNS, J.: *Op. cit.*, pág. 179.

no ha sido capaz de entrar con pleno éxito en la configuración de proyectos colectivos de interés general, primero, y en el desarrollo de tales proyectos, después.

Y ahí radica, a mi juicio, la clave que ha de evitar, por una parte, el desmantelamiento de los logros de la política social y de bienestar, y por otra, que ha de abrir nuevos horizontes a la sociedad civil de hoy, a su movimiento asociativo y fundacional. El verdadero reto de nuestro futuro como sociedad civil perfeccionada en la libertad y en la participación democrática, es el de ser capaces de dar a las organizaciones que componen esta sociedad unos cometidos renovados de corresponsabilidad en la preparación y en el desarrollo de las políticas sociales y de bienestar.

Quiero matizar un aspecto importante: no se trata de dar un protagonismo excluyente a las organizaciones sociales, al movimiento asociativo, a las fundaciones, a las Organizaciones No Gubernamentales, en detrimento de la iniciativa y de la tutela del Estado y en merma, en definitiva, de los cometidos de responsabilidad de garantizar a los ciudadanos unos derechos sociales de los poderes públicos estatales, autonómicos y locales, sino que se trata de dotar a las entidades no lucrativas de un status que hoy no tienen ni reconocido ni asumido, como corresponsables en la elaboración y desarrollo de las políticas sectoriales.

Dicho con otras palabras y para que la idea o sugerencia quede mejor perfilada, se trata de conseguir una complementariedad entre el ideal de justicia que deben tener las instituciones y los servidores del Estado, con la solidaridad como norma y actitud de las personas integradas en el Tercer Sector.

Es importante la permanencia y desarrollo de las cotas de bienestar social conseguidas, que la sociedad civil organice de manera que se aprovechen al máximo las capacidades y experiencias de las organizaciones sociales existentes o que se pueden crear, para que las prestaciones sociales públicas se planteen y se dispensen con la colaboración, y aún con la vigilancia, de las organizaciones que acrediten su buen hacer. Con ello, ciertamente, estamos propugnando la conversión del Estado de Bienestar Social en la Sociedad de Bienestar. El momento es propicio; la sociedad civil, en el mundo y también en España, está recuperando antiguas posiciones de influencia, en relación con el Estado y con la clase política.



# La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: nuevas perspectivas

---

Manuel Aznar López  
Asesor del Defensor del Pueblo

«Usted quiere alcanzar su propio desarrollo sostenible. Usted quiere tener su OENEGE propia, personal y hacerse rico antes de fin de siglo y usted quiere saber cómo se hace. Está bien. Usted tiene que cumplir con la formalidad de conseguirse una persona-jurídica.»

(G. LOFREDO: «¿Usted todavía no tiene su ONG?»,  
*Viento Sur*, núm. 23, 1995.)

La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario es asunto sobre el cual, en conspicua compañía, tuve la oportunidad de ocuparme en su momento (1). En consecuencia, al cumplir el encargo con que he sido distinguido, me parece que, a fin de no incurrir en enojosas redundancias, puede ser más útil remitir al lector a lo ya expuesto en su día, así como a otros trabajos doctrinales sobre la materia (2), para centrar este excursus en las nuevas perspectivas que en torno a dicha configuración abren las modificaciones normativas que se han producido en los últimos años.

Me limitaré, por tanto, tan sólo a recordar, con intención preambular y con ánimo de simplificar al máximo, que las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario tienen su encaje en cada

---

(1) M. AZNAR LOPEZ y BENITO RUIZ: «La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: protección y promoción por el Estado», en *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Madrid, La Ley, 1991, págs. 153-267.

(2) Así, L. BENITO RUIZ: «Aspectos jurídico-institucionales de las organizaciones voluntarias de objeto social», en *Organizaciones voluntarias en Europa*, Madrid, Acebo, 1991, págs. 25-63; L. BENITO: «Las formas jurídico-institucionales de la acción voluntaria», en *Coordinación de la acción voluntaria*, Madrid, Acebo, 1991, págs. 29-39.

uno de los dos grandes grupos de personas jurídicas. En efecto, dentro de éstas es preciso distinguir entre aquella cuyo sustrato está integrado por una agrupación de personas, es decir, la *universitas personarum* del Derecho romano, y aquella otra, la *universitas bonorum*, cuyo elemento esencial son unos medios materiales organizados para el cumplimiento de un fin determinado. En el primer grupo, se encuadran las asociaciones y las corporaciones, mientras que en el segundo se incluyen las fundaciones y las instituciones de diversa índole (3).

## 1. LA DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA DE LAS ASOCIACIONES

Pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la Constitución Española, continúa sin ser desarrollado el artículo 22 de la misma y, consecuentemente, permanece en vigor, en la parte que no resulte opuesta a los preceptos constitucionales, la Ley de 24 de diciembre de 1964. Es muy cierto que esta falta de desarrollo no empece a que el derecho fundamental de asociación pueda desplegar todos sus efectos, dada su eficacia directa, pero debe insistirse en que la ausencia de una ley postconstitucional que regule el régimen general de las asociaciones produce una situación de inseguridad jurídica, al no estar esclarecidos suficientemente en el plano normativo aspectos tan básicos como el número de personas exigido para poder constituir una asociación (4), o tan esenciales como la adquisición de personalidad jurídica (5). No obstante, es menes-

---

(3) Más ampliamente, en M. AZNAR LOPEZ y L. BENITO RUIZ: *Ob. cit.*, págs. 157-181; L. BENITO RUIZ: «Aspectos jurídico-institucionales de las organizaciones voluntarias de objeto social», *cit.*, págs. 45-51.

(4) Ver M. AZNAR LOPEZ: «Las asociaciones», en *El sector no lucrativo en España*, Madrid, Fundación ONCE-Escuela Libre Editorial, 1993, págs. 94 y 137.

(5) En relación con ello, ver L. AGUIAR DE LUQUE: «Artículo 22. Derecho de asociación», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, tomo II. Madrid, Edersa, 1984, págs. 618-620; M. AZNAR LOPEZ: *Ob. cit.*, págs. 98-100 y 137; G. FERNANDEZ FARRERES: «Algunas reflexiones sobre el nuevo derecho de asociación tras la Constitución Española de 1978», en *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1982, págs. 245-271; G. FERNANDEZ FARRERES: *Asociaciones y Constitución*, Madrid, Civitas, 1987, págs. 89-136; F. LOPEZ NIETO Y MALLO: *La ordenación legal de las asociaciones*, 2.ª ed., Madrid, Dykinson, 1995, págs. 102-106; M. SANCHEZ MO-

ter resaltar que, por vez primera desde la aprobación del texto constitucional, el legislador parece anunciar, en la exposición de motivos de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, el propósito de realizar el desarrollo del artículo 22 de la Constitución, «a fin de adecuar de forma plena el derecho de Asociación a los imperativos de la norma constitucional», aunque esta loable intención no se ha traducido, por el momento, en hechos.

El indicado texto legal introduce, empero, una modificación en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, para dar una nueva regulación a la declaración de utilidad pública de las asociaciones. Se trata, sin duda, pese a su carácter parcial, de una modificación trascendente, cuyo exacto alcance podrá ser apreciado de forma cabal si se compara la nueva regulación con la anterior.

De este modo, por lo que respecta a las asociaciones susceptibles de alcanzar la declaración de utilidad pública, la regulación precedente recogía una enumeración abierta, ya que, en definitiva, cualquier asociación que estuviera dedicada a un fin que tendiera a promover el bien común, podía ser reconocida de utilidad pública. La nueva regulación contiene un requisito similar, sustituyendo, no obstante, la referencia al «bien común» por la mención del «interés general», lo que, por la equivalencia de estas expresiones, no tiene otro alcance que el meramente verbal. Sin embargo, junto a este requisito, se añaden ahora otros. Así, se excluye la posibilidad de que las asociaciones exclusivamente mutualistas puedan acceder a la declaración de utilidad pública, se exige la gratuidad en el desempeño de los cargos directivos, se requiere que la asociación cuente con medios personales y materiales adecuados y organización idónea para garantizar el cumplimiento de sus fines, y se determina que la entidad debe estar constituida, en funcionamiento y dando cumplimiento a sus fines estatutarios, ininterrumpidamente y concurriendo todos los requisitos previstos, al menos durante los dos años anteriores.

Si se compara con la legislación anterior, en la que, salvo en lo que atañe a los fines asociativos, se omitía la referencia a cualquier

---

RON: «La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociaciones», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 22, 1979, págs. 450-451; J. A. SANTAMARÍA: «Artículo 22», en *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1985, págs. 435-438.

otro requisito, la determinación de las condiciones que deben reunir las asociaciones candidatas a ser reconocidas de utilidad pública da a éstas una mayor certidumbre sobre su pretensión y reduce el margen de discrecionalidad de la Administración a la hora de resolver la solicitud. Pese a ello, la Administración continuará disponiendo de un amplio margen para apreciar si concurren o no en la entidad solicitante requisitos tales como la adecuación de los medios, la idoneidad organizativa o el cumplimiento efectivo de los fines estatutarios.

A los requisitos citados, la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, añade el relativo a «carecer de ánimo de lucro y no distribuir entre sus asociados las ganancias eventualmente obtenidas», condición que, sin embargo, he omitido antes de forma deliberada, ya que es superflua, por cuanto las asociaciones carecen, por definición, de ánimo de lucro, con lo que el texto legal viene, en definitiva, a exigir que para poder ser declarada de utilidad pública una asociación debe ser... una asociación (6). Por lo demás, se trata también de un requisito reiterativo, puesto que la carencia de ánimo de lucro equivale precisamente a la ausencia de lucro subjetivo, es decir, a no distribuir entre los asociados las ganancias obtenidas, lo que no impide la obtención de ganancias que reviertan en el fin social.

En cuanto a los derechos que corresponden a las asociaciones declaradas de utilidad pública, la legislación anterior recogía un amplio elenco de beneficios, la mayoría de los cuales, sin embargo, no operaba en la práctica. Así, a título de ejemplo, las convocatorias de subvenciones no contemplaban la posición preferencial de las asociaciones de utilidad pública respecto del resto de las entidades asociativas, de modo que desaparecían las diferencias entre unas y otras, deviniendo ineficaz la declaración de utilidad pública. De esta forma, dejando aparte las medidas de naturaleza fiscal, de alcance limitado, los

---

(6) A no ser que se parta de una noción amplia de asociación, como la que se recoge en los artículos 35 y 36 del Código Civil, donde junto a las «asociaciones de interés público» se hace alusión a las «asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales», es decir, a las sociedades. El Tribunal Constitucional se ha referido, en efecto, al concepto extenso que se encuentra en estos preceptos, donde el término «asociación» se usa para designar tanto la unión de personas con finalidad no lucrativa, como la de fin lucrativo, si bien señala que en nuestra terminología habitual el citado término se reserva para designar a la primera de estas uniones (STC 23/1987, de 23 de febrero, fundamento jurídico 6.º).

efectos de la declaración de utilidad pública se restringían prácticamente al derecho a utilizar esta mención en los documentos de la asociación.

En contraste con la situación anterior, la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, reconoce un menor número de derechos a estas asociaciones, si bien, en la práctica, estos derechos alcanzarán una mayor operatividad. Más en concreto, las medidas de estímulo de la actividad de las asociaciones de utilidad pública giran alrededor de su régimen fiscal y del tratamiento fiscal de las aportaciones realizadas a estas entidades por personas físicas y jurídicas.

Sin embargo, no toda asociación declarada de utilidad pública puede acceder, por el solo hecho de haber obtenido esta declaración, al disfrute del régimen fiscal que regula la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, ya que para ello habrá de reunir una serie de requisitos, coincidentes algunos de ellos con los establecidos para obtener la declaración de utilidad pública, mientras que otros parecen actuar de forma acumulativa respecto de los exigidos para aspirar a dicha declaración. Así pues, para beneficiarse del referido régimen fiscal, las asociaciones habrán de reunir, además de los requisitos exigidos para acceder al reconocimiento de utilidad pública, los específicos previstos para ello, lo que significa que existirán asociaciones declaradas de utilidad pública que no disfrutarán del repetido régimen fiscal.

Respecto de las obligaciones impuestas a las asociaciones de utilidad pública, a las ya previstas de presentar una memoria de las actividades del ejercicio anterior y de facilitar a la Administración los informes que les sean requeridos en relación con las actividades realizadas para el cumplimiento de sus fines, se añade ahora la de rendir cuentas del citado ejercicio.

De otra parte, la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, introduce también una novedad en cuanto al órgano que debe realizar la declaración, ya que con anterioridad la misma se efectuaba por acuerdo del Consejo de Ministros, mientras que ahora se lleva a cabo por orden ministerial, como también se realiza así, previa audiencia de la asociación afectada, la revocación de la declaración.

Puede, por último, hacerse una referencia a la potestad discrecional de la Administración en la declaración de utilidad pública. A tal

efecto, debe indicarse, como primera providencia, que la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para realizar este reconocimiento no ha sido una circunstancia privativa del ordenamiento jurídico español. Así, la doctrina francesa pudo en su día referirse al reconocimiento de utilidad pública como un «alto favor concedido discrecionalmente por los poderes públicos», el cual «puede ser objeto de revocación enteramente discrecional» (7).

En España, la regulación ya derogada otorgaba a la Administración un excesivo margen de discrecionalidad a la hora de efectuar la declaración de utilidad pública y de determinar los beneficios que tal declaración comportaba.

Esta discrecionalidad, en efecto, se refería, en primer lugar, a la propia declaración de utilidad pública. Como antes se ha expresado, la falta de precisión de la legislación se reflejaba tanto en el carácter abierto de los fines a los que debían dedicarse las asociaciones que aspiraran a conseguir el reconocimiento de utilidad pública, como a la ausencia de regulación de los requisitos que habían de reunir. Sin embargo, la aplicación de la potestad discrecional podía estar, en cierto modo, justificada en este aspecto, de forma que el reproche que podía hacerse a la legislación precedente no era tanto éste, como el hecho de que la declaración de utilidad pública no llevara consigo el reconocimiento automático de unos derechos concretos, desde el momento en que los efectos de la declaración eran determinados caso por caso, de modo que no tenían un contenido uniforme, al poder variar respecto de cada asociación. En consecuencia, salvo el derecho de utilizar la mención «de utilidad pública», la Administración podía, en el ejercicio de su potestad discrecional, determinar, dentro de la gama de derechos recogidos en la Ley de 24 de diciembre de 1964 y en el Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, los que corresponderían a cada una de las asociaciones.

La extensa potestad discrecional de la Administración abarcaba igualmente a la aplicación de los beneficios reconocidos. Así, el consistente en la audiencia de las asociaciones de utilidad pública en la preparación de disposiciones generales y en la adopción de progra-

---

(7) Cfr. J. M. GARRIGOU-LAGRANGE: *Asociaciones y poderes públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, pág. 63.

mas de acción o en el establecimiento de nuevas directrices, quedaba sometido a la entera discrecionalidad de la Administración, por cuanto aquella tan sólo se producía cuando el órgano administrativo lo considerase conveniente, quedando, por tanto, la operatividad de este beneficio a expensas de lo que tuviera a bien decidir el correspondiente órgano administrativo. Con estos condicionamientos, difícilmente podía considerarse que, en estos casos, se tratara de auténticos derechos.

Pues bien, tras la modificación realizada por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, la potestad discrecional de la Administración sigue operando en la declaración de utilidad pública, resultando a este respecto inequívoca la nueva redacción del artículo 4 de la Ley 161/1964, de 24 de diciembre («podrán ser declaradas...»). Pese a ello, en términos comparativos, el margen de discrecionalidad se ha reducido notablemente, al haberse determinado los requisitos que deben reunir las asociaciones para optar a la declaración de utilidad pública. De este modo, existen mayores elementos para facilitar la fiscalización del ejercicio de la potestad discrecional en vía jurisdiccional, aunque, como anteriormente se ha indicado, el margen para apreciar si concurren o no determinados requisitos continúa siendo muy amplio.

La reducción de la discrecionalidad se ha producido, en cambio, en mayor medida, respecto del reconocimiento de los derechos que lleva aparejada la declaración de utilidad pública, puesto que los mismos ya no serán reconocidos caso por caso y, aunque la aplicación del régimen fiscal establecido requiere la previa comunicación a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, pudiendo denegarse, en algún supuesto, el disfrute de este régimen, es lo cierto que la decisión ha de adoptarse en el ejercicio de potestades regladas y no discrecionales, si bien existirá aún un cierto margen para apreciar el incumplimiento de alguno de los requisitos que puede dar lugar a la denegación.

## 2. LA REORDENACION DE LA ORGANIZACION NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES

Aunque, a pesar de la indeterminación, hasta el año 1985, de sus normas reguladoras en lo atinente a su naturaleza jurídica, el carácter corporativo de la Organización Nacional de Ciegos Españoles era in-

cuestionable (8), el expreso reconocimiento normativo de tal circunstancia no se producirá hasta el Real Decreto 2385/1985, de 27 de diciembre. Así las cosas, el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la ONCE, y los nuevos estatutos de la Organización, cuya publicación fue dispuesta por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Sociales de 23 de noviembre de 1992, vienen a confirmar expresamente su naturaleza jurídica de corporación de derecho público, de carácter social.

El Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, tiene la virtualidad de incrementar la autonomía decisoria de la ONCE, disminuyendo consecuentemente el contenido de las funciones que corresponden al protectorado, lo que se traduce, en especial, en la sustitución de los controles *ex ante* y de carácter simultáneo, por controles *ex post*, consistentes, en su mayoría, en la información al Consejo de Protectorado, tras la realización del acto en cuestión, y en la sustitución de la intervención de ingresos y de gastos por el conocimiento de las auditorías periódicas o extraordinarias (9), si bien se intensifica el control de la actividad empresarial de la Organización.

### 3. LA NUEVA REGULACION DE LAS FUNDACIONES

Las fundaciones han corrido, por el momento, mejor suerte que las asociaciones, ya que el artículo 34 de la Constitución ha sido desarrollado por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre. A este respecto, la absoluta necesidad de una ley reguladora de los entes fundacionales había sido puesta de relieve reiteradamente por la doctrina, que había resaltado el carácter arcaico, disfuncional, inadaptado a las actuales circunstancias, tributario de concepciones pretéritas e incompatible con el texto constitucional de la vetusta normativa que regía el mundo de las fundaciones (10). Esta ley viene a poner coto, en palabras

---

(8) Cfr. M. AZNAR LOPEZ y L. BENITO RUIZ: Ob. cit., págs. 172-173. En el mismo sentido, R. DE LORENZO GARCIA: «Estudio jurídico sobre las relaciones laborales en la ONCE (análisis histórico hasta 1983; etapa previa a la normalización)», en *Revista de Trabajo*, núm. 82, 1986, págs. 40-44.

(9) Ver R. DE LORENZO GARCIA: «La Organización Nacional de Ciegos Españoles: Breve estudio de una organización singular», en *El sector no lucrativo en España...*, cit., págs. 263.

(10) Ver E. GARCIA DE ENTERRIA: «Constitución, fundaciones y sociedad civil», en *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990, pág. 251.

de su exposición de motivos, a una situación de «maraña legislativa constituida por reglas dispersas y dispares, con una vigencia y validez más que dudosas y del más variado tipo», lo que hacía imprescindible «simplificar el sistema dotándole de claridad y racionalidad y reforzando la seguridad jurídica». Por ello, uno de los objetivos del texto legal es efectuar una regulación sistemática y unificar el régimen aplicable a todas las fundaciones.

La Ley 30/1994 define las fundaciones como «las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general». Se trata, por tanto, de un concepto coincidente con el recogido por el Tribunal Constitucional en sentencia 49/1988, de 22 de marzo —«persona jurídica constituida por una masa de bienes vinculados por el fundador o fundadores a fines de interés general»— (11), y en el que se incluyen los tres elementos que, a decir de la doctrina, integran los entes fundacionales, es decir, patrimonio, organización y fin.

En lo atinente a la adquisición de personalidad jurídica, la Ley de 24 de noviembre de 1994, frente a la dualidad de soluciones existente con anterioridad, se decanta por atribuir efectos constitutivos a la inscripción registral, señalando, en consecuencia, que la personalidad se adquirirá desde la mencionada inscripción. Se inclina así el texto legal, a mi juicio con acierto, por la solución que había propugnado una parte de la doctrina (12).

---

(11) Acerca de esta sentencia, ver J. L. PIÑAR MAÑAS: *Régimen jurídico de las fundaciones. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1992, págs. 9-11.

(12) J. CAFFARENA LAPORTA: «Constitución, modificación y extinción de las fundaciones», en *Presente y futuro de las fundaciones*, Madrid, Fundación ONCE-Civitas, págs. 43-44; *El régimen jurídico de las fundaciones. Estudio para su reforma*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1991, págs. 60-65 y 71; R. DE LORENZO GARCIA: *El nuevo derecho de fundaciones*, Madrid, Fundación ONCE-Marcial Pons, 1993, págs. 151, 381-383 y 456-457; J. M. DE PRADA: «Una futura ley de fundaciones (II)», en *Actualidad Civil*, núm. 34, 1989, págs. 2682-2683. En cambio, J. L. PIÑAR MAÑAS considera que, en términos estrictamente jurídicos, parece más correcta, así como más acorde con el artículo 34 de la Constitución, la solución contraria («Las fundaciones y la Constitución Española», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría*, tomo II, Madrid, Civitas, 1991, pág. 1327). También se pronuncian en este mismo sentido, J. F. BLANCO RUIZ: «Consideraciones teórico-prácticas en torno a la génesis de una fundación benéfico-asistencial: Qué es y cómo se constituye una fundación de este carácter», en *Cuadernos de Acción Social*, núm. 4, 1987, págs. 163-164; *El protectorado de fun-*

La dotación patrimonial ha venido constituyendo el elemento esencial de la fundación, tal y como ha puesto de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 22-3-1983). A este respecto, frente a otras opiniones doctrinales, que niegan la esencialidad de la dotación para la constitución de la fundación, se ha puesto de relieve que la misma es requisito imprescindible para la existencia de aquélla, debiendo además tener la suficiente entidad para garantizar, durante un tiempo prolongado, los fines fundacionales (13). No obstante, se ha hecho notar la tendencia al desplazamiento del eje desde las rentas patrimoniales hacia la obtención de recursos, trasladándose el punto clave desde la dotación hacia la organización (14). El concepto de fundación que se recoge en el artículo 1 de la ley que se comenta podría incluso traslucir esta tendencia, ya que parece poner el acento en el aspecto organizativo —«son fundaciones las organizaciones...»—. Sin embargo, el artículo 10 establece que la dotación ha de ser adecuada y suficiente para el cumplimiento de los fines fundacionales, con lo que parece salir al paso de la constitución de fundaciones vacías (15). A tenor de los Reglamentos de la ley, la valoración de la adecuación y de la suficiencia corresponde al Protectorado, el cual, a falta de precisiones normativas al respecto, dispondrá de un amplio margen para apreciar si concurren o no estas circunstancias. En cualquier caso, queda descartado *ex lege* que se pueda considerar como dotación el mero propósito de recaudar donativos, pero, en cambio, sí puede ser estimado como tal el compromiso de terceros de realizar aportaciones, si bien con la condición de que las mismas estén garantizadas.

En conexión con el interés general que deben perseguir las fundaciones, la nueva legislación excluye expresamente la fundaciones fa-

---

*daciones en el Real Decreto e Instrucción de 14 de marzo de 1899*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987, págs. 22 y 28-29; «Las fundaciones: tipología y normativa», en *Cuadernos de Acción Social*, núm. 4, 1987, pág. 26; R. DE LORENZO GARCÍA y M. A. CABRA DE LUNA: «Las fundaciones», en *El sector no lucrativo en España...*, cit., págs. 66 y 81.

(13) Cfr. C. LASARTE: «Dotación patrimonial e irreversibilidad de los bienes fundacionales», en *UNED. Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 4, 1993, págs. 98-99.

(14) F. RICO PEREZ: *Las fundaciones en la Constitución Española*, Toledo, Colegio de Abogados, 1982, págs. 58-59.

(15) Es decir, de meros soportes jurídico-formales que se financiarían posteriormente por vía subvencional (cfr. L. BENITO RUIZ: «Aspectos jurídico-institucionales de las organizaciones voluntarias de objeto social», cit., págs. 59-60; L. BENITO RUIZ: «Las formas jurídico-institucionales de la acción voluntaria»..., cit., págs. 36-37.

miliares y establece que el colectivo beneficiario del fin fundacional ha de ser genérico (16). Por lo demás, aparte de contemplarse las condiciones para el ejercicio de actividades en España por parte de fundaciones extranjeras, se esclarecen algunos extremos que habían originado otrora una cierta controversia, como son los relativos a la capacidad de las personas jurídico-públicas para constituir fundaciones, a la posibilidad de que, más allá de su carácter puramente gratuito, las fundaciones puedan obtener ingresos por sus actividades, si bien ello no podrá suponer la limitación injustificada del ámbito de sus beneficiarios potenciales, y a posible participación mayoritaria en sociedades no personalistas (17).

Respecto del gobierno de las fundaciones, se establece que el patronato ha de ser colegiado (18), fijándose el número mínimo de miembros del mismo en el imprescindible requerido para este tipo de órganos, es decir, en tres —*tria fiunt collegia*—. El desempeño del cargo de patrono será gratuito, sin perjuicio del resarcimiento de los gastos que ocasione el ejercicio de su función.

Al tener que optar entre la unidad o la pluralidad en el ejercicio del protectorado, la Ley 30/1994 se ha inclinado por esta última, encomendando, por tanto, dicho ejercicio, en la línea de lo que venía sucediendo, a los distintos departamentos ministeriales, en función del fin de cada fundación. Destaca, de otro lado, la referencia a la función de asesoramiento que, junto a la de control, se atribuye al Protectorado, tal y como había sido reclamado insistentemente desde el ámbito doctrinal (19). Desaparecen, de otro lado, determinadas

---

(16) Sobre ello, ver J. A. DEL CAMPO ARBULO: «Examen de las cuestiones sustanciales que suscita la normativa vigente sobre fundaciones privadas», en *Régimen jurídico de las fundaciones*, Madrid, Centro de Fundaciones, 1985, págs. 17-18.

(17) Acerca de estas cuestiones, ver J. A. DEL CAMPO ARBULO: «El artículo 34 de la Constitución y su desarrollo», en *Fundaciones y mecenazgo en el Estado de Bienestar*, Madrid, Centro de Fundaciones, 1988, págs. 176-182.

(18) El carácter necesario con que se establece el patronato colegiado es objeto de crítica por J. M. DE PRADA, para quien la variedad de supuestos posibles y la existencia de fundaciones muy pequeñas podría haber hecho conveniente permitir también el órgano unipersonal («Algunas observaciones en torno al proyecto de ley de fundaciones», en *La Ley*, núm. 2, 1993, págs. 855-856).

(19) Así, R. DE LORENZO GARCIA: *El nuevo derecho de fundaciones...*, cit., págs. 369 y 443; J. L. PIÑAR MAÑAS: «Las fundaciones: jurisprudencia y pautas de futuro», en *Las fundaciones y la sociedad civil*, Madrid, Fundación ONCE-Civitas, 1992, págs. 215-217; «Las fundaciones y la Constitución Española»..., cit., pág. 1308; «Propuestas para una fu-

autorizaciones, como era la necesaria para litigar, cuya constitucionalidad había sido puesta en tela de juicio por la doctrina (20), pese a que la acomodación de dicha autorización al texto constitucional había sido refrendada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 164/1990, de 29 de octubre (21).

Puede señalarse, por último, que la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, ha sido desarrollada por el Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero, que aprobó el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, así como por el Real Decreto 384/1996, de 1 de marzo, que aprobó el Reglamento del registro de estas fundaciones.

#### 4. OTRAS MODIFICACIONES NORMATIVAS

No se agotan con las anteriormente analizadas las modificaciones normativas que se han producido en los últimos años en relación con las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario. Ante la imposibilidad de tratar en detalle de todas y cada una de ellas, quede cuando menos constancia de las mismas. Así, en el campo asociativo, la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, ha regulado las mutualidades de previsión social,

---

tura y posible Ley de Fundaciones», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 72, 1991, págs. 507-508; *Régimen jurídico de las fundaciones: jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo...*, cit., pág. 20.

(20) Cfr. J. L. PIÑAR MAÑAS: «Las fundaciones y el Protectorado. La autorización administrativa para litigar y su dudosa constitucionalidad», en *Poder Judicial*, núm. 13, 1989, págs. 145-153. También, M. AZNAR LOPEZ y BENITO RUIZ: *Ob. cit.*, págs. 252-253; L. BENITO RUIZ: «Informe sobre las fundaciones en España», en *Organizaciones voluntarias en España*, Barcelona, Hacer, 1992, págs. 254-255; P. LESCURE CENAL: «Dos concretos aspectos del protectorado sobre las fundaciones benéficas: la autorización previa para litigar y la enajenación de bienes inmuebles arrendados», en *Las fundaciones y la sociedad civil...*, cit., págs. 109-112; R. DE LORENZO GARCIA: *El nuevo derecho de fundaciones...*, cit., págs. 156-162; S. MUÑOZ MACHADO: «Las fundaciones en la Constitución», en *Presente y futuro de las fundaciones...*, cit., pág. 32; J. L. PIÑAR MAÑAS: «Las fundaciones: jurisprudencia y pautas de futuro...», cit., págs. 204-106; «Las fundaciones y la Constitución Española...», cit., pág. 1325; «Propuestas para una futura y posible Ley de Fundaciones...», cit., págs. 499-500; «Relaciones de las fundaciones con el protectorado», en *Presente y futuro de las fundaciones...*, cit., págs. 132-133.

(21) Un comentario acerca de esta sentencia en J. L. PIÑAR MAÑAS: *Régimen jurídico de las fundaciones: jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo...*, cit., págs. 73-78.

y por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, se ha aprobado el nuevo reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la gestión de la Seguridad Social. En el ámbito corporativo, la citada Ley 30/1995 culmina la integración de los profesionales liberales en el sistema de Seguridad Social, pero permite que la obligación de afiliarse o de darse de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos pueda cumplirse mediante la incorporación a la mutualidad que pudiera tener establecida el respectivo colegio profesional. Y, por último, el Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, ha establecido las nuevas normas de ordenación de la Cruz Roja Española, ratificando su configuración como institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, auxiliar y colaboradora de las administraciones públicas en sus actividades humanitarias y sociales, si bien conservando su independencia y autonomía.



# Las fundaciones y el sector no lucrativo

---

Rafael de Lorenzo García  
Presidente Ejecutivo  
Confederación Española de Fundaciones (CEF)  
Vicepresidente Ejecutivo Fundación ONCE

## EL LLAMADO SECTOR NO LUCRATIVO

Nuestra actual situación social podría perfectamente quedar retratada en la observación de uno de los interlocutores de *La República*, de Platón, aquella en la que reconoce que pertenece a una de esas revoluciones del mundo en las que éste se vuelve del revés, con todos los efectos negativos que necesariamente una inversión tal desencadena.

Si algo cierto puede afirmarse de nuestro tiempo es precisamente la incertidumbre. Una incertidumbre generalizada presente en todos los ámbitos sociales causada por la precipitación histórica —acumulación y sucesión vertiginosa de hechos—, que, se diría, es la nota característica de este final de siglo.

Nuestro horizonte cultural y social no es tanto el repetido fin de la historia, que nos aboca a la utopía estática (*in facto esse*) en la que ya todo está hecho y en la que, por tanto, cualquier intervención humana resulta ociosa, sino, más bien, el que representa la aceleración de la historia, que nos aboca a la utopía dinámica (*in fieri*) en la que todo está continuamente por hacer (en el sentido de que, ante los apremios de una realidad cambiante en grado sumo, no valen los instrumentos y las herramientas al uso) y en la que, por tanto, la intervención humana, la acción innovadora del hombre, es perentoria e impostergable.

En el primer caso, se nos reduce, comprometiendo nuestra dignidad, a sujetos pasivos de la historia; en el segundo, nos elevamos —acertados unas veces, equivocados las más— a agentes de la historia, de nuestra propia historia.



La precipitación histórica, la aceleración de la historia aludida, cuya expresión más palmaria es fácilmente advertible en el carácter inestable, mudable de nuestra sociedad, en la que las instituciones, las mentalidades y las formas de conducta se ven sometidas a continuos cambios y alteraciones, en la que los modelos permanentes han desaparecido o están a punto de desaparecer, dificultan, sin duda alguna, las tentativas de aproximación y análisis de cualquier fenómeno social relevante.

Esa dificultad se aprecia particularmente a la hora de intentar dar cuenta cabal, de explicar, de abordar siquiera un hecho de creciente importancia en las sociedades occidentales avanzadas, como es el de la pujanza del llamado sector de las entidades no lucrativas o Tercer Sector.

El desarrollo —y de su efecto más inmediato, el interés y el estudio— del Tercer Sector ha ido, en los países occidentales, parejo al desarrollo de la cuestión de los límites del llamado Estado del Bienestar, que tras la II Guerra Mundial se había consolidando, en mayor o menor grado, como forma de organización estatal en la mayor parte de los países industrializados.

La insuficiencia —exagerada hasta la caricatura por algunos críticos de tendencia ultraliberal— del Estado del Bienestar y de su principal instrumento, a saber, las políticas sociales, experimentada especialmente en épocas de crisis económica, para atender y resolver todas las necesidades sociales, y para eliminar o atenuar significativamente las desigualdades entre las distintas clases, ha estimulado en gran medida el desarrollo de formas —si no alternativas, sí diferentes— de intervención social, entre las que destaca especialmente las constituidas por las entidades no lucrativas.

Comprobada la existencia y hasta la tendencia expansiva del sector de las entidades no lucrativas, no resulta fácil, empero, ofrecer una noción precisa de lo que se entiende por Tercer Sector. Como en otros ámbitos, es más sencillo levantar testimonio de la realidad —siempre rica, cambiante y plural— que explicarla reduciéndola a definiciones válidas para todos y cada uno de los casos concretos.

La delimitación de lo que se entiende por Tercer Sector o sector no lucrativo ha venido produciéndose hasta ahora por vías indirectas, lo que puede dar idea de las crecidas dificultades que se presentan

para abordar este sector, ya sea por vía de exclusión (aquél que no puede considerarse sector público o privado) o por vía negativa (aquél que agrupa a las entidades que no tienen como nota constitutiva la persecución de beneficio con el fin de distribuirlo entre sus miembros).

Es un hecho, comprobable por todos, que la estructura institucional de las sociedades industrializadas de economía abierta se caracteriza, según una terminología ampliamente extendida, por la existencia de tres grandes sectores, a saber: el Sector Público, el Sector Privado Mercantil y el Sector Privado No Lucrativo.

El Sector Público, formado por las Administraciones Públicas, los llamados organismos autónomos y las empresas o compañías públicas, tiene como nota definitoria común la de que el control último de la organización está atribuido a los representantes elegidos por la sociedad o, en general, a personas o grupos que cuentan con la legitimación del poder político constituido.

En el Sector Privado Mercantil, por su parte, se integran las entidades que despliegan su actividad guiadas por el ánimo de lucro y son controladas, en último término, por propietarios privados.

Al lado de estos dos sectores relativamente bien definidos, coexisten un «Tercer Sector», que presenta un mayor grado de complejidad y dispersión, cuyas entidades suelen definirse, como apuntábamos arriba, por vía negativa, por su imposibilidad para adscribirse a alguno de los otros dos sectores; no son públicas, ciertamente, pero tampoco tienen como finalidad la consecución de beneficio con el fin de distribuirlo entre sus miembros, por lo que no cabe adscribirles al sector privado. Así, y como forma de indicar su no asimilación con el mercado, se habla de entidades no lucrativas, y para diferenciarlas del Estado, se las denomina Organizaciones No Gubernamentales.

No obstante las dificultades de delimitación conceptual, señaladas por la doctrina más acreditada, es posible y sumamente aconsejable, tanto a efectos teóricos como prácticos, tratar de extraer un factor común que nos dé pie para formular una definición aproximativa del sector no lucrativo.

Como notas comunes predicables de todas las organizaciones que se integran en el Tercer Sector, aunque generalmente se delinearán de

forma negativa, podemos enumerar, de un lado, la no concurrencia de ánimo lucro (los beneficios que obtienen estas organizaciones no se distribuyen entre sus miembros o copropietarios) y, de otro, el no hallarse integradas en el Sector Público. O dicho en términos positivos, son entidades no lucrativas aquéllas en las que concurren las notas de voluntariedad y de pertenencia a la sociedad civil.

Un tercer elemento —positivo y no meramente negativo como los dos anteriores— común a estas entidades es su finalidad genérica de contribuir a la mejora o incremento del bienestar social o de la calidad de vida, elemento íntimamente ligado con su función de movilización de las tendencias —patentes o latentes— de filantropía, altruismo o humanitarismo que anidan en la sociedad civil, en múltiples formas.

Sobre la base de estas tres notas, podríamos definir el Tercer Sector como el formado por aquellas entidades de carácter voluntario que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana y reguladas de forma autónoma, persiguen por medio de la intervención en la política social en sentido lato contribuir a aumentar los niveles de calidad de vida y bienestar a través de un progreso social solidario.

La heteróclita realidad ya mencionada del Tercer Sector —en este caso, como en tantos otros, la existencia efectiva precede a la esencia— torna ardua la clasificación de las entidades comprendidas en él. Un criterio útil —y en esta materia la utilidad debe marcar las herramientas de trabajo— es el de la actividad o ámbito social en el que desarrollan sus tareas.

En función de este criterio, las entidades no lucrativas pueden clasificarse en áreas tales como las sanitarias, educativas, culturales, deportivas, ambientales, de cooperación para el desarrollo, así como las de servicios sociales personales, ya sean de base o especializados, que a su vez se subdividen en Tercera Edad, Discapacidades, Infancia, Juventud y Familia, Toxicomanías, Reclusos, Minorías étnicas, Marginación por razón de sexo, Refugiados y Transeúntes.

## **FUNCIONES DE LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS**

En estos últimos años, el Tercer Sector ha ido adquiriendo progresivamente una considerable importancia tanto en el sistema de



asignación de recursos para atender las demandas sociales dentro del marco del Estado de Bienestar, como en la articulación social, en la participación e integración sociales, y en definitiva en el progreso de la sociedad civil y la afirmación de la sociedad pluralista.

La acción social de las entidades no lucrativas ha venido desplegándose a partir de la asunción de determinadas funciones o roles sociales que, siguiendo a la doctrina más autorizada, podemos sintetizar de esta suerte:

a) La función de actor o agente social innovador. Esta es acaso la función más importante que tienen asignada las entidades no lucrativas. La mutabilidad de nuestra sociedad, la continua aparición de nuevas coyunturas, demanda respuestas rápidas que en muchas ocasiones las instituciones más tradicionales —que tienden a la rigidez y a la burocratización— no pueden proporcionar adecuadamente y que las entidades no lucrativas —más flexibles, dinámicas y prontas en la adopción de decisiones y en la ejecución de acciones— están en mejores condiciones de atender y resolver.

b) Otra función de suma importancia que han hecho suyas numerosas entidades no lucrativas es la de la prestación de servicios, ya sea satisfaciendo una carencia, esto es, una ausencia de servicios, ya sea posibilitando al usuario la elección entre varios servicios, lo que supone una ampliación de la oferta social.

c) Las entidades no lucrativas han asumido también la función de actuar como defensor, activador o reformador, aunque, en la práctica, el grado de compromiso adquirido varía mucho de unas a otras. Esta función suele traducirse en tres planos diferentes: defensa de los intereses de un grupo concreto, combate de actitudes sociales indeseables y, por último, adoptar medidas de presión para conseguir o para evitar la realización de ciertas acciones.

d) Otra función característica de las entidades no lucrativas consiste en la preservación y en la promoción de ciertos valores sociales, estimulando la solidaridad y dando cauce y forma a las iniciativas altruistas.

e) Las entidades no lucrativas desempeñan, además, la importante función de «estructura mediadora» entre la esfera privada del individuo y las esfera pública propia de la maraña de instituciones

que pueblan nuestro medio social. En este sentido, las entidades no lucrativas multiplican y ensanchan los canales de comunicación entre la persona y la sociedad, al tiempo que proporciona al individuo un firme baluarte contra el aislamiento que causan las estructuras técnicas despersonalizadas.

## LOS DESAFÍOS DEL SECTOR NO LUCRATIVO

La expansión, bajo cualquiera de sus formas, del sector no lucrativo en estas últimas décadas en la mayor parte de los países industrializados, incluido España, es, a no dudar, prueba de su dinamismo y creciente pujanza, pero esta expansión no puede inducirnos a dejar de tomar en consideración los desafíos con los que ha de enfrentarse a medio y largo plazo, en un medio social inestable y en continuo proceso de cambio, cuyas nuevas realidades y demandas exigen inaplazablemente nuevas respuestas.

Las entidades no lucrativas gozan, de acuerdo con su peculiar naturaleza, como ya hemos apuntado, de la suficiente capacidad de adaptación como para esperar que afronten con éxito los numerosos retos que tienen planteados y que se dibujan en múltiples frentes.

En primer término, las entidades integradas en el Tercer Sector han de hacer frente, y sin dilación, a las exigencias de profesionalización y transparencia. La profesionalización puede, en un primer momento, parecer contradictoria con el espíritu de las entidades no lucrativas, entre cuyas notas destacaba sobremanera la de la voluntariedad de sus miembros. Pero la creciente capacidad de estas entidades para movilizar recursos y gestionar proyectos exige inexcusablemente un mayor grado de profesionalización de los responsables y directivos que permita abordar con eficacia la administración de organizaciones cada vez más complejas.

De igual modo, se impone también para las entidades no lucrativas la necesidad de transparencia. En una sociedad, llamada por algunos *sociedad de la información*, ninguna instancia social —y más si ésta es relevante— puede permanecer ajena, permítasenos el término, al *torrente de información* que recorre el cuerpo social. El Tercer Sector debe ofrecer mayor información sobre sus actividades, debe dar

mayor publicidad a sus acciones, sometiendo siempre su actuación a criterios objetivos que ha de procurarse sean conocidos por el mayor número de personas posible.

La transparencia, en el ámbito del Tercer Sector, presenta asimismo otra vertiente sumamente destacada. La voluntariedad y la actitud altruista que impulsa la actuación de los miembros de las entidades no lucrativas no garantiza absolutamente la no aparición de abusos o conductas desviadas en la gestión.

El Tercer Sector, no obstante la convicción generalizada de sus miembros, no está exento, al igual que ocurre en el sector público y en el privado, de que puedan surgir prácticas indeseables, por lo que las entidades no lucrativas habrán de adoptar en esta materia una actitud vigilante y establecer, con carácter preventivo, los mecanismos precisos para evitar en lo posible y, en su caso, depurar cualquier tipo de desviación.

Otro de los desafíos que deben afrontar a medio plazo las entidades no lucrativas es el de la creciente presión social que habrán de soportar, especialmente en lo que hace a la puesta en marcha y mantenimiento de servicios. El retraimiento o, cuando menos, la no extensión del Estado del Bienestar dirigirá las demandas sociales hacia las organizaciones no lucrativas, lo que obligará a éstas a asumir funciones más comprometidas, pasando de un plano complementario a otro más cooperativo con los poderes públicos.

La entidades no lucrativas, en fin, deberán —deben ya— también hacer frente a otros retos que en modo alguno pueden considerarse menores. Así, las organizaciones integradas en el Tercer Sector habrán de optar —y en esa elección pueden jugarse su propia razón de ser— entre estar al servicio del interés general o ser meramente instrumentos de una política de imagen de un patrimonio concreto.

Del mismo modo, estas organizaciones han de elegir entre configurarse en sus modelos de acción como entidades burocratizadas, lo que tenderá a asimilarlas con las de los otros dos sectores, perdiendo sus peculiaridades, o como entidades flexibles. Por último, el Tercer Sector deberá optar entre la independencia o la dependencia del poder establecido.

## LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS POR ANTONOMASIA: LAS FUNDACIONES

El sector de las entidades no lucrativas es, como ya hemos señalado, un sector muy heterogéneo en el que se integran numerosos y muy diversos tipos de organizaciones —en nuestro país más de veinte clases distintas de entidades pueden ser consideradas como entidades no lucrativas— que tienen en común como elementos característicos la no pertenencia al sector público, la ausencia de ánimo de lucro y el propósito general de aumentar el grado de bienestar social o de calidad de vida.

En la copiosa y variada constelación de organizaciones no lucrativas, las fundaciones ocupan un lugar de primera importancia, hasta el punto de que para muchos representan el paradigma de entidad no lucrativa y sirven de referencia y pauta para las demás.

Las razones de esta preeminencia podrían buscarse tanto en motivos de índole histórica (las fundaciones, al contrario que otros tipos de organizaciones integradas en el Tercer Sector, tienen una larga tradición en todos los ordenamientos jurídicos occidentales) como en motivos puramente de forma de organización (la fundación es una institución consolidada, que a lo largo de la historia, ha conservado, con las alteraciones lógicas, sus notas esenciales).

Además de estas razones, otro factor que ha contribuido a consagrar la importancia de las fundaciones entre las entidades no lucrativas ha sido el muy práctico de su utilidad. La fundación ha servido y sirve para dar cumplimiento, de forma dinámica y flexible, a fines de interés general que redundan en beneficio de la sociedad.

En España, las fundaciones han tenido históricamente una gran relevancia, ya que durante mucho tiempo constituyeron los únicos instrumentos existentes para canalizar la asistencia a determinados colectivos necesitados, como los ancianos, enfermos y menesterosos. A pesar de su importancia, las fundaciones fueron declinando lentamente, sobre todo a partir del primer tercio del siglo XIX, por varias causas, entre las que cabe citar especialmente la legislación desamortizadora, que trajo como consecuencia la descapitalización de las Instituciones de Beneficencia Particular.

Esta situación de progresivo declive —acelerada por una sociedad civil débil y un marco legislativo y fiscal claramente hostil— ha perdurado hasta hace pocos años, en la que se ha producido un refloreamiento de las entidades no lucrativas en general y de las fundaciones en particular.

Este renacimiento del sector fundacional ha encontrado reflejo en la actual Constitución Española, que recoge en su artículo 34 el derecho de fundación para fines de interés general, y en la Ley de Fundaciones de 1994 y en los reglamentos de desarrollo, que dota a las fundaciones de un marco legal, si no plenamente satisfactorio, sí, al menos, en consonancia con las circunstancias sociales del momento.

La nueva configuración territorial de España inaugurada por la Constitución del 78 ha tenido incidencia también en el ámbito fundacional, al reconocer a las Comunidades Autónomas, en distinto grado, competencias en materia de fundaciones, y que éstas han desarrollado a través de leyes territoriales, que no podemos eludir a la hora de considerar globalmente el marco legislativo sobre fundaciones.

## NOCION Y TIPOS DE FUNDACION

Las fundaciones, como no podía dejar de suceder, comparten las notas características ya vistas que definen a las entidades no lucrativas, pero incorporan un tipo específico de organización que las singulariza y les confiere una entidad propia.

La idea esencial que preside toda fundación está en la combinación de tres elementos, sin los cuales no puede concebirse esta entidad, a saber: *patrimonio*, *organización* y *fin*.

La fundación es, dicho en pocas palabras, un patrimonio organizado para un fin, debiendo matizarse para completar su sentido exacto que el patrimonio fundacional es esencialmente privado, que la organización es presupuesto o soporte de una personalidad jurídica necesaria o esencial en toda fundación y que el fin que se persigue se encuadra, también esencialmente, en el plano de los fines de interés general.

A partir de estos elementos, podemos afirmar con mayor precisión que las fundaciones son instituciones con la cualidad de perso-

nas jurídicas, creadas por particulares, que afectan bienes propios de manera permanente al cumplimiento de fines de interés general, determinando los fundadores libremente a través de los estatutos las condiciones que desean que rijan para el gobierno y administración de la entidad, siempre dentro del marco legal.

Esta noción de fundación no se separa de las prescripciones en esta materia contenidas en nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 34 de la Constitución Española de 1978, la primera norma fundamental de nuestra historia que recoge expresamente el derecho de fundación, elevándolo así a rango constitucional, no ofrece un concepto de fundación, pero señala ya que la fundación debe estar dirigida a fines de interés general.

Por su parte, esta noción se ajusta por entero al concepto legal de fundación enunciado por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones, en su artículo primero, que define a las fundaciones «como las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general».

Tradicionalmente, las fundaciones, como entidades cuyo estatuto y objeto venía determinado en buena medida por la libre voluntad del fundador, han presentado una gran variedad de tipos, casi tantos como fundaciones. Dada esta heterogeneidad, las fundaciones se han clasificado normalmente en función de sus fines, esto es, en función del ámbito o esfera social en las que principalmente han de cumplir su finalidad (lo que permite hablar de fundaciones asistenciales, culturales, docentes, agrícolas, pecuarias, mineras, para la construcción y laborales).

No obstante, a partir de la Constitución y habida cuenta la nueva realidad territorial del Estado, nace una nueva tipología legal de las fundaciones basada en la distinción entre fundaciones de ámbito nacional y fundaciones de ámbito autonómico, cada una de ellas con un ordenamiento propio, sin perjuicio de la cobertura constitucional común.

## FUTURO DE LAS FUNDACIONES

Las fundaciones, como en general todas las entidades integradas en el Tercer Sector, tienen un importante papel que desempeñar en



un medio social en el que los esfuerzos voluntarios de los individuos se ven con harta frecuencia devaluados en instituciones monolíticas que han llegado a alejarse completamente de aquellos a los que teóricamente, al menos, deberían asistir y ayudar.

El futuro de las fundaciones en las sociedades industriales, incluida España, es prometedor, sobre todo si se consolida el vigoroso movimiento emergente de la sociedad civil, que busca ampliar sus oportunidades de intervención y participación sociales, frente a otros poderes predominantes en el pasado. Estas oportunidades nacen de las tendencias innovadoras presentes en la gestión privada, de la irrupción acelerada de nuevas tecnologías en la producción, del desarrollo de la educación y de la preponderancia de las comunicaciones, que contribuyen a la eclosión y articulación de mayores y más generalizadas expectativas sociales.

La expansión de las fundaciones y de las demás entidades del sector no lucrativo es, en suma, la respuesta —ni definitiva, ni terminante— de los elementos más innovadores de la sociedad civil a los desafíos más apremiantes que en materia de cooperación y solidaridad tiene planteados la sociedad.



# Construcción de la sociedad civil: papel de las fundaciones en Europa central y oriental\*

---

Eric Kemp

Centro de Fundaciones Europeas (EFC), Proyecto Orpheus de Apoyo Mutuo a la Sociedad Civil, coordinador (Varsovia, Polonia)

Esta ponencia gira en torno a dos temas. En primer lugar, se abordará de forma sucinta porqué y cómo los países de la Unión Europea ayudan al sector no gubernamental y sin ánimo de lucro y a las organizaciones que respaldan su trabajo. Posteriormente, mencionaré algunas de las contribuciones que los arquitectos de la sociedad civil de Europa central y oriental han aportado a fundaciones y asociaciones en la Unión Europea.

## LA SOCIEDAD CIVIL Y LA REVOLUCION ASOCIATIVA

Durante los dos últimos decenios se ha producido un auge impresionante en el mundo entero del sector privado, no gubernamental y sin ánimo de lucro. A todo lo largo y ancho de la sociedad civil a escala mundial los ciudadanos están formando asociaciones y fundaciones para prestar una gama cada vez mayor de servicios sociales, promover el desarrollo sociocultural, proteger el medio ambiente, fomentar la educación y la capacitación y defender las libertades y derechos civiles. Existen en la Unión Europea unas 100.000 fundaciones (en contraposición con un número mucho mayor de asociaciones). La vida sería inconcebible sin ese enjambre de organizaciones e instituciones que no están controladas por el gobierno o por el Estado en países como Alemania, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Reino Unido o Suecia. Aquí en España, las fundaciones y asociaciones han experimentado florecimiento sin precedentes.

---

\* Ponencia presentada en la V Conferencia Europea de Economía Social. Sevilla, octubre de 1995. Con la autorización del Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social.

Ello puede basarse en parte en el descubrimiento hecho en los últimos años de que hay un sinnúmero de tareas importantes que los gobiernos solos no están en condiciones o no pueden ya desempeñar de forma satisfactoria. Los gobiernos se están retirando de esferas de actividad consideradas tradicionalmente como campos de acción de su exclusiva competencia. Entre ellos figuran importantes disposiciones sociales y educativas. Los gobiernos de la Unión Europea se muestran impotentes frente al desempleo crónico, en especial el de los jóvenes.

Las estadísticas que confirman el crecimiento del sector son espectaculares. Con un porcentaje del PNB cifrado en un 4-5 por ciento, el sector se ha convertido en una poderosa fuerza económica en la Unión Europea. El trabajo de millones de voluntarios no se traduce en una actividad «productiva» de la sociedad ni en una herramienta que contribuya al PNB. Uno de cada ocho nuevos puestos de trabajo que se crean en Alemania, Francia y el Reino Unido lo es en el sector. Se ha estimado que si las sociedades benéficas británicas dejaran de prestar sus servicios, el gobierno tendría que elevar en un 12 por ciento el impuesto sobre la renta —acto que equivaldría a un suicidio político.

A nadie le puede sorprender, por tanto, que los gobiernos de los países de la Unión Europea apoyen a esa muchedumbre de organizaciones autónomas, no sólo con la mejor de las intenciones, sino también mediante la creación de un clima legislativo y fiscal que favorezca su existencia. Para que la autonomía se convierta en realidad, esas organizaciones necesitan también un grado considerable de independencia financiera y estructural. Estudios recientes (1) han puesto de relieve que la principal fuente de ingresos para esas organizaciones es la que se deriva de las ganancias (47 por ciento), seguida de los subsidios o subvenciones estatales (43 por ciento) y de donaciones privadas (2) (10 por ciento).

Ese 10 por ciento representa una cantidad relativamente reducida. Su importancia radica en el hecho de que es una financiación independiente del gobierno. Puede aprovecharse para abrir nuevos caminos,

---

(1) M. SALOMON, Lester, y K. ANHEIER, Hemult: *The Emerging Sector: The Non-profit Sector in Comparative Perspective-An overview* (The John Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore, EE.UU.), pág. 59.

(2) La esfera privada *engloba* a los particulares, corporaciones y fundaciones.

servir de catalizador. La financiación privada no podrá substituir nunca a la financiación gubernamental —no forma parte de la tradición europea—. La mayor contribución de la financiación independiente reside en la posibilidad de asumir riesgos. Se supone que las fundaciones aportan capital de riesgo para el sector sin ánimo de lucro.

Se estima ahora más razonable que las organizaciones hagan acopio de recursos a través de muchas fuentes, respondan económicamente de esa tarea, actúen con transparencia y responsabilidad ante la comunidad en general y contribuyan a generar confianza pública en su labor. Esas organizaciones desean que todos cuantos se dedican a buscar donaciones sean tratados como iguales.

Las fundaciones muestran enormes diferencias en toda Europa. Se aplican diversas clasificaciones. Las fundaciones revisten cada vez más un carácter híbrido —es decir, entidades recaudadoras y distribuidoras o «cofres de dinero»—. Son organismos de desarrollo con fines *pro bono*. Cabe citar, entre otros, los siguientes ejemplos:

- La Fundación Wellcome, que facilita la investigación médica, constituye un órgano docente y está dotada de un museo.

- La Van Leer Foundation, uno de los organismos de recursos más importantes para menores de ocho años en los Países Bajos.

- Sorteos organizados por órganos recaudadores/distribuidores.

- Fundaciones a nivel nacional, como la Fondation de France o la Fundación del Rey Balduino (Bélgica).

- Programas de colectivo de ciudadanos.

- Fundaciones comunitarias a nivel local de estilo norteamericano.

## OCCIDENTE-ORIENTE Y ORIENTE-OCCIDENTE: PROCESO DE APRENDIZAJE

Es preciso decir que, con muy pocas excepciones, Occidente no estaba preparado para los inmensos cambios que ha acarreado la implosión de la Unión Soviética y el retorno de los pueblos cautivos a la gran Europa. Los valores «occidentales» estaban en una situación fluctuante.

Europa occidental ha aprendido tantas lecciones del despuntar de la sociedad civil en Europa central y oriental como las que ha impartido.

Para mencionar un ejemplo de ese proceso de aprendizaje: en su Reunión General Anual, celebrada en Praga en 1993, el Centro de Fundaciones Europeas (EFC) emitió la Declaración de Praga, un enunciado de principios y de voluntad de transparencia redactado para ayudar a nuestros colegas de Europa central y oriental a construir y mantener una sociedad civil. Además, esa Declaración resultó tener una repercusión aún mayor en Occidente: en 1994, el Parlamento Europeo pidió al EFC que, partiendo de la Declaración, elaborase un Código Voluntario de Prácticas destinado a atajar las iniciativas bienintencionadas pero mal aconsejadas del Parlamento Europeo a fin de imponer un código obligatorio de normas destinado a las fundaciones en la Unión Europea.

## UTOPIA DE OCCIDENTE

Por aquellos años de 1989, Occidente tendía a dar por sentado que, una vez resuelta la confrontación Este-Oeste, cabría repartir de modo equitativo los dividendos de la paz. Atrás quedaba la «guerra fría»; podíamos vivir felices para toda la eternidad.

Esa visión utópica encerraba por lo menos tres falacias mayúsculas.

La primera consistía en creer que el colapso de la Unión Soviética alumbraría automáticamente sociedades libres, abiertas y democráticas. De lo que Occidente no se percató fue de que, para crear una sociedad abierta, no basta con desmantelar una sociedad cerrada.

La segunda falacia estribaba en pensar que Occidente estaba en buena forma y constituía un modelo impecable de funcionamiento. Pero no era evidentemente el caso. El Oeste también tenía (y sigue teniendo) problemas de gran envergadura —inflación, deterioro de las balanzas de pagos y del comercio, desempleo crónico y una nube de problemas sociales que abarcan desde la asistencia sanitaria a la exclusión social.

La tercera falacia residía en asumir que unas aspiraciones tanto tiempo suprimidas al otro lado del «telón de acero» podían satisfacerse mediante una simple transferencia de valores y procedimientos occidentales.

Nada más lejos de la realidad.

Desde 1989 no faltan pruebas inequívocas en Europa central y oriental de que es factible establecer instituciones políticas que funcionan relativamente bien, que es posible celebrar elecciones libres, que se pueden volver a crear Parlamentos, nombrar gobiernos, reestructurar tribunales y administraciones públicas. Sin embargo, hemos alcanzado la conclusión de que es infinitamente mucho más difícil afianzar esas instituciones en una cultura sociopolítica, es decir, en la conciencia de Europa.

Desde 1989, no obstante, hemos llegado también a percibir el carácter inexpugnable de los obstáculos que dificultan el progreso y la transformación en Europa central y oriental —leyes y normas poco claras, a veces conflictivas; aplicación arbitraria de las disposiciones, hábitos de ética dudosa, demoras en la concesión de permisos, funcionarios públicos de escasa formación, motivación y remuneración; demandas que compiten por la atención de los dirigentes políticos, fuertes grupos económicos con intereses creados en el *statu quo*, degradación de la moral laboral y falta de comunicación y diálogo entre el gobierno y el sector privado, que empieza a hacer su aparición.

Lo que hemos aprendido también es que siempre existe el peligro de que sociedades cerradas grandes se fragmenten en sociedades más pequeñas, cerradas, separadas, y que echen raíces en identidades nacionales o étnicas que luchan contra el desarrollo de la sociedad civil, no sólo en los propios países, sino también en los países vecinos. Ha resultado infinitamente más difícil de lo previsto construir sociedades civiles basadas en un Estado de derecho de corte democrático e impulsadas por la voluntad de proteger los derechos humanos y de promover la solución pacífica de las diferencias. Cuando la identidad étnica se eleva al rango de doctrina, se convierte en una maldición.

Esa es la lección de Bosnia, esa es la lección de Chechenia.

En resumidas cuentas, hemos llegado a aceptar que esos embriones de democracia deben pasar primero por un calvario antes de alcanzar el estado de gracia; atravesarán un período de desencanto y desilusión en que las cosas parezcan ser, y a menudo sean, claramente peores a nivel del ciudadano individual que antes de 1989.

## LA RESPUESTA DE LAS FUNDACIONES

La democracia es un sistema levantado sobre la confianza en la responsabilidad humana; ese sentido de la responsabilidad es el que hay que potenciar y cultivar. En esencia, «la democracia y la sociedad civil son dos caras de la misma moneda», como ha observado Vaclav HAVEL:

«La única forma de salvar a nuestro mundo reside en una democracia que no se olvide de sus antiguas raíces griegas —una democracia basada en una personalidad humana integral, capaz de responsabilizarse *personalmente* del destino de la comunidad. Si no queremos perecer a manos de nuestra propia “modernidad”, habremos de recuperar la dimensión humana de la ciudadanía, así como la de la política. Ahí estriba el principal reto del Tercer Milenio.»

Para todos nosotros, aquí, era evidente en 1989 que las democracias que despuntaban en el antiguo bloque soviético estaban aquejadas de la necesidad urgente de consejos y ayuda práctica si querían reconstruir sus economías y reorientarse al margen en la planificación central, bajo el signo de un sistema de libre mercado. Era igualmente obvio que se requeriría un inmenso esfuerzo para efectuar la transición a la sociedad civil.

No es casual, por tanto, que el Centro de Fundaciones Europeas (EFC) se creara el mismo día que se derribó el Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989. Desde entonces, el Centro ha ofrecido apoyo práctico y experiencia de primera mano. Es más, el Centro y sus miembros fundadores se comprometieron a esa tarea de la noche a la mañana.

El año 1989 pasará a la historia como una línea divisoria. Una vez sentada esa premisa, permítanme refutar categóricamente cualquier malentendido en el sentido de que, antes de 1989, no funcionaba ninguna fundación en Europa central y oriental. Destacados fundadores independientes de Europa occidental y Norteamérica pueden ufanarse de un historial envidiable de compromiso con la región antes de la *Solidarnosc*, de la *glasnost* y de la *perestroika*, que se remonta a los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial.

Sin pretender trazar una lista exhaustiva de las iniciativas anteriores a 1989, no puede uno menos que reconocer los recursos y cono-

cimientos aportados por Occidente a través de las instituciones, fundaciones, consorcios y particulares con anterioridad a línea divisoria: la Fundación Ford, la Fundación Alexander Von Humboldt, la Körber Stiftung, el Fondo German Marshall, la familia Rockefeller, George Soros y la Fundación Cultural Europea.

Y tampoco hay que deducir que no existió ninguna actividad de fundaciones autóctonas hasta 1989: una serie de fundaciones establecidas antes de la línea divisoria de 1989 siguen funcionando hasta el día de hoy, por ejemplo, la Fundación Internacional de los Santos Cirilo y Metodio en Bulgaria, la Fundación para el Avance Tecnológico de Hungría, la Fundación Húngara para la Promoción de la Autonomía o la Fundación Polaca Stefan Batory.

Después de 1989 se ha registrado un auge de la actividad de financiación independiente, a medida que han ido apareciendo en escena nuevos actores y que los órganos de financiación existentes ampliaban su compromiso. Aquí es menester dejar constancia de la aportación de recursos económicos y humanos por parte, entre otros, de la Fundación Charles Stewart Mott, los Programas de la Comisión Europea PHARE, TACIS y TEMPUS, la Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, la Fundación Wellcome, la Fundación Rey Balduino, la Fondation de France, la Fundación Santa María, la Prince's Trust, la Fundación Robert Bosch, la Fundación Ford, el Fondo Hermanos Rockefeller, el Programa Getty de Subvenciones, la Fundación Sasakawa para la Paz, la Fundación Internacional de la Juventud, la United Way International, la Charities Aid Foundation, la Fundación de la Reina Juliana, la Fundación American Express, la Fundación Internacional para Estudios Socioeconómicos y Políticos (Fundación Gorbachov), el Fondo del Hospital King Edward para Londres, el Egmont Fonden, Johnson & Johnson, el Fondo Internacional de la UNESCO para la Promoción de la Cultura, USAID, y los esfuerzos infatigables de la Fundación Cultural Europea.

Al propio tiempo, han aparecido en escena toda una gama de organizaciones de apoyo a nivel nacional, muchas de ellas potenciadas por el EFC o que cuentan con el respaldo de organizaciones miembros del EFC y afiliadas. Entre las más señaladas destacan:

- CAF-Rusia.
- Fórum Búlgaro de Fundaciones.

- Centro Checo de Información para Fundaciones y otras Organizaciones sin Animo de Lucro.
- Centro de Fundaciones de Estonia.
- Centro de Fundaciones de Hungría.
- Fórum de Fundaciones de Polonia.
- BORDO (Centro de Información para Organizaciones No Gubernamentales en Varsovia).
- Centro Eslovaco de Organismos de Información Académica del Tercer Sector.

## CENTRO DE FUNDACIONES EUROPEAS

El Centro de Fundaciones Europeas (EFC) es una asociación dirigida por sus miembros que promueve las fundaciones y colectivos de ciudadanos en el desarrollo de la Nueva Europa. Creada en Bruselas el 9 de noviembre de 1989 por siete de las principales fundaciones europeas, el EFC aporta ventajas y servicios prácticos a unos 120 órganos de financiación que actúan en Europa y a más de 5.000 asociados y organizaciones afiliadas vinculadas entre sí por centros encargados del establecimiento de redes.

Entre los miembros españoles del EFC hay que citar: la Fundación Bilbao Vizcaya, la Fundació «La Caixa», la Fundación MAPFRE, la Fundación ONCE, la Fundación Santa María y la Agregación Nacional de Fundaciones para la Promoción de la Acción Social «Luis Vives».

El EFC y sus miembros se consagran al desarrollo de:

- Respuestas rápidas, flexibles y coordinadas a los retos sociales, culturales, ambientales, educativos, científicos, sanitarios y económicos que los gobiernos solos no pueden abordar.
- Iniciativas europeas de financiación.
- Intercambios estructurados de ideas y divulgación de información sobre prácticas de financiación, administración, gestión, asociación de ciudadanos y servicios jurídicos y financieros.
- Refuerzo de la infraestructura de la sociedad civil mediante la promoción de las actividades de formación, investigación, programas y servicios de autoayuda.

- Fomento de la responsabilidad individual y participación en aras del beneficio público.
- Defensa de los derechos y libertades fundamentales.
- Respeto de la apertura, la integridad y la responsabilidad económica en el marco del Estado de derecho.

En la medida en que la inmensa mayoría de las organizaciones e instituciones mencionadas anteriorente son o bien miembros el EFC o colaboradores suyos, me siento justificado a la hora de concentrarme en este momento en la labor del Centro, en general, y en varias de sus actividades clave en Europa central y oriental, en particular.

El EFC tiene un objetivo primordial: fortalecer la conciencia paneuropea acerca de la importancia de las fundaciones y las actividades colectivas e institucionales de concesión de subvenciones.

En esencia, el Centro actúa de catalizador, facilitando los intercambios de información europeos e internacionales, ayudando a desarrollar mecanismos efectivos para encauzar el apoyo del sector privado allí donde más se necesite, promoviendo programas de cooperación a nivel transnacional, nacional e incluso regional/local y, quizá, por encima de todo, sirviendo de enlace entre los órganos de financiación independientes y las instituciones clave de la Unión Europea.

En la Unión Europea el papel del Centro está dictado, en gran medida, por el hecho de que nuestras instituciones democráticas están cada vez más a la defensiva. A causa de salidas por el foro o de la simple incapacidad de ofrecer respuestas eficaces mediante iniciativas oficiales del gobierno, se han producido soluciones de continuidad en el tejido social. Esas lagunas pueden colmarse gracias a la acción de empresas de voluntarios sin ánimo de lucro.

Por consiguiente, para el Centro constituye una prioridad el fomentar un nuevo espíritu de conciencia sociopolítica y económica a nivel paneuropeo, pues tiene el convencimiento de que la mejor forma de abordar ciertos problemas es canalizándolos a través de instituciones privadas y no mediante programas de ayuda y subvenciones estatales a *grosso modo*.

En Europa central y oriental, y también innegablemente en Europa meridional, el Centro desempeña una función especial como ca-

talizador del cambio y depositario de los valores de la sociedad civil. Por lo que respecta a Europa central y oriental, el Centro se ha familiarizado, no sólo él, sino también sus organizaciones miembros, con los problemas sociales y estructurales sin precedentes que se viven en la región.

Y lo hemos conseguido organizando intercambios de información, creando grupos de trabajo, promoviendo misiones de investigación y programando reuniones oficiales y extraoficiales con los protagonistas de la región. Hemos impartido cursillos sobre el funcionamiento de los mercados libres, hemos analizado las necesidades específicas y creado una plataforma que permita buscar soluciones a corto, medio y largo plazo.

Por encima de todo, el Centro se dedica a abordar problemas prácticos. La documentación del EFC que tienen ustedes a su disposición establece las metas y objetivos del Centro y esboza una selección de sus programas y actividades. Por ese motivo, en este contexto, me circunscribiré en mis comentarios a las actividades del EFC que se refieren específicamente a Europa central y oriental.

En la práctica, esas actividades han sido encomendadas al *Programa Orpheus del EFC*, programa elaborado para dejar constancia pública y prestar un servicio de información también público sobre funciones y órganos corporativos de financiación en Europa. El Programa Orpheus atiende a las necesidades de información de los encargados de conceder subvenciones y de los encargados de buscarlas, las instituciones europeas, las organizaciones internacionales, los investigadores y los medios de comunicación. Lanzado en 1993, es una iniciativa paneuropea descentralizada que asienta su raíces en los puntos fuertes de los centros que han construido redes en Europa occidental, meridional, septentrional y central/oriental.

El Programa Orpheus se ocupa de una serie de proyectos, especialmente publicaciones, servicios de biblioteca, información y bases de datos, creación de redes y capacitación e investigación sobre temas concretos.

El *Proyecto de Apoyo Mutuo a la Sociedad Civil del Programa Orpheus* respalda la promoción de centros de recursos al servicio de fundaciones y asociaciones en Europa central y oriental, en los Estados

que han accedido recientemente a la independencia y las Repúblicas Bálticas. El Proyecto está respaldado por las capacidades iniciales de los centros y ha encauzado sus actividades hacia la formación, la información y la comunicación, la financiación con cargo a fundaciones y programas de asociaciones de ciudadanos, la promoción de la conciencia de sí misma de la sociedad civil y los mecanismos de que dispone para servir al ciudadano.

El Programa Orpheus está financiado y apoyado por la Charities Aid Foundation (Fundación de Ayuda a las Entidades Benéficas) (Reino Unido), la Charity Know How (Conocimientos Técnicos para Entidades Benéficas) (Reino Unido), Fondation de France, la Fundación Charles Stewart Mott (Estados Unidos), la Fundación Ford, la Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, la Fundación Cultural Europea y la Comisión de la Unión Europea.

Es preciso mencionar también el *Proyecto de Intermediarios Corporativos*, financiado por la Fundación Sasakawa para la Paz. Se trata de un proyecto de construcción de redes a nivel europeo, destinado a aprovechar los puntos fuertes de las organizaciones existentes de intermediación, que agrega una dimensión paneuropea a la experiencia adquirida en cada país. Su objetivo principal consiste en fomentar la eficacia de los Programas corporativos de ciudadanos y respaldar los esfuerzos de los órganos corporativos de financiación con miras a establecer unas prácticas correctas.

El *Proyecto de Intermediarios Corporativos* representa uno de los principales puntos de referencia para la incipiente comunidad de fundaciones en Europa central y oriental.

Es preciso mencionar, por último, el Comité Oriental de Financiación del EFC. Este *Comité Permanente sobre Concesión Transfronteriza de Subvenciones y Colaboración en Europa central y oriental* controla la evolución en el marco de los Programas PHARE y TACIS de la Unión Europea, intercambia datos sobre prioridades nacionales de financiación y aspectos jurídicos y fiscales de la actividad de financiación independiente en la región y desarrolla proyectos de colaboración e iniciativas de comunicación.

Entre los elementos clave del programa de trabajo del grupo figuran la evaluación de los requisitos estructurados en términos de los

recursos financieros y humanos disponibles, la adecuación de las prioridades de los órganos encargados de conceder subvenciones a las prioridades de los que se ocupan de buscarlas, la elaboración de proyectos de modelos de colaboración, la valoración de las necesidades de educación y formación y la detección de las exigencias de los proyectos *in situ*. Es una buena indicación de la preocupación global del EFC por Europa central y oriental que la gestión de este Comité haya sido encomendada en la actualidad a Michael Brophy, director de la Charities Aid Foundation y presidente del European Foundation Centre.

## EL CAMINO HACIA ADELANTE

Desde 1989, hemos sido testigos del auge de la actividad de financiación independiente y de una proliferación de fundaciones, asociaciones y movimientos de «causa única» en toda la región. Ello era inevitable, dada la *tabula rasa* impuesta por las infraestructuras políticas anteriores erigidas en 1917 o a partir de la II Guerra Mundial.

Cabe predecir con toda confianza que esta tendencia se mantendrá.

Por otra parte, la comunidad de fundaciones que está despuntando en Europa oriental y central se ha visto profundamente influida por la experiencia de Norteamérica y de Europa Occidental: ha sabido aprovechar las prácticas y procedimientos idóneos desarrollados durante decenios por los órganos occidentales de financiación y, gracias a ello, se está llevando a cabo rápidamente un trabajo más centrado y, sin lugar a dudas, más profesional.

Las tendencias futuras no pueden enfocarse, sin embargo, desde el punto de vista exclusivo de un país o ni siquiera de una región: vivimos progresivamente en una Europa Única, por no decir en una sociedad mundial. La revolución de las comunicaciones (factor de peso en el colapso de la hegemonía soviética) seguirá produciendo su impacto, al igual que el reconocimiento gradual a escala mundial de la primacía del ciudadano individual y la necesidad de protagonismo civil.



Si queremos alcanzar ese «estado de gracia» del que hablé anteriormente, tenemos que avanzar de forma coherente hacia el establecimiento de una sociedad civil justa y equitativa. Hay que asentar esta sociedad sobre un sistema de valores que muestre un respeto exquisito por la diversidad, sin caer presa de actitudes postmodernistas de excesos fundamentalistas.

Nosotros, en Occidente, debemos sentirnos agradecidos por lo que, como fundaciones, hemos aprendido de la experiencia de Europa central y oriental. Y debemos sentirnos agradecidos por la energía que se ha generado en el conjunto de la comunidad de fundaciones gracias al trabajo realizado codo con codo con nuestros colegas del Este.

Una enseñanza que sí hemos recibido es que el dinero es sólo parte de la respuesta. El planteamiento *grosso modo* de regar con grandes sumas de dinero público los problemas sólo sirve a menudo para transferir la riqueza de la gente pobre en los países ricos a la gente rica en los países pobres.

La lección que hemos aprendido es la de que, en la práctica, la mejor manera de abordar los problemas que afectan a la región estriba en hacer uso de las iniciativas de las fundaciones, que son relativamente modestas, en términos de canalizar la experiencia y la buena voluntad en que se asienta en modelos que sean fáciles de reproducir y que influyan en la política de los gobiernos.

Y, para concluir con una nota más prosaica, el primer desafío de la comunidad europea de fundaciones y asociaciones reside en fomentar prácticas adecuadas y promover la filantropía autóctona. Si creamos un código global ético y profesional de conducta, basado en la autorregulación, contribuiremos a abonar un terreno fértil para una participación enérgica y dinámica de los distintos países y de Europa.

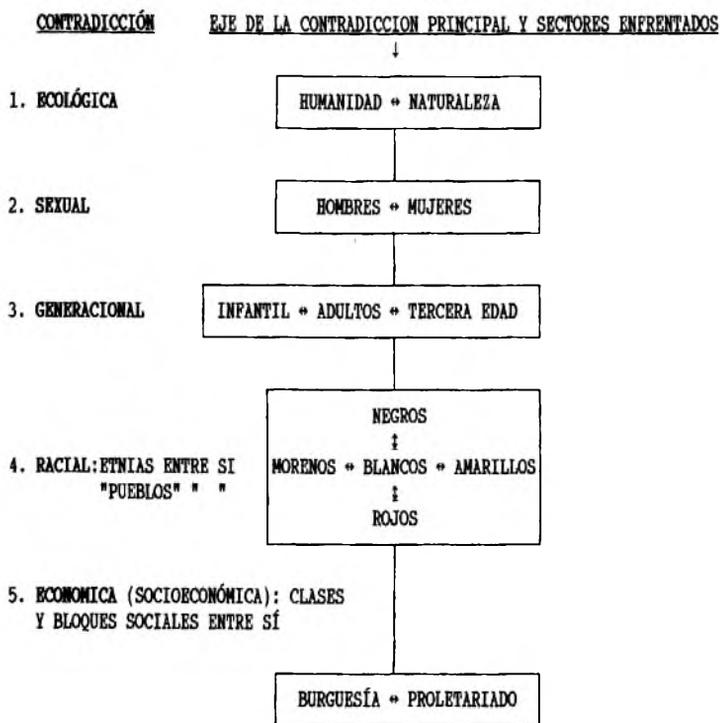


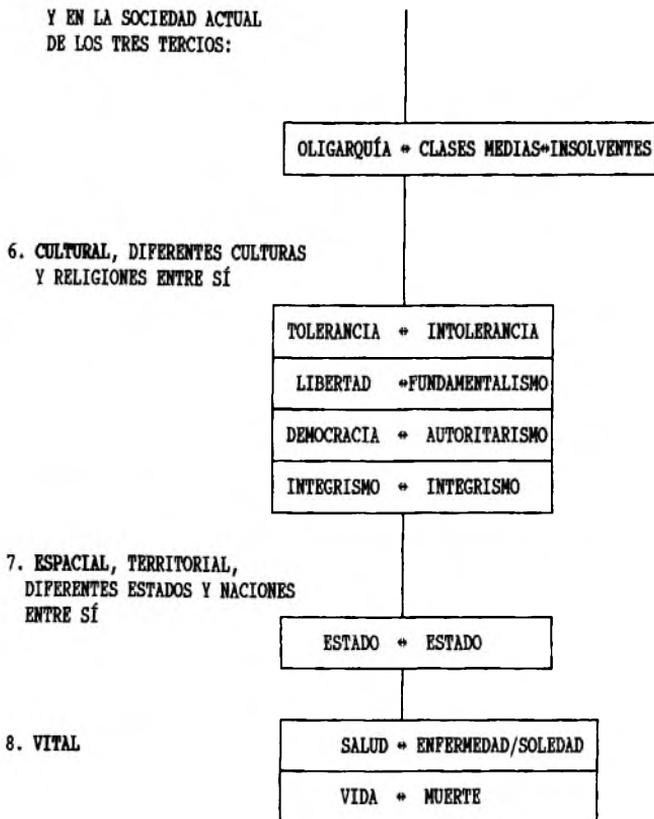
# Las asociaciones y el Tercer Sector

Tomás Alberich  
Sociólogo. Red CIMS

Las asociaciones y los movimientos sociales nacen como respuesta a las contradicciones sociales, como reacción a los choques entre diferentes fuerzas que tienen reivindicaciones o intereses contrapuestos.

Estas contradicciones son principalmente de ocho tipos:





Estas ocho contradicciones básicas se pueden agrupar en tres marcos generales de contradicción:

— Las relativas al mundo de la *producción*, choque entre el Estado y el Mercado, y de la que derivan las contradicciones de carácter netamente económico. De esta contradicción se deriva la lucha de clases y en respuesta a ella nació el movimiento obrero y los movimientos a favor de un reparto más justo de la riqueza (conseguir un Estado redistribuidor de la riqueza).

— Las fracturas relativas al *hábitat*: ecológica (también en parte la racial). De la que surgen los movimientos ecologistas, ciudadanos, pluriculturales...

— Las fracturas de *socialización*: Género (Sexual), Edad (Generacional), Etnias (Racial), Cultural.... se mueven en el marco de la contradicción entre más democracia/derechos humanos frente a más desigualdad/falta de derechos.

También podemos tener en cuenta la diferencia entre los movimientos sociales cuyo objetivo es sólo la defensa de uno de los componentes de la contradicción (defensa de los trabajadores, defensa de la Naturaleza, reivindicación de la independencia de una nación...) y los movimientos sociales que se plantean la superación de las contradicciones mediante la colaboración entre sectores enfrentados, su cooperación o al menos la no agresión (pacifistas, «pactistas»...).

Y, finalmente, recordar que hay movimientos sociales que nacen como respuesta al surgimiento de otros movimientos o antimovimientos (racismo/antirracismo...).

Las sociedades modernas se han configurado en base a dos fuerzas principales que las vertebran: el Estado, mundo de lo político-partidista, y el Mercado, mundo del capital y del intercambio comercial. El Príncipe y el Mercader, en palabras de Marc NERFIN (1). Pero, como veíamos anteriormente, la complejidad social no se puede entender sólo desde una visión bipolar: no todo es estado o mercado, ni los problemas sociales se derivan sólo de las contradicciones entre el Estado y el mercado. Ni las alternativas sociales pasan sólo por un polo estatalista (representado tradicionalmente por las fuerzas de la izquierda) y el polo liberal-capitalista (de los movimientos conservadores). El tercer sector, desde este punto de vista, estará configurado por los elementos que no encuentran cabida en ninguno de los dos citados y que apuestan por otro tipo de soluciones, no reducibles a más Estado o más mercado, ni tampoco a soluciones intermedias (economías mixtas, mucho mercado con protección estatal, etc.). Es-

---

(1) Marc NERFIN, en *Revista Cuadernos de la Red*, núm. 2, «Movimientos Sociales, Poder y Sociedad», editada por la Red CIMS. Madrid, 1994. También se han utilizado las referencias a las contradicciones sociales expresadas por Johan Galtung en el mismo artículo de la revista citada.

tos elementos que no encuentran solución en las propuestas de más o menos estatalización provienen de dos tradiciones relativamente modernas: las derivadas de las relaciones con el espacio y unos recursos escasos y las derivadas de las relaciones personales en la vida cotidiana.

En nuestras sociedades, los problemas de carácter ecológico (respeto a la Naturaleza), y los problemas de libertad individual (respeto al otro, respeto a las minorías, a las diferencias de cultura, de sexo, de etnias...) no son resueltos simplemente con más poder para las administraciones públicas (más Estado) o más poder para el capital. Tanto en sociedades de gran poder del Estado como en las de gran «libertad de mercado» han persistido los problemas de contaminación, degradación ambiental, y los derivados de falta de derechos de las mujeres, de las minorías, libertad de opción sexual, etc. Estas problemáticas nos llevan a aspectos ligados a la esencia del sistema democrático: más o menos derechos humanos, respeto a la libertad individual y colectiva, etc., y más o menos derechos de los «no humanos» (animales, Naturaleza...).

Así, como superación del análisis clásico marxista, en que la sociedad capitalista se estructura en torno a una contradicción principal, dual y lineal, burguesía-proletariado, Izquierda-Derecha, Estado (socialización como estatalización) frente a Capital (libre mercado), concepciones fruto de una vulgarización de las teorías de Marx, tenemos la triangulación del análisis social que nos muestra la estructura de una sociedad compleja en base a tres polos de «atracción». Por debajo de los dos polos tradicionales podemos representar un tercero, el del mundo de los de «abajo», el Ciudadano. Las variables de la ecología/participación en el espacio y del feminismo/participación y democracia en la vida cotidiana, no caben en un mundo bipolar. Una sociedad productivista que contamina el medio ambiente y no resuelve los problemas micro (democracia de la vida cotidiana, patriarcalismo...) y una economía mixta (si es productivista, autoritaria...) dejarán igualmente sin resolver buena parte de los problemas sociales si no cuentan con el polo social, el tercer sector.

Según mi criterio, a partir de este triángulo imaginario (cuyos vértices son representados por el Príncipe, el Mercado y el Ciudadano) podemos elaborar una nueva representación que se corresponda

más con la complejidad de nuestra sociedad: tres círculos de influencia, entrelazados, que varían en tamaño según cada sociedad, según la importancia relativa del mundo político, económico y social. Cada vértice del triángulo es un punto central del que parten ondas de influencia. Estas ondas se entrecruzan con las que parten de los otros dos puntos, pero pierden fuerza según aumenta la distancia al punto central. Así, los mundos político, económico y social-democrático están entremezclados, pero no por ello dejan de existir organizaciones más «netamente» políticas, económico-privadas o sociales.

## LAS ASOCIACIONES

El problema a plantearse desde las asociaciones y movimientos sociales es cómo actuar para reforzar este tercer sector: qué tipo de organizaciones crear y qué tipo de relaciones mantener con el resto del tercer sector (economía social, organizaciones no lucrativas...) y con el Estado y el mercado.

Las asociaciones surgen las más de las veces como cristalización de un movimiento social. El mundo asociativo es plural y diverso y cada vez más, tanto como los movimientos sociales que surgen de las ocho contradicciones citadas y que dan lugar a diferentes asociaciones: desde las más reivindicativas como apoyo a un movimiento social que trabaja explícitamente por la transformación social, hasta las más moderadas o autoaisladas. Las asociaciones que, por ejemplo, surgen a partir de un grupo de conocidos por una afición común (de folclore, gastronómicas, de ocio...), parten de la contradicción «vital» (somos animales sociales que necesitamos relacionarnos).

Las tipologías asociativas según sus actividades son tantas como los movimientos sociales que surgen de esas contradicciones (ver al respecto en DOCUMENTACIÓN SOCIAL, núm. 94, artículo del autor: «Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España»).

El reto principal de las asociaciones está en conseguir no perder el empuje transformador que las obligó a nacer (a partir de un movimiento o movilización social) y a la vez funcionar con unas reglas del juego que las obliga a institucionalizarse mínimamente, empezando por su propio registro (elección de presidente, junta directiva, libros

de contabilidad...). Estas reglas del juego vienen impuestas por una sociedad que desea un control público sobre las entidades privadas para asegurar un funcionamiento democrático. Más cuando estamos fundamentalmente hablando de entidades privadas de interés social, lo que denominamos como sector social.

Ante la pregunta ¿cómo conseguir la transformación hacia una sociedad más justa, igualitaria y libre en un sistema político con libertades democráticas básicas?, la respuesta viene en gran parte determinada por la citada relación entre el tercer sector y los otros dos. La solución hoy no parece venir en conseguir que el Estado lo ocupe todo (solución ensayada en los países gobernados por partidos comunistas y también por los que apostaron por un Estado del bienestar omnipresente), ni tampoco, por supuesto, con el neoliberalismo que de forma bastante automática produce un aumento de las desigualdades sociales. Tampoco por una sociedad simplemente mixta: más mercado y Estado (tipo Japón). Hoy todos los países funcionan con economías mixtas y, de hecho, en la Unión Europea estamos en una sociedad de mercado permanentemente regulado y planificado desde Bruselas.

Tampoco la solución está en pensar que el mundo asociativo y de los nuevos movimientos sociales «tomen» el Estado y anulen a los otros dos sistemas. Los problemas se volverían a reproducir. Las estrategias de las asociaciones como tales movimientos sociales están más bien en reconocer la existencia de un mundo plural, con Estado y mercado, y buscar, entre todos, un mayor protagonismo social para el tercer sector, ya que en el mundo actual la balanza está claramente inclinada hacia el lado de un excesivo poder económico y político-estatal. Su objetivo en definitiva es contribuir a la democratización social: más Estado de bienestar, pero participativo y controlado socialmente, y libertad de intercambio económico sí, pero también controlada por y para la sociedad.

En esta apuesta por la democracia es fundamental, decíamos, las relaciones que se establecen entre los diferentes ámbitos del tercer sector. Por eso no todos los movimientos sociales nos sirven para caminar hacia y por la democratización social. Es necesario unas asociaciones que apuesten por unos principios básicos comunes (mínimos a pesar de su aparente amplitud):

1. Asociaciones que asuman explícitamente su intencionalidad transformadora (el ser sujetos de transformación social). Asumiendo la defensa de unos valores éticos, solidarios, de igualdad y justicia social.

2. Que defiendan su autonomía, su independencia formal de cualquier organización política, económica o religiosa, a la vez que se sientan como parte de un tercer sector que se articula como tercer sistema independiente de los otros dos (independencia que no significa neutralidad ni pasividad ante los hechos políticos y económicos).

3. Que apuesten por una democracia participativa, tanto como organización social como en su propia organización interna.

4. Que apuesten por la economía social, rechazando la acumulación especulativa de capital.

En definitiva es necesaria una ideología de mínimos, una cierta «ideologización apartidista» del mundo asociativo.

## CARACTERÍSTICAS DEL MUNDO ASOCIATIVO ACTUAL

Recordando a Touraine diremos que las nuevas diversidades y pluralidades de las asociaciones no se deben tomar como debilidad sino como fuerza y vitalidad. En breve síntesis, las tendencias asociativas de los años noventa están ligadas a fenómenos tan dispares y contradictorios como:

— Actuación en lo global y en lo local; *multiplicidad y diversidad* del asociacionismo; menos ideológico y más pragmático.

— Asociacionismo *subvencionado*. Penetrado por partidos políticos (siempre lo ha estado), pero con menos sectarismo político que antes.

— Mantenimiento de movimientos *radicalizados* minoritarios.

— Creación de *servicios* desde las asociaciones. Junto con la aparición de nuevas «asociaciones de servicios» que desvirtúan el carácter general de las asociaciones. Entidad «sin ánimo de lucro» puede significar poco, al englobar desde fundaciones con presupuestos multimillonarios a asociaciones locales formadas en exclusiva por volunta-

rios, pasando por empresas que se crean bajo el epígrafe de asociaciones (para pagar menos impuestos...).

— Nuevos procesos de *formación* de cuadros y de nuevos dirigentes. Actividad más profesionalizada de las asociaciones. Con menos participación y militancia, pero con un voluntariado y una afiliación numerosa y por causas dispares.

— Penetración de *valores insolidarios* en algunos movimientos, viejos y nuevos, representantes de clases medias que desean su separación del bloque social de los marginados, en la actual sociedad de los tres tercios.

— *Localista y atomizado, incluso corporativista, pero menos* que en los años ochenta. Se dan nuevas corrientes unitarias. Nuevas federaciones y plataformas asociativas, nuevas formas de comunicación y de solidaridad. Ligar lo particular con lo universal se muestra como un valor social característico de los noventa, frente al particularismo individualista, hegemónico en los ochenta.

## LOS RETOS DE LAS ASOCIACIONES PARA UNA TRANSFORMACION DEL TERCER SECTOR

Frente al individualismo, potenciado y practicado desde el Estado y el Mercado, existe el solidarismo colectivo practicado desde asociaciones y movimientos.

Su reto es la configuración de nuevos MOVIMIENTOS ASOCIATIVOS, que recojan el carácter movilizador de los movimientos sociales, su ímpetu *transformador*, y que no se diluyan con la inevitable institucionalización que supone la cristalización de los movimientos en asociaciones. En definitiva, conseguir aunar las características más positivas de ser una asociación sin dejar de ser un movimiento.

A partir de este reto general y de los cuatro principios básicos propuestos anteriormente se derivan los retos que el mundo asociativo tiene que hacer frente en nuestra sociedad:

1. La necesidad de la *actuación global sin dejar de pensar en lo local* (más allá del necesario «actuar en lo local y pensar globalmente»), lo que supone hacer constantes esfuerzos por superar la tendencia

*natural* hacia el *localismo* y el *corporativismo* de todos los grupos sociales.

2. *El reto cultural.* Es necesario seguir desarrollando una cultura propia del Tercer Sector. Compleja y mezclada con las del primero y el segundo. Tanto uno como otro son necesarios en la sociedad actual, el reto está en sus dimensiones: cuál es el poder (económico, político y cultural) que deben de protagonizar cada uno de los tres sectores o subsistemas sociales.

3. Ligado a los dos anteriores está el reto de la *comunicación*: buscar nuevas formas de coordinarse en lo global mediante la comunicación utilizando diversos soportes (redes de comunicación horizontal, nuevas tecnologías...). También para desarrollar una cultura propia, alternativa a la cultura que, las más de las veces, nos venden los grandes medios de comunicación. Estos nos bombardean con la cultura de las tragedias y de la violencia y con la cultura de la derrota y del desprestigio social (así, nos contaban en los años ochenta, que «los idealistas y los *hippies* se habían convertido en *yuppies*», a buen seguro que en los noventa nos contarán que algún dirigente sindical o de la plataforma del 0,7 ha montado un negocio con el Tercer Mundo...).

4. El reto de la *gestión*. Los tres citados incitan a realizar procesos de *formación y profesionalización* para, entre otros aspectos, poder utilizar las nuevas tecnologías de la telecomunicación y de la gestión de los recursos humanos y materiales.

Pero, ¿dónde están los límites en la gestión empresarial de asociaciones y fundaciones? Los límites desde la legalidad pueden ser coercitivos: sin ánimo de lucro no puede significar la prohibición de que se hagan actividades rentables económicamente, que permitan la estabilidad y la supervivencia a medio plazo de la entidad, necesarias si queremos una reconversión y profesionalización de las asociaciones.

Por contra, también hay que tener en cuenta que, de las experiencias conocidas sobre cogestión de servicios, los resultados son a veces contradictorios. En el proceso de formación y profesionalización los movimientos sociales pueden «perder los papeles» y olvidarse de cuál es su «papel».

El salto de un movimiento social a la gestión de servicios es un reto que conlleva riesgos y que exige que el movimiento tenga claro,

en todo momento, cuales son sus *objetivos*. Si no, es probable que en dicho salto el movimiento se transforme en mera asociación-empresa prestadora de servicios.

Para marcar los límites es también necesario *crear nuevos indicadores globales de lo social*. Indicadores que ya existen en la gestión cultural y de servicios sociales y se siguen desarrollando desde la metodología de animación sociocultural. Que nos permitan medir en qué grado estamos alcanzando nuestros objetivos.

5. Crear *códigos éticos (odontológicos)* del tercer sector. ¿En qué marco se debe dar la competencia-cooperación entre asociaciones (que compiten por subvenciones...)? Hay que potenciar la cooperación y limitar la competitividad entre asociaciones. Códigos que recojan aspectos tales como: respetar las iniciativas y proyectos de los demás; no utilizar publicidad engañosa, ni explotar propagandísticamente las tragedias; normalizar las relaciones con partidos políticos y con las administraciones, y con el patrocinio de empresas; normativizar las relaciones con las consultorías y empresas que trabajan para asociaciones y fundaciones (que realizan proyectos, asesoran, auditan...).

# Las organizaciones sociovoluntarias en el Tercer Sector

---

Pedro Fuentes  
Técnico de Cáritas Española

Los voluntarios y las organizaciones en las que se integran aparecen con relativa frecuencia citadas como uno de los ejes a través de los que se articula el denominado Tercer Sector. Hay términos que cuando se formulan adquieren rápidamente un gran consenso, el de «el Tercer Sector» es uno de ellos. Pero muchas veces tras el consenso en el continente aparece el disenso en el contenido del término.

Quienes formularon el término partían de una serie de presupuestos que conviene, aunque sea someramente, recordar para aclarar de qué hablamos cuando lo hacemos del Tercer Sector y de las organizaciones sociovoluntarias como eje del mismo, y en qué contexto aplicamos el significado.

## CONTEXTO DEL TERCER SECTOR

Se sitúa el nacimiento del Tercer Sector en un análisis del modelo social de los denominados «capitalismos avanzados» de Europa, en los que se ha superado con claridad las variables socioeconómicas de clase como elementos vertebradores del conflicto político.

Estaríamos hablando de una sociedad de clases medias, con una pirámide social de corte romboidal y de fuerza centrífuga, en la que la antigua clase obrera está y es cada vez más integrada, mediante el consumo de masas.

Con un Estado fuerte y estable, intervencionista, con unas políticas de corte keynesiano. El denominado también «Estado del Bienestar», mediante el cual es asumido por todos la responsabilidad que

éste tiene de asumir y velar por el bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos. Desarrollando por tanto sistemas de protección social que universalizan sus prestaciones y cubren la eventualidades, si no del total, al menos sí de la inmensísima mayoría de los ciudadanos.

Con un mercado controlado, en el que el sector industrial es el motor económico, y con una fuerte fiscalidad progresiva como herramienta fundamental de redistribución de la riqueza.

Con los agentes de participación política «tradicionales» (partidos políticos y sindicatos) presentes e integrados casi en el primer sector (Estado) que no terminan de acertar o no sirven ya como elementos de canalización de una serie de demandas sociales de carácter más expresivo y postmaterialista.

Es en este contexto en el que se sitúa el nacimiento de los nuevos movimientos sociales y de las organizaciones sociovoluntarias como cauces de canalización de esas nuevas expectativas sociales y como reacción a una cierta institucionalización y burocratización de las solidaridades estatalizadas.

La distinción entre nuevos movimientos sociales y organizaciones sociovoluntarias se sitúa en el grado de universalidad y capacidad «revolucionaria» de sus planteamientos. Así las organizaciones sociovoluntarias estarían caracterizadas por ser organizaciones mucho más informales, particularistas y complementarias de la acción del Estado benefactor, y los nuevos movimientos sociales lo estarían por su progresiva formalización, su paso de una problemática universal al planteamiento universalista de las problemáticas sociales, y su confrontación con el Estado. Si sirve de ejemplo, citaremos al canciller alemán Helmut Kohl cuando al referirse al pujante movimiento ecologista alemán decía: «Los ecologistas son como los tomates, al principio son verdes, pero cuando maduran se vuelven rojos.»

## LA CRISIS DEL CONTEXTO

Resulta evidente que el contexto en el que se acuña el término «Tercer Sector» está al menos en crisis, si no superado por la fuerza de los hechos (que no necesariamente coincide con la fuerza de la ra-



zón). El modelo del Estado del Bienestar, por diversos motivos, entró en crisis a comienzo de los años 70, y hoy podríamos decir que ha salido de ella, configurando un nuevo modelo social, que conviene también tener presente.

La salida a la crisis ha generado una sociedad dualizada y fragmentada, en la que la pirámide social no es ya un rombo, ni siquiera es pirámide. Su fuerza es marcadamente centrípeta, expulsando de la configuración social al menos a un tercio de la población y manteniendo a otro tercio fuertemente zarandeado por la corriente que genera.

Al otro tercio le reserva la capacidad de gestión de una economía muy sólida, en la que lo financiero es el motor fundamental, con un mercado que cada vez es menos controlado y más controlador del Estado. Se ha roto igualmente el dogma de la tarea del Estado como providencia del conjunto de la población, sus políticas económicas y sociales son de corte neoliberal y favorecedora de la mercantilización del conjunto de las relaciones humanas. Se ha optado por la sociedad de mercado; éste, el Segundo Sector, ha desplazado al primero de su posición.

En este nuevo contexto, en el que los otros dos sectores han cambiado de rol, creemos que no se puede seguir hablando del tercero en discordia de la misma manera y con las mismas funciones que le atribuían análisis anteriores.

## EL CONTEXTO EN ESPAÑA

Si miramos la realidad a nivel global, resulta evidente la crisis y la salida que los países del «capitalismo avanzado» han realizado, pero conviene no dar por sentado que en todos los lugares ha sido igual. Resulta especialmente interesante para nosotros echar un vistazo al panorama del contexto social español, en el que se desarrolló y se desarrolla «nuestro» Tercer Sector.

Conviene señalar que en lo que a implantación del contexto de la precrisis, nuestro Estado ha ido a la zaga, si bien no así en la aplicación de la salida neoliberal. En cierta medida, para nosotros el mítico Welfare State no ha pasado de ser la zanahoria del burro.

Burro apaleado con crisis, reconversiones, recortes y reformas y animado a soportarlas por el hipotético premio del Estado del Bienestar. Una vez molido con palos de grueso calibre, y tan pronto como el pollino ibérico comenzaba no más a imaginar el sabor de la zanahoria, ésta es retirada con brusquedad, quedándonos compuestos, reconvertidos y sin novia.

En lo que a las organizaciones sociovoluntarias se refiere, este proceso específico de nuestro país ha tenido también su repercusión clara. Así el desarrollo de los nuevos movimientos sociales ha sido muy tímido en comparación con otros Estados europeos. Las organizaciones sociovoluntarias están ahora, en este momento, conociendo su máximo desarrollo y no tienen, en general, recorrido como para hacer un análisis de su significatividad y capacidad de concertación y complementariedad con el Estado.

En general, y como síntesis, los tres sectores en los que hipotéticamente se articula la sociedad, han pasado directamente de un contexto social preindustrial a uno postindustrial, sin atravesar la fase intermedia, o habiéndola atravesado con un celeridad tremenda, sin tiempo para consolidar los «beneficios» generados, aunque con la suficiente calma para asumir una buena parte de sus «vicios».

## **LAS ORGANIZACIONES SOCIOVOLUNTARIAS EN LA ENCRUCIJADA**

Estamos asistiendo a lo que podríamos denominar como «boom» social del fenómeno del voluntariado. Evidentemente no es algo que se invente ahora, la figura existía, pero no se llamaba así, seguramente no se llamaba de ninguna manera, y en un momento determinado de la reciente historia, desde las ONGs se reivindica el nombre de voluntario, nombre importado, aunque filtrado a través de nuestra cultura y nuestra forma de hacer. La resultante de ese filtro, o mejor de tantos filtros como entidades se apuntan al término, es una confusión tremenda, ya que bajo el mismo nombre de voluntarios se esconden múltiples concepciones, distintas y en algunos casos contradictorias.

Sabiendo que cuando hablamos de voluntariado hablamos de todo ese conjunto de gentes, lo que resulta innegable es que se ha producido un muy significativo aumento cuantitativo del fenómeno.



Sólo las organizaciones de la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España (PPVE) dicen tener 500.000 voluntarios, y en la PPVE solamente hay 28 entidades, aunque bien es verdad que se trata de las más grandes. En esa cuenta no están los miles de voluntarios de ONGs de carácter local, de barrio, regional...

Estamos en un momento de expansión fuerte del fenómeno del voluntariado, expansión alentada también desde los medios de comunicación y desde las administraciones públicas. En nuestro país, el punto de inflexión en el que el voluntariado pasa a ser una categoría sociológica e informativa se produce en torno a las olimpiadas de Barcelona 92. En cierta medida, el voluntariado responde también, aunque no sólo, a una moda.

En general, y siempre hablando del Tercer Sector, o de los voluntarios como Tercer Sector, en el marco de los países europeos, no cabe duda que las ONGs tienen planteado un serio reto de redefinición de su rol, dados los cambios producidos y la nueva configuración de las sociedades del capitalismo avanzado.

Si el Tercer Sector no cambia el «chip» sólo le quedan tres salidas. Una parte de él volverá al asistencialismo estrecho (estrecho en posibilidades y miras), a ser colchón de las disfunciones y de las dualidades. Otra parte, aquella con más capacidad de organización y recursos, pasará al sector mercado, perdiendo progresivamente el «non profit», al poder responder a las nuevas demandas sociales que surgen de la necesidad de cubrir espacios y servicios demandado por el núcleo duro de los integrados. Y el resto estará condenado a la marginalidad de los particularismos de los expulsados del sistema.

En el seno de las organizaciones sociovoluntarias está de hecho planteado el debate en torno al rol propio, si no explícitamente, al menos en lo que a las respuestas que se van dando se refiere. El nudo de la cuestión ya está planteado, se trata de la crisis de hecho del modelo del Estado del Bienestar, pero junto a la crisis real, existe otra crisis de tipo ideológico, existe un fuerte cuestionamiento de ese consenso colectivo sobre el Estado del Bienestar como modelo capaz de acabar con las desigualdades.

Creemos que existen dos grandes planteamientos bien distintos, que sin embargo coinciden en el cuestionamiento del Estado del

Bienestar. Uno desde posiciones culturales contramodernas (neoliberales o neoconservadoras) y otro desde posiciones postmodernas. Ambos plantean la necesidad de tener menos Estado, y trasladan las soluciones al ámbito de la sociedad, si bien los primeros identifican sociedad con mercado y los segundos con participación ciudadana en lo concreto. Junto a otro tipo que podríamos denominar de corte moderno, que defiende el modelo del Estado del Bienestar. Y existen voluntariados que se entienden a sí mismos desde esas claves.

El «boom» del voluntariado se sitúa en la encrucijada de estos dos cuestionamientos al Estado del Bienestar, a caballo entre las tres concepciones culturales (modernidad, contramodernidad, postmodernidad).

Tres tradiciones culturales actuantes al mismo tiempo, que en la práctica se dan muchas veces mezcladas, pero que conservan los rasgos definitorios de cada una. Si hablamos del voluntariado, éste no puede y ser, de hecho no lo es, ajeno a este debate. Y toma postura, o mejor posturas, porque para contribuir aún más a la confusión que mencionábamos anteriormente, bajo el mismo paraguas coexisten al menos tres grandes modelos de voluntariado.

## ¿ES NECESARIO CONSTRUIR UN NUEVO MODELO DE SOLIDARIDAD?

El gran reto que las entidades sociovoluntarias tienen planteado es el de ser agentes constructores de un nuevo modelo de solidaridad, de un nuevo pacto de salida, para el que difícilmente se va a contar con el mercado.

Ningún tipo de sociedad ha sido perfecto, y en todas han existido graves contradicciones estructurales generadoras de injusticia y por tanto de pobreza y exclusión. En todas las sociedades se han dado por parte de un buen sector de la misma respuestas solidarias que se han ido estructurando en un modelo alternativo de sociedad, con mayor o menor éxito en sus logros, pero que en todos los casos han ido produciendo avances en la línea de humanizar la existencia.

Pero esa respuesta solidaria ha variado, sobre todo en aquello que la generaba y la hacía viable y creíble, muy en función del modelo so-

cial en el que surge y al que acaba formulando una alternativa. Si como parece, aún dentro del capitalismo, se está configurando un nuevo modelo social, conocido como sociedad dual o de los 2/3, se hace necesaria una nueva respuesta solidaria.

La etapa del capitalismo salvaje generó una respuesta solidaria basada en la comunión de intereses con un sujeto claro, el proletariado. Fruto de todo esto surgió un nuevo modelo, denominado como Estado del Bienestar, al que correspondía un modelo de solidaridad basado en la redistribución de la renta vía Estado, mediante el pleno empleo y con una fiscalidad fuerte y progresiva, aunque bien diluyendo mucho el sujeto, y dando al Estado el papel de único agente de la solidaridad, desmovilizando los recursos propios de la sociedad civil y las respuestas solidarias de la misma.

Parece que este modelo está irremediablemente en crisis y se está transformando en otro que requiere ir inventando un nuevo modelo de respuesta solidaria. Si no es así, caminamos hacia la dualización social.

Un modelo integrador de lo anterior. La nueva situación requiere un nuevo modelo, pero esto no significa que haya de olvidar la aportación que los diferentes modelos hicieron. No ha desaparecido la comunión de intereses, es simplemente más difícil verla, y en ocasiones ha de basarse en «intereses» menos materialistas y más universalizables para el conjunto de los empobrecidos.

No puede permitir un paso atrás en la Historia desmantelando las conquistas ni los beneficios del Estado del Bienestar, especialmente porque se hace a costa de los sectores sociales más débiles. Recuperar el papel de la sociedad civil no quiere decir exonerar al Estado de sus obligaciones, ni suplir su papel; si el modelo de solidaridad que construyamos pasa por estos presupuestos estaremos haciendo un flaco favor a los pobres y marginados y a la Historia.

Un modelo superior de lo anterior. Pero para hablar de nuevo modelo es necesario introducir nuevos valores en el mismo, también de carácter no materialista, pero en este caso universalizables también, atendiendo no sólo al conjunto de los empobrecidos, sino a la Humanidad entera. El reconocimiento de la diversidad, el valor y la importancia de la afectividad, la gratuidad, la defensa de la vida y de

los derechos humanos, el desarrollo respetuoso con la Naturaleza..., son algunos de estos nuevos valores, aportados con gran fuerza por los denominados «nuevos movimientos sociales», ecologistas, pacifistas, feministas...

Un modelo con un sujeto histórico plural. En el nuevo modelo de solidaridad, al contrario que en los anteriores no se reconoce a un solo sujeto histórico. Algunos permanecen, otros aparecen como nuevos. Parece claro que hay que contar con el movimiento obrero, con los denominados nuevos movimientos sociales, y por supuesto con una buena parte del entramado sociovoluntario.

## DOS GRANDES RETOS

Una vez formulada la conclusión de que las organizaciones sociovoluntarias han de ser uno de los agentes plurales constructores de ese nuevo modelo de solidaridad, y sin ánimo de exhaustividad, planteamos dos grandes retos, o dos grandes condiciones previas, sin las cuales este rol atribuido sería imposible: repensar el mundo y reinventar la militancia.

### Repensar el mundo

Estamos instalados en la cultura de la postmodernidad, y ésta tiene un fuerte arraigo en una buena parte del movimiento asociativo actual. Corriente cultural que entre otras características proclama el fin de las ideologías y se instala en el pensamiento débil.

Quizá las claves ideológicas de interpretación del mundo que nos ha aportado la modernidad no sirvan, sobre todo si son dogmáticamente entendidas. Una de las grandes aportaciones de la postmodernidad ha sido la cultura de la tolerancia, sólo que llevada al extremo del indiferentismo, o del famoso «fin de la historia», deja de ser aportación para convertirse en freno.

Partiendo de esa tolerancia, y de la necesaria actitud de diálogo que debe llevar aparejada, hemos de sentarnos a repensar el mundo, a explicárnoslo, a entenderlo y a imaginar alternativas nuevas, rescatando lo que tenga de rescatable lo hecho y dicho hasta ahora por la his-

toria de la Humanidad, que lleva en su seno semillas y frutos de liberación.

La acción cotidiana de muchos voluntarios, de muchas organizaciones, es portadora de esas semillas y frutos; en ella se realiza lo que Freire denominara lo inédito viable. Experiencias concretas y cercanas que nos hacen realidad ya en este preciso momento la gran utopía humana. Pero es preciso que estas experiencias salgan a la luz, se colectivicen y se socialicen, y que partiendo de ellas, y de muchas otras cosas, sean capaces de generar alternativas, nuevas solidaridades.

Para ello es preciso que las organizaciones sociovoluntarias se empeñen en la tarea de la formación, pero no de cualquier formación. No de una formación esencialmente instrumental y eficazista, que busque la «calidad técnica» de la acción voluntaria, sino una formación que partiendo de la experiencia cotidiana, de la acción, ayude a hacer de ésta pensamiento, y de éste, acción renovadora, del propio sujeto y del entorno social, en un proceso en espiral infinita.

Igualmente es preciso que lo inédito viable convertido en pensamiento que surge de las organizaciones sociovoluntarias confluya en diálogo con otras experiencias y con otras gentes que bien desde organizaciones clásicas, bien desde los nuevos movimientos sociales, están igualmente empeñados en la búsqueda de ese nuevo modelo solidario.

## **Reinventar la militancia**

No se trata de nominalismos, el nombre que le pongamos da lo mismo, lo que realmente importa es el contenido. Voluntarios, militantes, socios, miembros... no es ese el reto.

Más bien está planteado en el modelo de compromiso, en hacer de la acción voluntaria un estilo de vida, un compromiso vital, y no una dedicación entre tantas. No se trata de pretender héroes, simplemente personas, que poco a poco van configurándose a sí mismas como una totalidad coherente, en la que el compromiso solidario es el patrón ético con el que se miden y con el que miden al mundo.

Que a la vez se saben limitados, pertenecientes e integrados en un colectivo que los trasciende y ayuda a ser. Y que todo esto lo viven como un don, como una experiencia vital gratificante, dadora de sentido y de felicidad

Generar un proceso de construcción de personas con ese esquema vital se convierte también en otro empeño fundamental para las organizaciones, si no de cara al conjunto de los voluntarios, sí al menos a un núcleo importante de los mismos.

# Visión panorámica de las organizaciones voluntarias en el ámbito social

---

Demetrio Casado

Acaba de publicarse un trabajo en el que reexamino «Las estructuras generales de las organizaciones voluntarias en España» (1). En dicho texto focalizo, desde luego, las que operan el campo social, pero me ocupo también de las asociaciones, fundaciones y semejantes dedicadas a cuestiones cívico-políticas, culturales y económicas. En esta ocasión me piden que me ciña al ámbito social, y así lo haré, salvo que no faltan casos mezclados. Esto por lo que atañe al objeto material. En cuanto al enfoque, también debo constreñirme por mor del espacio disponible. En el trabajo citado observé las estructuras de las organizaciones voluntarias desde cuatro puntos de vista: clases organizativas, opciones institucionales, relaciones intrasectoriales y relaciones intersectoriales. Ahora me limitaré a la primera faceta. La abordo por parecerme la más básica en la exploración panorámica del sector voluntario que se me encomienda, y pese a que me resulta poco apetitosa —sobre todo, estando sobre la mesa cuestiones tan sabrosas como la de los papeles de las entidades voluntarias en los teatros del bienestar social (2).

Por cierto y como es sabido, el tal sector voluntario es objeto de varias concepciones y marbetes; RODRÍGUEZ CABRERO y Monserrat CODORNIÚ nos lo acaban de recordar muy documentadamente (3).

---

(1) Demetrio CASADO (comp.): *Organizaciones voluntarias en España*, Hacer, Barcelona, 1995, 2.ª edición actualizada.

(2) Sobre lo que tratan varios de los artículos incluidos en Sebastián Sarasa y Luis Moreno (compiladores), *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1995.

(3) «Las entidades voluntarias en el sector del bienestar social», Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO y Julia MONTSERRAT CODORNIÚ (directores), *Las entidades voluntarias en España*, Ministerio de Asuntos Sociales, 1995.

En esta cuestión manifiesto mi preferencia por la idea de voluntariedad y términos correspondientes; me excuso de argumentar esta opción porque resultaría prolijo y ya lo hice en otros textos (4). Sí creo pertinente, en cambio, aclarar aquí que no suelo incluir en mis pesquisas sobre el sector voluntario a todas las manifestaciones supuestamente voluntariosas o no lucrativas (5). Los usos intelectuales tienen afectadas ciertas parcelas para cuya recalificación no encuentro motivos de peso. Así, en lo que concierne al campo social que aquí interesa, no creo que hubiera ventaja para la descripción o la interpretación extraer a las asociaciones sindicales de ese mundo que algunos diarios representan mediante secciones estables, tituladas «Economía y trabajo» o «Economía» a secas.

Como este trabajo versa sobre el caso español, es deudor fundamentalmente de las fuentes nacionales que otros han alumbrado en los últimos años y que citaré tantas veces como resulte oportuno. Pero también arrastraré ideas, datos y aun fragmentos literales de trabajos propios relativos a España, cuya mención no quiero prodigar —me refiero a los trabajos, claro—. Al efecto, doy por citados para el resto los que referí en nota anterior, así como estos otros dos: un breve pasaje en el V Informe FOESSA (6) y una ponencia presentada en reunión organizada por la Obra Social y Cultural de Bancaixa (7).

Las entidades voluntarias en el campo social, como las que operan en otros frentes, se configuran mediante una amplia gama de figuras institucionales. Tal diversidad, no obstante, se vincula a las cuatro grandes clases que se han desarrollado en el mundo occidental:

---

(4) «Las organizaciones sociovoluntarias», *Organizaciones voluntarias e intervención social*, Acebo, Madrid, 1989; «Organizaciones voluntarias y calidad de vida», *Sociedad civil e instituciones democráticas*, Editorial Popular, Madrid, 1989; «El escenario de la acción voluntaria», *Documentos de trabajo*, 3, Plataforma para la Promoción del Voluntariado, 1989.

(5) Parecen inclinarse por una geometría amplia del sector en cuestión Miguel Ángel CABRA DE LUNA y Rafael de LORENZO GARCÍA: «La constelación de las entidades no lucrativas: el tercer sector», *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993.

(6) *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 1994, apartado 11-7-3.

(7) «La acción voluntaria de objeto social en España», *El voluntariado*, Fundación Bancaixa, 1995.

asociaciones, corporaciones de derecho público, fundaciones y otras instituciones (8). Me referiré a ellas sucesivamente.

## 1. ASOCIACIONES

Las asociaciones son agrupaciones de personas que realizan actividades internas y/o externas, estando vinculadas por diversos objetivos, mediante acuerdos formalizados o no. En España, como en otros países, esta definición incluye una amplísima gama de entidades, de modo que será conveniente analizar un poco la fórmula propuesta, antes de abordar la exposición empírica (9).

Dije que se trata de agrupaciones de personas y debo añadir que se reúnen para socializar metas y labores personales, no para hacer un fondo de bienes y explotarlo, administrarlo o protegerlo. De este modo, y sin desconocer que la opción es discutible desde ciertas interpretaciones del Código Civil (10), dejo fuera a las que en España se llaman sociedades, incluso las no lucrativas (11). Tal es el caso de las mutuas de aseguramiento de bienes, como la que en mi pueblo se llama «sociedad de los cerdos», mediante la que los partícipes aseguran mutual e informalmente a su ganado de mirada baja. También son sociedades no lucrativas las mutuas patronales de aseguramiento de riesgos profesionales. Lo mismo cabe decir de las comunidades de propietarios de inmuebles, las cuales vienen a ser, me parece a mí, como sociedades de apartamentos y locales.

Al apuntar, en el comienzo, que las asociaciones aquí focalizadas cumplen cometidos de carácter interno y/o externo me estaba refiriendo a las dos opciones polares de la proyección asociativa: la ayuda

---

(8) Sobre este tema puede verse Luis BENITO RUIZ: «Las formas jurídicas-institucionales de la acción voluntaria», en *Coordinación de la acción voluntaria*, Madrid, Acebo, 1991, y «Aspectos jurídico-institucionales de las organizaciones voluntarias de objeto social», en *Entidades socio-voluntarias en Europa*, Hacer, Barcelona, en prensa. Del mismo autor, en colaboración con Manuel AZNAR LOPEZ, puede verse «Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario», *La Ley*, Madrid, 1991.

(9) Puede verse un reciente y amplio examen del campo asociativo español en Manuel AZNAR LOPEZ: «Las asociaciones», *El sector no lucrativo en España*, *op. cit.*

(10) Ver Manuel AZNAR LOPEZ, *op. cit.*, págs. 89 y 90.

(11) Sobre las diferencias entre asociaciones y sociedad en España puede consultarse Francisco LOPEZ-NIETO: *Manual de Asociaciones*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 29-30.

mutua, es decir, la cooperación en beneficio de los propios asociados o de sus familiares, y la ayuda altruista, que pretende alcanzar a destinatarios exteriores a la propia asociación. En los últimos años y en España, se tapa la diversidad motivacional de dichas entidades atribuyéndoles a todas el acreditado ideal de la solidaridad. No siendo esta ocasión para discutir tal simplificación, quiero dejar constancia, al menos, de la diferencia ético-social que media entre, por ejemplo, una casa regional y Andalucía Acoge.

Decía después que las asociaciones de que voy a ocuparme están unidas por diferentes objetivos. Quiero alcanzar con esta indefinición a la masa de entidades que puede hallarse comprendida por y entre estos dos supuestos: asociaciones de raíz social con actividad del mismo carácter (Madres contra la Droga, agrupaciones de alcohólicos anónimos, etc.); asociaciones de inspiración mixta (entidades religiosas de proyección social, organizaciones humanistas que velan por objetivos asistenciales, etc.).

Me referiré finalmente a que el vínculo asociativo puede ser informal o formal. Quiero decir con esto que no excluyo las asociaciones de hecho, especialmente las de carácter consuetudinario. En cuanto a las formalizadas, adelanto que en España pueden regirse por el derecho estatal y por el canónico. Me serviré de estas clases para estructurar el examen que sigue, de modo que no abundaré en ellas ahora.

## Agrupaciones de hecho

Como quiera que este trabajo se interesa más por la existencia de las organizaciones socio-voluntarias que por su formalización, no puedo dejar en su penumbra habitual a las carentes de ella. Desgraciadamente, mi evocación de las asociaciones de hecho habrá de ser no más que indicativa. Las entidades asociativas sin constitución jurídica formal no aparecen en registros administrativos, entre otras cosas porque los poderes públicos no se dignan tratarse con ellas. Ellas, por su parte, tampoco producen información sistemática. Los sociógrafos, por lo demás, no suelen ocuparse de semejantes agrupaciones. De este modo resultan invisibles para los muchos estudiosos que en el presente sólo se atienen a los datos administrativos, memorias institu-

cionales y estadísticas al uso. Las numerosas entidades consuetudinarias que nos revelara Joaquín Costa, por ejemplo, han desaparecido de nuestra vista, no sé si tanto porque decayeron, como porque decayó el interés y la pesquisa.

Parece que en España abundan las agrupaciones que no cuentan con un estatuto jurídico al día. Una parte de ellas son viejas agrupaciones —incluso medievales (12)—, que en su día formalizaron su constitución según reglas eclesiásticas o civiles, pero que en algún momento quedaron al margen de la legalidad; por ejemplo, con ocasión de las medidas antisociacionistas del liberalismo decimonónico. Pues bien, algunas de tales hermandades sobrevivientes desarrollan actividades de ayuda social mutua. También son de citar ciertas relaciones de cooperación social tradicionales en nuestro mundo rural. Los casos mencionados son depósitos de la historia; pero también merecen ser tenidas en cuenta las agrupaciones de reciente creación que no se formalizaron. Encontramos interesantes manifestaciones del asociacionismo fáctico en las diferentes canchas de los asuntos colectivos. En el frente social, que aquí interesa, quiero recordar a ciertos grupos de acción contra la droga, ayuda a los infectados del VIH y a los enfermos del SIDA, cooperación de y con migrantes.

## Asociaciones de régimen general

El régimen jurídico general de las asociaciones viene establecido por la Ley 191/1964, de 24 de diciembre. Por supuesto que con anterioridad a la misma existían asociaciones formalizadas, muchas de las cuales actualizaron su situación jurídico-administrativa según lo establecido por la nueva norma.

La citada Ley es, según acusa su fecha, preconstitucional. Se fundamenta en el Fuero de los Españoles, que es norma derogada en la Constitución vigente, cuyo artículo 22 reconoce el derecho de

---

(12) Aparte de las fuentes generales sobre el asunto, pueden consultarse las que sobre los reinos españoles se recogen y citan en XIX Semana de Estudios Medievales, *Cofradías, gremios y solidaridades en la Europa medieval*, Gobierno de Navarra, Departamento de Educación y Cultura, 1993.

asociación, con tan sólo estas prohibiciones: persecución de fines o empleo de medios delictivos, funcionamiento secreto y paramilitarismo.

La Ley 191/1964 da cobertura a asociaciones de objeto cívico-político, cultural, económico y social, usados dichos términos en sentido amplio. Sólo debo ocuparme, por razón del ámbito elegido, de los entes asociativos dedicados a menesteres sociales, pero me referiré antes a ciertos casos de otros campos con algún significado social, bien que lo haré brevemente. Me parece que las asociaciones de consumidores y usuarios (13) deben ser clasificadas en el frente económico, reconociéndoles a la vez un importante papel social. Su desarrollo en nuestro país puede venir indicado por el número de socios, cifrado en 530.000, de asociaciones convencionales, más 350.000 de la Confederación Española de Asociaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (14). Pasando a otro campo, considero que las asociaciones de vecinos y las de carácter familiar se interesan en asuntos que se inscriben en la esfera de lo político en su aspecto cívico — no reductible a la acción partidaria y pública—, pero no puede desconocerse su dimensión social. Las entidades de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de España son unas 2.300, con una base de afiliados mayor de 1.500.000 (15). En cuanto a las asociaciones familiares, me abstengo de ofrecer datos, por referirse los que dispongo a un conjunto muy heterogéneo.

Ahora llega el momento de abordar las asociaciones de régimen general y de objeto social, materia específica de este trabajo. En este bloque nos encontramos con el fenómeno recíproco al apuntado para los anteriores: no es social todo lo que hacen las entidades cuyo objeto definitorio es de tal carácter. Dando esto por asumido, me parece interesante examinar el bloque social en relación a las dos opciones institucionales mentadas anteriormente: el mutualismo y el altruismo, la ayuda mutua de los socios y la ayuda a los ajenos.

---

(13) Sobre sus actividades en España puede verse el artículo de José Domingo GÓMEZ CASTALLO: «Las organizaciones de consumidores», *El sector no lucrativo en España*, op. cit.

(14) Estimaciones tomadas de Tomás ALBERICH NISTAL: «Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España», *Documentación Social*, núm. 94, enero-marzo de 1994, pág. 69.

(15) Fernando MARTOS MORENO: «Las asociaciones de vecinos», *El sector no lucrativo en España*, op. cit., pág. 557.

La idea de ayuda mutua aglutina a una muy numerosa constelación de asociaciones de personas próximas por diversas circunstancias personales y/o sociales más sus familiares y amigos: clases de edad, enfermedades crónicas, discapacidad, minorías culturales y étnicas, adicciones (alcohol y otras drogas, juego), etc. Recopilo algunas magnitudes concernientes a estas entidades: la Unión Democrática de Pensionistas dice tener 800.000 afiliados (16). La Confederación Española de Asociaciones pro Personas Deficientes Mentales contaba, en 1993, con 488 asociaciones integradas, 66.810 asociados y 57.085 adheridos (17). La minoría gitana ha generado unas 150 asociaciones locales, articuladas mediante varias federaciones regionales y nacionales, con un volumen de socios estimado entre 15.000 y 25.000 (18).

Las asociaciones altruistas de objeto social se definen frecuentemente por los colectivos destinatarios de su apoyo: necesitados en general o por circunstancias especiales. Entre las asociaciones consagradas a la satisfacción de demandas básicas, citaré, como caso histórico, a la Sociedad de San Vicente de Paúl, fundada por Federico de Ozanam en 1833; en 1990, y en Madrid, existían 345 socios activos, agrupados en 37 Conferencias (19). Entre las modernas de la clase que ahora contemplo, recordaré a otra asociación internacional, Los Leones, con unos cien clubes y en torno a 3.000 socios (20). Puede servir como muestra de las asociaciones en favor de colectivos particulares la Asociación Española de Lucha contra el Cáncer, la cual cuenta con una red organizativa que alcanza a casi todas las provincias (21). También cabe mencionar aquí una parte de las llamadas organizaciones no gubernamentales para el desarrollo; se estima el número total de las españolas entre 130 y 140 (22), de las que no menos de la mitad deben de ser asociaciones.

---

(16) Tomado de Tomás ALBERICH NISTAL, *op. cit.*, pág. 69.

(17) *Anuario FEAPS 1993*.

(18) Información facilitada por José Manuel Fresno.

(19) CONSEJO PROVINCIAL DE MADRID DE LA SOCIEDAD DE SAN VICENTE DE PAÚL: *Memoria de 1990*.

(20) *Leonismo español*, marzo-abril de 1995.

(21) ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE LUCHA CONTRA EL CÁNCER: *Memoria 1994*.

(22) Alfonso LASSO DE LA VEGA: «Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD): Un compromiso con el Sur», *El sector no lucrativo en España, op. cit.*, pág. 601.

Voy a intentar otra aproximación al parque de asociaciones de régimen general y objeto social mediante información administrativa. Me refiero a la procedente del Registro Nacional de Asociaciones que mantiene el Ministerio de Justicia e Interior; corresponde la que reseñó seguidamente a 31 de diciembre de 1994 (23). El número de asociaciones registradas (excluyendo las juveniles) es de 133.476, las que han generado 1.705 federaciones. Al clasificar aquéllas por campos de actividad, como consecuencia de que algunas inciden en más de uno, figuran 177.412 anotaciones. Las clases de tales asociaciones que considero inscritas, total o parcialmente, en el subconjunto que ahora considero aparecen con estos valores: «Disminuidos físicos y psíquicos», 3.381; «Familiares, consumidores, tercera edad», 10.175; «Filantrópicas», 9.454; «Vecinos», 18.352.

### Asociaciones de régimen especial

Nos encontramos con asociaciones amparadas por regímenes especiales en todos los cuatro campos de actividades a los que me referí antes. Previamente a las de objeto social, quiero referirme a la doble significación de, sobre todo, ciertas asociaciones económicas de naturaleza cooperativa. Si bien todas ellas suelen considerarse inscritas en lo que se llama economía social, algunas son instrumentos muy específicos de acción sobre demandas sociales fuertes, como las que mantienen centros de empleo para personas con discapacidad, ex reclusos, miembros de minorías étnicas, etc. No puedo ofrecer datos.

En el campo social destacan, como entidades asociativas de régimen especial, las mutuas y mutualidades voluntarias (24). Actualmente están reguladas, junto con las entidades aseguradoras mercantiles, por la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación de los seguros privados. No dispongo de información general sobre las mutuas, por lo que me limito a indicar que una de ellas, la Agrupación Mutual Aseguradora, cuenta con unos 110.000 asociados (25). Parecidas

---

(23) Facilitada por la Secretaría General Técnica.

(24) Sobre las últimas, se me han facilitado los informes de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social: *Las mutualidades de previsión social: antecedentes, situación actual y perspectivas y Estudio financiero de las entidades de previsión social*.

(25) *AMA en marcha*, marzo de 1995, pág. 3.

a las mutuas son las cooperativas de seguros; la mayor parte de ellas se concentran en Mondragón, con unos 20.000 socios (26). En cuanto a las mutualidades, excluyendo algunas atípicas pero incluyendo los montepíos, su masa social se estima entre 1.500.000 y 2.000.000 de personas (27).

## Entes asociativos de derecho canónico

Por el Acuerdo, de 3 de enero de 1979, suscrito por la Santa Sede y el Estado Español, sobre asuntos jurídicos, que fue ratificado mediante Instrumento de 4 de diciembre de dicho año, las entidades creadas al amparo del derecho canónico vienen a tener personalidad jurídica con efectos, no sólo eclesiásticos, sino también civiles. En esta rúbrica me referiré únicamente a las entidades canónicas asociativas: asociaciones de fieles (cánones 215 y 298-329), institutos religiosos (cns. 573-730), institutos religiosos (cns. 573-606 y 710-730) y sociedades de vida apostólica (cns. 731-746).

Según fuente oficial (28), la Conferencia Episcopal ha reconocido 74 asociaciones de fieles, una minoría de las cuales se dedica a actividades sociales. Por la magnitud de sus actividades y presupuesto merece destacarse Manos Unidas, de ayuda al desarrollo. Por su soleira, citaré a la Asociación de Caridad de San Vicente de Paúl (Voluntarias Vicencianas), creada por el propio titular en 1617. Hace unos años, contaba con 11.500 socias, articuladas en 212 grupos, en su mayor parte parroquiales (29).

Me referiré ahora conjuntamente, por condicionamiento de las fuentes, a los institutos religiosos y a las sociedades de vida apostólica. Para 1993, la Conferencia Española de Religiosos y Religiosas (CONFER), que agrupa a las dos clases de entidades citadas, salvo los monasterios dedicados a la vida contemplativa, presentaba estas

---

(26) CONFEDERACION NACIONAL DE ENTIDADES DE PREVISION SOCIAL: *Las mutualidades de previsión social...*, *op. cit.*, apartado IV.7.

(27) Información de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social.

(28) OFICINA DE ESTADÍSTICA Y SOCIOLOGÍA DE LA IGLESIA: *Estadísticas de la Iglesia Católica en España, 1995*, págs. 155 a 160.

(29) *Anuario de la Iglesia de España, 1990*, Arias Montano Editores, Móstoles, 1990, pág. 424.

magnitudes: se han desplegado en España 98 entidades de religiosos, con 22.234 miembros, 17.686 residentes en España; el número de entidades de mujeres es de 281, con 6.447 casas y 69.058 miembros, y residen en España 55.999 (30). Cabe estimar que al menos una tercera parte de estas fuerzas trabajan en el campo social (31). Entre las entidades más destacadas en dicho campo merece ser citada la de las Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl, con 874 casas y 8.409 miembros en 1993 (32).

La Conferencia Española de Institutos Seculares integra a 30, que cuentan con 6.000 miembros (33), los cuales ejercen profesiones diversas, principalmente educativas y sociales.

## 2. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO. EL CASO DE LA ONCE

Las corporaciones de derecho público españolas son asociaciones con mandato oficial. En el campo económico nos encontramos con los colegios profesionales. Aparte de su misión gremial principal, ejercen la ayuda mutua en previsión social, asistencia sanitaria, servicios sociales, recreación. También cabe mencionar que la Ley del Deporte, de 1990, atribuye a las federaciones deportivas ciertas funciones públicas. La más singular de nuestras corporaciones de derecho público es la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE); entiéndanse incluidos los deficientes visuales muy afectados. Suele suponerse que se sitúa en el frente social, pero ya veremos como es una entidad de objeto mixto (34).

La ONCE fue creada mediante Decreto de 13 de diciembre de 1938, firmado en Burgos por Franco; se reglamentó por Orden minis-

---

(30) OFICINA DE ESTADÍSTICA Y SOCIOLOGÍA DE LA IGLESIA, *op. cit.*, págs. 99 a 112.

(31) Ver *Anuario de la Iglesia de España, 1990, op. cit.*, págs. 274 y 275.

(32) OFICINA DE ESTADÍSTICA Y SOCIOLOGÍA DE LA IGLESIA, *op. cit.*, pág. 106.

(33) OFICINA DE ESTADÍSTICA Y SOCIOLOGÍA DE LA IGLESIA, *op. cit.*, pág. 100.

(34) Disponemos de una investigación sociológica de largo alcance sobre esta entidad, de Roberto GARVÍA SOTO: *La Organización Nacional de Ciegos. Un estudio institucional*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid, 1993. Sobre la regulación y organización actual de la entidad, puede verse el artículo de Rafael DE LORENZO GARCÍA: «La Organización Nacional de Ciegos Españoles: Breve estudio de una organización singular», *El sector no lucrativo, op. cit.*

terial de 28 de octubre de 1939. Nació con el carácter de «entidad de Derecho Público y de Beneficencia». Recibió la misión de organizar la mutua ayuda entre los ciegos y «para resolución de sus problemas específicos», abarcando tanto lo económico como lo social y lo cultural. Se le otorgó el monopolio funcional para el colectivo de los ciegos, siendo obligatoria la afiliación. Quedó bajo una tutela ampliamente intervencionista del Estado. Las reformas de la ONCE, iniciadas mediante el Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo, produjeron cambios importantes, pero principalmente de orden interno. La naturaleza institucional vendrá a ser confirmada en términos muy explícitos por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, que define a la ONCE como «Corporación de Derecho Público». Se mantiene su misión universal sobre los afiliados, salvo que las corrientes normalizadoras propiciarán el uso por éstos de servicios externos. Se suprime la obligatoriedad de afiliación, así que pasa a ser una agrupación formalmente voluntaria. En todo caso, es muy apreciada la incorporación a la ONCE, que tiene actualmente unos 32.000 afiliados. Volviendo a la reforma, se aligera la tutela estatal, pasando a ser gobernada la entidad por órganos elegidos.

A pesar de que en la Orden de 1939 se previó el «Cupón pro Ciegos» con carácter aparentemente excepcional «para los no videntes imposibilitados de desempeñar una profesión u oficio especial», es lo cierto que dicho recurso de ingresos se explotó masivamente. En 1994 (35) alcanzó un volumen de ventas de 366.420 millones de pesetas, lo que representa un 30,77 por ciento del mercado de los juegos públicos de España. Esta actividad es la fuente económica básica de la ONCE y de la que se deriva su principal función corporativa, que es de carácter socioeconómico: el empleo de todos aquellos de sus afiliados que lo desean. En este orden de cosas procede indicar que la plantilla de vendedores del cupón en 1994 era de 21.540 agentes, siendo el 67 por ciento de ellos ciegos o deficientes visuales; a ellos deben sumarse los empleados en funciones directivas, administrativas y técnicas relacionadas con el cupón. La explotación del mismo ha permitido a la ONCE, por otra parte, tejer su Corporación Empresarial. En 1994 estaba integrada por diecinueve empresas: desde CGS, con el 100 por ciento de capital de la Corporación y 22.809 millones de pesetas de negocio, hasta Canal 11, con una participación del 75 por ciento y 12 millones

---

(35) Los datos seguidamente proceden de la ONCE: *Memoria Económica, 1994*.

de facturación anual. No puedo dar información sobre beneficios de la Corporación. Las empresas gestionadas por la Corporación empleaban, en 1994, a 6.887 trabajadores, 861 de los cuales afectos de discapacidades; no sé cuántos por ceguera o deficiencia visual.

La faceta social de la ONCE se instrumenta, en primer lugar, mediante sus servicios para los afiliados, cuyo volumen viene indicado por estas cifras, también relativas a 1994: Acción Educativa, 6.102 millones de pesetas de gasto y 954 empleados; Formación Profesional y Rehabilitación, 2.665 millones y 333 personas; Acción Tiflológica y Prestaciones Complementarias, 4.345 millones y 319 personas empleadas; Acción Cultural y Recreativa, 2.674 millones de pesetas y 353 empleados (36). La tendencia a utilizar servicios externos que apunté antes afecta especialmente a la previsión y a la educación. En cambio, parece que se está ampliando la red de servicios sociales de rehabilitación y personales propios. Cabe recordar en el balance social de la ONCE el empleo en la venta del cupón de personas con discapacidades físicas —33 por ciento de los vendedores—. Pero debe notarse también el significado económico de este hecho: como el volumen de juego que el Gobierno autoriza a la ONCE está en relación a su plantilla de vendedores, la incorporación de no afiliados es un medio de incrementar el volumen de negocio. Otro frente social de la ONCE es el empleo de personas con discapacidad en las empresas de su Corporación Empresarial, a lo que me referí anteriormente también. El lado económico de esto consiste en la posible captación de incentivos públicos. Finalmente, la entidad opera en lo social mediante la Fundación ONCE, para la Cooperación e Integración Social de las Personas con Minusvalía, creada por decisión gubernativa, que asignó a la misma un 3 por ciento de la venta del cupón. Aparte de que esta actividad se realiza libre de impuestos, la principal contrapartida económica de la mencionada aportación de la ONCE en beneficio de otros colectivos de personas con discapacidad estribaría en que puede servir como argumento para legitimar la participación exclusiva de la ONCE en el monopolio estatal de los que llaman juegos públicos.

---

(36) Puede servir para indicar la importancia de los distintos servicios para afiliados de la ONCE que en su Congreso Estatal sobre la Prestación de Servicios para Personas Ciegas y Deficientes Visuales, celebrado en Madrid en septiembre de 1994, participaron 1.400 profesionales, en gran parte de la entidad.

### 3. FUNDACIONES

Paso ahora a las fundaciones del sector voluntario. Excluyo, pues, las fundaciones de derecho público, en cuanto que parecen órganos descentralizados de las Administraciones Públicas. Por descontado, no considero las fundaciones fiduciarias ni las de interés particular y familiar, por no estar incluidas en el derecho aplicable en España. Las fundaciones restantes son entidades con personalidad jurídica dimanante del derecho estatal y del canónico. Por razones históricas, juzgo pertinente considerar en este apartado a las cajas de ahorro popular.

El derecho estatal es plural y está en trance de reforma; el eclesiástico se contiene en los cánones relativos a fundaciones pías (1.303-1.310). Las fundaciones tradicionales consisten en fondos materiales cuyas rentas se afectan por el acto fundacional a fines de supuesto interés general. Recientemente las Administraciones competentes admiten en sus registros fundaciones sin apenas capital, sobre la presunción de que sus fundadores procurarán conseguir recursos distintos de las rentas del mismo. Las fundaciones son objeto de la tutela de los poderes públicos, la cual se halla repartida entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas, según el ámbito de actuación. El régimen fundacional ha sido objeto de reciente reforma, mediante la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general. Están pendiente de reglamentación las disposiciones relativas a las fundaciones privadas —hago esta especificación porque se promulgó, hace tiempo, el reglamento concerniente a la parte fiscal de la ley mencionada y acaba de aprobarse el reglamento de las fundaciones públicas.

Las fundaciones, como las asociaciones, actúan en todos los campos de la acción colectiva. De las 1.992 que se detectaron, en el año de la misma cifra, por el Centro de Fundaciones, al menos 853 operaban en frentes sociales (beneficencia, asistencia social y desarrollo comunitario, en los términos de la fuente) (37). En este tipo de entidades, obviamente, lo que importa no es su número, sino su patrimo-

---

(37) Francisco GUIJARRO ARRIZABALAGA: «Panorama actual de las fundaciones en España», *Encuentro de fundaciones iberoamericanas*, Centro de Fundaciones y Fundación San Benito de Alcántara, 1993.

nio y rentas. Sobre esto no existe información sistemática; tengo, pues, que limitarme a ofrecer algunas impresiones. Entre las fundaciones de objeto social, hay muchas antiguas, con patrimonios depreciados y rentas que no cubren bien los objetivos fundacionales. Las fundaciones nuevas y bien dotadas se orientan principalmente hacia el campo cultural —¿por su mayor rentabilidad publicitaria?—. Las fundaciones nuevas de objeto social suelen disponer de dotaciones mínimas y rentas mínimas, con la excepción de la Fundación ONCE, que cuenta con un 3 por ciento del importe de las ventas del cupón de la entidad fundadora, como ya indiqué, lo que para 1994 habrá supuesto casi 11.000 millones de pesetas.

Me voy a referir ahora a las cajas de ahorro popular, las cuales tienen origen fundacional; de derecho estatal y eclesástico. Nacieron al lado de esas instituciones ilustradas que aún las acompañan muy discretamente, los montes de piedad. Montes y cajas han venido siendo promovidos por Ayuntamientos y Diputaciones, obispados y círculos católicos. La legislación decimonónica las calificó como entidades de Beneficencia particular. Su fin social consistía, por una parte y como su nombre indica, en fomentar y canalizar el ahorro popular y, por otra, en proveer crédito blando a entidades y gentes de condición económica modesta. Aparte de esta función económica de signo social, las cajas vienen creando y manteniendo la que ahora se llama Obra Social; de la que encontramos eco normativo tan antiguo como un Real Decreto de 29 de junio de 1853.

La actividad de los montes de piedad parece escasa y poco divulgada; seguramente porque se considera vergonzosa. Las cajas de ahorro experimentaron cambios importantes, de modo que se han convertido en entidades bancarias, salvo que no tienen permitido el lucro particular. La Obra Social se mantiene, bien que sometida a una seria acción erosiva: viene disminuyendo la intensidad, es decir, el montante relativo de la aportación económica que la financia: «La parte del beneficio antes de impuestos que han dedicado a la que, en teoría, debería ser su principal función, se ha reducido del 29,6 por ciento en 1988, al 18,7 por ciento durante el pasado año (1994)» (38). Esto resulta de la normativa oficial que ha incrementado sucesivamente la

---

(38) José María ZAVALA: *El Mundo*, 18 de diciembre de 1995.

parte de los excedentes de gestión destinados a reservas, en detrimento de la aplicable a la Obra Social; la inflexión decisiva se opera mediante el Real Decreto 502/1983, de 9 de marzo (39). Debo aclarar, por otro lado, que sólo una parte minoritaria de las actividades de la Obra Social son realmente de carácter social. En 1994, el monto total de su gasto fue de 79.487,9 millones de pesetas, cuya distribución por áreas fue esta: cultural, 37.193,5; docente, 18.320,4; sanitaria, 3.394,4; asistencial, 18.633,2; investigación 1.946,4 (40).

#### 4. OTRAS INSTITUCIONES

Además de las fundaciones existen otras instituciones —uso aquí este término en sentido sociológico, amplio—, que consisten en asig-naciones estables de recursos a fines voluntarios. La creación de las organizaciones a las que me refiero ahora tiene lugar mediante decisiones libres o por aplicación de normas jurídicas formales, estatales o eclesiásticas. Desde luego, este conjunto de instituciones es un cajón de sastre, pero de ninguna manera desdeñable. De su variado contenido seleccionaré algunos elementos relevantes en el campo social.

Voy a tomar, en primer lugar, ejemplos de instituciones generadas por diferentes clases de entidades de modo discrecional. Las empresas económicas no están obligadas a la que se ha llamado acción social empresarial. Pero ciertos empresarios en determinados momentos creyeron conveniente crearla y mantenerla, generalmente por considerarla indirectamente útil a los fines económicos (mantenimiento de la fuerza de trabajo, relaciones humanas, etc.). No se dispone de datos sobre la situación presente, pero parece que está en un punto bajo. Cabe señalar como caso excepcional a Telefónica. Tampoco los sindicatos tienen la misión de entrar en el terreno de la acción social, pero es un hecho que lo están haciendo, bien sea por ampliar su función o su financiación; digo esto último en vista de su asidua participación en las convocatorias de subvenciones públicas para intervenciones en toxicomanías y demás áreas de los asuntos sociales. Los par-

---

(39) Mercedes VERDUGO GONZALEZ DE LA PEÑA: «La Obra Social de las Cajas de Ahorro», *El sector no lucrativo en España, op. cit.*

(40) CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORRO: *Obra Social Cajas de Ahorro Confederadas, Memoria 1994.*

tidos políticos desarrollan también iniciativas socio-voluntarias, pero suelen hacerlo mediante entidades formales interpuestas, de modo que no es el caso que estoy considerando ahora.

Paso ahora a Cruz Roja Española, que es una institución peculiar creada por el derecho estatal. Siguiendo el impulso que inicia el suizo Henry Dunant, tras la batalla de Solferino, una Real Orden, de 6 de julio de 1864, autoriza la implantación de Cruz Roja en nuestro país. Sus primeros estatutos serían aprobados por otra Real Orden del Ministerio de la Guerra, de 31 de julio de 1868. La regulación vigente de Cruz Roja Española viene establecida por el Real Decreto 1.474/1987, de 27 de noviembre. En esta norma se define a la entidad como «institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público», a la vez que la coloca bajo la protección del Estado. Esta tutela es ejercida por el Ministerio de Asuntos Sociales. Cruz Roja Española, como sus colegas de otros países, es constitutivamente auxiliar y colaboradora de las Administraciones Públicas, a la vez que debe mantenerse independiente de ellas —lo cual es cosa ciertamente difícil—. Inicialmente, su dedicación fundamental fue sanitaria y socorrista; últimamente, sin abandonar su tradición, se está abriendo progresivamente a los servicios sociales personales, según puede verse en sus memorias.

En cuanto a sus magnitudes, reseño algunos datos que me parecen principales (41). En 1994, la red organizativa contaba con 17 oficinas autonómicas, 52 provinciales y 825 locales, comarcales e insulares. Recibía aportaciones de 616.640 socios suscriptores —no confundir con miembros—, 111.624 voluntarios adultos, 36.288 miembros de la Cruz Roja de la Juventud, 10.810 objetores de conciencia y 6.700 «Voluntarios del Servicio Social Obligatorio» —denominación aparentemente contradictoria—. Su personal remunerado le supuso un coste de 17.728,9 millones de pesetas, siendo el total de su gasto de 37.818,2. El capítulo más importante de sus ingresos es el relativo a ventas y prestaciones de servicios, siguiéndole el de las subvenciones públicas.

Las Iglesias, aparte, pero en relación con su oficio religioso, vienen manteniendo una notable y continuada labor social, de distinto signo. Esta labor se realiza en parte directamente por los órganos generales de la estructura eclesiástica, obispados y parroquias principal-

---

(41) CRUZ ROJA ESPAÑOLA: *Memoria 1994*.

mente. De este modo y refiriéndome sólo a la Iglesia Católica, por su mayor entidad, no son ajenas a la acción voluntaria de objeto social sus 65 diócesis territoriales, más la castrense, y sus aproximadamente 22.000 parroquias; unas y otras, por cierto, con personalidad jurídica canónica y, mediante un sencillo trámite, civil. Aparte de esto, la Iglesia Católica tiene varias instituciones especializadas en lo social, la mayor parte de las cuales con carácter asociativo o fundacional, de modo que me referí a ellas en apartados anteriores. Pero la más importante de las entidades eclesiales de objeto social tiene una naturaleza peculiar, de suerte que debo ocuparme de ella en este apartado. Cáritas Española (42) es la expresión nacional de un movimiento alentado por la Santa Sede para coordinar la acción caritativa —y social, se diría ahora— de la Iglesia. El antecedente inicial en nuestro país lo constituyó el Secretariado Nacional de Caridad, creado en el seno de la Acción Católica, en 1942. La actual institución de Cáritas Española se produce mediante los estatutos que aprobara la Conferencia Episcopal, en 1967, los cuales la configuran como una peculiar confederación de las Cáritas Diocesanas y otras entidades «de caridad». Aquéllas son tantas como diócesis territoriales, en tanto que las parroquias que cuentan con esta entidad son unas 2.300 (43). Actúan en todas las áreas de los servicios sociales personales.

Las Cáritas cuentan con no menos de 46.408 voluntarios, así como con 183 objetores. El personal remunerado que aparece documentado se cifra en 2.878 personas. Financian sus organizaciones y actividades mediante donativos circunstanciales y regulares, y mediante recursos recibidos a través de subvenciones. El montante total de lo invertido en 1994 se ha cifrado en 15.757,9 millones de pesetas.

\* \* \*

Voy a terminar con un breve comentario relativo a las entidades voluntarias de segundo o tercer grado. Al hablar de asociaciones men-

---

(42) La información sobre Cáritas que utilizo procede de su *Memoria 1994* y de Antonio GUTIERREZ RESA: *Cáritas Española en la sociedad de bienestar 1942-1990*, Hacer, Barcelona, 1993.

(43) Estimación a partir de una de las conclusiones adoptadas en la 46 Asamblea General de Cáritas Española, celebrada en San Lorenzo de El Escorial, del 4 al 6 de octubre de 1991.

cioné varias federaciones y confederaciones en el campo social. Entre las fundaciones se han instituido dos entidades de carácter federal, pero ninguna de ambas es privativa del frente funcional aquí considerado. Las cajas de ahorro popular se hallan vinculadas mediante su Confederación. Finalmente, salvo el carácter confederal de una de las otras instituciones evocadas —Cáritas Española—, no existen entidades de conexión entre ellas. Mas, aparte de las agrupaciones de entidades con la misma naturaleza jurídica, merecen mención otras de carácter interclasista, si vale la expresión, que se fundan en la coincidencia de objeto. Mencionaré, procurando el orden de edad, algunas de las que se inscriben, al menos en una proporción importante, dentro del ámbito material de este artículo: la Coordinadora de las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo; la Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España; la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales que Intervienen en Drogodependencias; la Red de Entidades de Lucha contra la Pobreza (44).

---

(44) Sobre la génesis y función de esta última puede verse Jordi ESTIVILL: «Pobreza y voluntariado organizado en la Europa del Sur», *El voluntariado, op. cit.*, págs. 107 y 108.

# Las ONG, ¿un tercer sector? Mito o realidad

---

Paulino Azúa  
Director de FEAPS

Estos comentarios se enmarcan en el IV apartado de esta monografía, dedicada al tercer sector. Avanzar en ellos supone, previamente, formular algunas apreciaciones terminológicas, referidas tanto a las ONG como al llamado tercer sector. (El editor ha colocado este capítulo en último lugar lo que, sin duda, hará que algunas de las apreciaciones que en el mismo se hacen puedan resultar repetitivas. Sin embargo, me parece necesario centrar, al menos, los términos de la cuestión.)

A este respecto, es preciso destacar la generalización que supone la utilización del término ONG y, en consecuencia, la imprecisión de su contenido. En efecto, hacer referencia a una realidad a *sensu contrario* de otra, conduce a una indeterminación evidente. La terminología utilizada por las Naciones Unidas para deslindar las organizaciones gubernamentales de aquellas otras que sin tener esta característica tienen estatuto de organismos consultivos sirve y resulta eficaz en el marco de las Naciones Unidas. Es dudoso, sin embargo, que tenga sentido en otros ámbitos. A pesar de ello, se está registrando una tendencia alcista (1) en la utilización del término que, a mi juicio, no resuelve la cuestión terminológica sino que obliga, en la mayoría de las ocasiones, a formular una serie de acotaciones introductorias.

Esta tendencia alcista en el uso de ONG lleva, en ocasiones, a un tratamiento inadecuado y falto de rigor y, en consecuencia, a la confusión de la opinión pública, favorecida involuntariamente incluso

---

(1) CASADO, D. (1989): «Las organizaciones sociovoluntarias», en ALVARET, J. J., *et al.*: *Organizaciones voluntarias e intervención social*, Ed. Acebo, Madrid, 1989, pág. 20.

desde los medios de comunicación. No hace mucho tiempo, un artículo de prensa recogía, en un breve reportaje, la noticia del crecimiento de las, a juicio del periódico, diez principales ONG españolas, todas ellas, salvo Cruz Roja y Cáritas, pertenecientes al sector de la cooperación internacional.

Al hacer mención de las ONG voy a referirme a lo que cabe definir como organizaciones de naturaleza voluntaria y altruista y con capacidad de autogobierno que intervienen en el campo del bienestar social con el fin de mejorar las condiciones y la calidad de vida de la sociedad en general o de un sector concreto de la misma.

Por lo que respecta a la denominación de tercer sector, ocurre algo similar a las ONG. Es una clasificación hecha desde la exclusión. Lo que no es el sector público o el sector mercantil pasa a llamarse tercer sector. A mi juicio es una generalización también excesiva. Evidentemente las cuestiones de terminología no son fáciles, y tal vez los sean menos en este campo. Si vemos otras posibles denominaciones la cuestión se complica aún más. Una reciente monografía de Antonia Sajardo (2) recoge las siguientes:

- Sector caritativo (*charitable sector*).
- Sector independiente (*independent sector*).
- Sector voluntario (*voluntary sector*).
- Sector exento de impuestos (*tax-exempt sector*).
- Sector de organizaciones no gubernamentales (*nongovernmental organizations*).
- Sector de economía social (*economie sociale*).
- Sector intermedio (*intermediary sector*).
- Sector no lucrativo (*nonprofit sector*).
- Tercer sector (*third sector*).

---

(2) SAJARDO, A.: *Análisis económico del sector no lucrativo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, págs. 30 y ss.

Desde esta perspectiva, un tanto confusa al menos terminológica-mente hablando, voy a hacer referencia a asociaciones de diversa naturaleza y finalidad, así como a fundaciones.

## ASOCIACIONES Y FUNDACIONES

El número de asociaciones en activo en España, a 31 de diciembre de 1994, era el siguiente (3):

	Nacional	Regional	Provincial	Comarcal	Local	Total
Asociaciones .....	10.112	17.203	29.797	7.672	63.692	133.476
Federaciones .....	355	454	478	81	337	1.705
Asoc. juveniles .....	374	1.370	2.391	351	4.554	9.040
Total .....	10.841	19.027	32.666	8.104	73.583	144.221

En un estudio que varios autores realizamos en 1992 sobre las organizaciones voluntarias en España (4) aporté datos, también del Registro Nacional de Asociaciones, referidos a las mismas organizaciones en 1990.

	Nacional	Regional	Provincial	Comarcal	Local	Total
Asociaciones .....	6.240	7.479	19.624	4.342	48.004	85.869
Federaciones .....	217	223	377	45	149	1.001
Asoc. juveniles .....	198	504	1.194	144	2.437	4.477
Total .....	6.835	8.206	21.195	4.531	50.590	91.347

Los incrementos, en estos cuatro años, parecen claros:

Nacional	Regional	Provincial	Comarcal	Local	Total
4.006	10.821	11.471	3.573	22.993	52.874
58,61%	131,86%	54,12%	78,85%	45,44%	57,88%

(3) Fuente: Registro Nacional de Asociaciones. Ministerio de Justicia e Interior. Madrid, diciembre de 1994.

(4) AZUA, P.: «Informe sobre asociaciones de objeto social en España», en VV.AA.: *Organizaciones voluntarias en España*, estudio dirigido por D. Casado, Ed. Hacer, Barcelona, 1992, págs. 115 y ss.

El número de asociaciones se ha incrementado en un 57,88 por ciento, lo que supone un resultado, tanto en términos absolutos como porcentuales, absolutamente espectacular.

Por lo que respecta al número de fundaciones, me parece ilustrativo el trabajo de Luis DE BENITO (5) en el que recoge datos del directorio del Centro de Fundaciones correspondiente a 1986 (6) al que se han incorporado, a modo de complemento, las fundaciones creadas hasta el 30 de marzo de 1989. El total de las fundaciones hasta esa fecha era de 1.443. En el plazo que media entre 1989 y 1991 se han creado 390 fundaciones más, lo que supone un incremento del 27 por ciento sobre el total de las existentes hasta entonces. En otras palabras, en dos años se crean fundaciones en número equivalente a más de la cuarta parte de las que ya existían.

Teniendo en cuenta que la fundación requiere la existencia de un patrimonio y su constitución precisa de otro tipo de formalidades administrativas algo más rígidas que en el campo asociativo, parece que ese 27 por ciento de incremento resulta parangonable con el 57,88 por ciento referido a las asociaciones. Ambos incrementos, en tan corto espacio de tiempo, resultan verdaderamente asombrosos.

## ¿A QUE PUEDE OBEDECER TAL FENOMENO?

Con carácter general, resulta lógico preguntarse si asociaciones y fundaciones están de moda. La respuesta puede ser afirmativa. Crear o revitalizar en un período tan corto de tiempo más de 50.000 asociaciones sobre un total de 91.000 existentes en 1990, y 390 fundaciones sobre 1.443 preexistentes, resulta digno de tenerse en cuenta en términos puramente cuantitativos. Expongo a continuación algunos factores que, a mi juicio, han podido incidir en estos resultados.

---

(5) BENITO, L.: «Informe sobre las fundaciones en España», en *Organizaciones...*, págs. 173 y ss.

(6) Los datos del directorio, a pesar de su relativa antigüedad, han sido utilizados en trabajos posteriores al que cito, como es el de Miguel Angel CABRA DE LUNA, sobre «Fundaciones en España», en *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Colección Solidaridad, Fundación ONCE, Madrid, 1991.

En primer lugar, cierto desencanto de lo público. No sólo es que el Estado no pueda con todo sino que, aunque pudiendo, no resulta más eficaz. La vieja creencia de la primacía de lo público sobre lo privado parece que no es tan firme como hace unos años. La gestión del bienestar social, la prestación de servicios que cabría llamar de atención directa resulta, aunque con excepciones, más eficaz desde el sector privado. Esta creencia ha llevado al incremento del número de organizaciones en los diferentes niveles.

Esa tendencia ha sido auspiciada, en buena medida, desde los poderes públicos. A veces con más retórica que eficacia, pero tanto a nivel estatal como autonómico, el mundo asociativo, las ONG, las organizaciones voluntarias, han estado en boca de muchos responsables públicos como un instrumento eficiente para afrontar buena parte de la problemática de lo social. Junto a ello, se ha incrementado el número de programas de diverso tipo financiados por las administraciones públicas en diferentes niveles, cuyos entes ejecutores son las organizaciones voluntarias en sus diversas modalidades. Esta financiación revela un deseo de estas administraciones de crear redes públicas de servicios —no redes de servicios públicos— que, sin duda, constituye una palanca y un acicate para la proliferación de estas organizaciones.

Cabe señalar como otra hipótesis una tendencia social a hacer algo por los demás desde la óptica del voluntariado. Esta tendencia puede tener varias interpretaciones, que van desde un deseo altruista de hacer algo por los demás hasta el propósito, encubierto unas veces y declarado otras, de introducirse en un determinado campo con miras a un futuro profesional. Sea lo que fuere, el hecho es que la colaboración voluntaria está teniendo, especialmente, aunque no únicamente, entre la juventud una particular relevancia.

Por otra parte, se aprecia cómo el mundo de las ONG tiene una presencia permanente en los medios de comunicación, aunque a veces con los errores de enfoque a los que me he referido anteriormente. Esta presencia cobra especial relieve cuando, con motivo de catástrofes o confrontaciones en otros países las organizaciones de ayudas humanitaria actúan con eficacia, lo que aún las coloca en situación de mayor preeminencia frente a otro tipo de iniciativas públicas, no

siempre tan rápidas ni tan eficaces. A lo largo de los dos últimos años ha habido ejemplos sumamente ilustrativos al respecto.

El futuro inmediato parece que va a ser testigo de una presencia aún mayor a la que seguramente no van a ser ajenas dos normas de reciente promulgación. En primer lugar la Ley de Fundaciones (7) y su normativa de desarrollo posterior que, al actualizar la vieja instrucción de beneficencia de 1898, va a posibilitar, seguramente, nuevas iniciativas fundacionales y de mecenazgo, al amparo de esta ley. Por otra parte, esta norma no afecta sólo a entidades de carácter fundacional; también a las asociaciones de utilidad pública. Unas y otras quedan enmarcadas en una normativa más acorde con la realidad actual y aunque ésta haya sido criticada por intervencionista y poco generosa desde el punto de vista de los incentivos fiscales, es evidente que va a tener efectos positivos en el mundo de las organizaciones voluntarias.

Es preciso mencionar también, la reciente Ley del Voluntariado. La propia exposición de motivos recoge la necesidad de acometer una norma de estas características dada la generalización que está teniendo la acción voluntaria. Con independencia de la pertinencia y la oportunidad de la norma, parece evidente que el mero hecho de su existencia es una prueba manifiesta de la importancia que la actuación voluntaria está teniendo, acción que se plasma y cobra su sentido en el marco de estas organizaciones voluntarias.

Todo lo anterior, conduce a resaltar la importancia objetiva de las organizaciones voluntarias, tanto en número como en calidad de actuación. Frente a la vieja idea de que el *homo hispanicus* es insolidario, incapaz de asociarse y renuente a ayudar a los demás, se alza una realidad que, especialmente en los últimos años, parece querer demostrar lo contrario. Existe una tendencia evidente a organizarse para actuar con eficacia en el campo de lo social, entendiendo este término en su acepción más amplia.

---

(7) Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

Por otra parte, el mecenazgo está empezando a hacer aparición en el campo social. Aún es pronto para evaluar hasta dónde puede llegar, pero es previsible que en un futuro inmediato se vaya consolidando.

Todo parece indicar que, ante la tan traída y llevada crisis del Estado de bienestar, la acción privada va a tener un papel preponderante. Sin embargo, conviene alertar ante la tentación de caer en descalificaciones maniqueístas. Contraponer lo público y lo privado como elementos antagónicos que actúan ante una misma realidad, es un error que puede tener graves consecuencias.

## LAS ONG, ¿TERCER SECTOR?

La puesta en práctica de los programas por parte de las ONG y la necesidad de consolidar determinadas expectativas para favorecer a los diferentes colectivos sobre las que éstas actúan, hacen que, en determinados casos, se pueda cuestionar la pertenencia de algunas ONG al tercer sector al estar éstas más en el mundo mercantil que en el propio de los servicios sociales. En todo caso, los servicios sociales se están mercantilizando de forma progresiva.

A su vez algunas organizaciones están desarrollando, de forma casi permanente, actividades mercantiles. Seguramente la ONCE puede ser un ejemplo paradigmático, pero desde luego no es el único. En un análisis de los aspectos económicos de las ONG que actúan en el campo de los servicios sociales, R. CABRERO y MONTSERRAT (8) aportan, entre otras, las siguientes conclusiones:

«— Las ONG de servicios sociales empiezan a tener cierto peso específico en la generación de riqueza en nuestro país, al aportar el 0,59 por ciento del PIB.

— Las ONG de servicios sociales desempeñan un importante papel en la redistribución de las rentas, representando un promedio de gasto/habitante de 9.148 pesetas/año.

---

(8) *Las entidades voluntarias en España*, obra coordinada y dirigida por G. RODRIGUEZ CABRERO y Julia MONTSERRAT, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996, págs. 274 y 275.

— Las ONG son organizaciones que generan empleos, como lo demuestran los casi 100.000 puestos de trabajo que proporcionan, lo cual representa el 1,41 por ciento en relación con la población activa del sector servicios.»

Por otra parte, organizaciones nacidas al amparo del derecho de asociaciones están creando servicios para la promoción del empleo de diferentes grupos de personas. Estas iniciativas están sometidas a la normativa mercantil, laboral y fiscal y llegan a presentar unos volúmenes de facturación que las sitúan en puestos destacados del *ranking* empresarial de su provincia o de su región.

Parece ser creciente el número de fundaciones y asociaciones que tienden a actuar en la vida mercantil mediante la creación de empresas que hacen más fácil el desarrollo de las actividades que tienen encomendadas en sus respectivos estatutos y normas fundacionales.

Finalmente, la especialización de los servicios hace que sea necesario contar, en diferentes niveles y actividades, con un entramado de profesionales, sin los que la organización no podría actuar. Muchas de estas entidades, que nacieron como organizaciones voluntarias, se han convertido con el paso del tiempo en organizaciones con un alto índice de profesionalización, índice que va en aumento. Al propio tiempo, la complejidad de la gestión hace que la organización no pueda descansar sobre la colaboración voluntaria. La voluntariedad ya no es suficiente y este tipo de colaboración se relega, cada vez más, a situaciones puntuales de asistencia o atención a las personas —y no en todos los casos— o a la prestación de algunos servicios complementarios (9).

Esta realidad, ¿puede seguir configurada como tercer sector? Es posible que sea necesario redefinir con más propiedad los diferentes campos de la actuación social, de forma que las nuevas realidades estén adecuadamente ubicadas. Seguramente, no es posible

---

(9) «La proporción de voluntarios en relación a las cifras del personal contratado es del orden del 25 por ciento, es decir, un voluntario por cada cuatro profesionales, aunque hay muchas variaciones entre unas organizaciones y otras. Así, dos grandes entidades —Cruz Roja y Cáritas— disponen de una proporción de voluntarios/empleados casi el doble que el resto de las organizaciones», R. CABRERO y MONTSERRAT, *op. cit.*, pág. 274.

en estos momentos —desde luego no lo es en el contexto de este breve trabajo— intentar una redefinición del tercer sector o una resituación de algunas realidades que están situadas en el campo de la acción social.

Baste pues con dejar señalado el problema, que no es otro que el derivado de los perfiles cada vez más imprecisos de una actividad a caballo entre la beneficencia entendida como *bene facere* y el mundo de los negocios, de la empresa, del mercado.

## A MODO DE CONCLUSIONES

— El término ONG es demasiado genérico. En consecuencia no parece posible atribuir, con carácter general, las mismas características a todas las organizaciones tipificadas como no gubernamentales. Estas se diferencian entre sí, no sólo por sus objetivos sino por sus actividades y procedimientos de actuación.

— Igualmente, la denominación de Tercer Sector presenta perfiles especialmente difusos. Parece necesario que, desde diversos enfoques, se haga un esfuerzo de delimitación con más rigor, de forma que al hacer referencia al mismo, se produzca una clara identificación de esa realidad. Puede llegar un momento que definiciones tan amplias equivalgan a no definición y, por tanto, resulten ineficaces.

— La mercantilización de las actividades de algunas organizaciones tipificadas como ONG, que actúan en el campo social, hace que resulte difícil encuadrarlas únicamente en el denominado tercer sector. Esta circunstancia es una consecuencia de lo enunciado en el párrafo anterior.

— Se ha producido en los últimos años un crecimiento espectacular en el número de asociaciones y fundaciones de contenido social. Todavía no hay estudios que permitan concluir, con carácter general, que este crecimiento conlleve, en paralelo, una mejoría de los servicios. No es seguro que calidad y cantidad vayan necesariamente unidas.

— La presencia de las organizaciones de carácter voluntario en los medios de comunicación, y las declaraciones de dirigentes políticos y responsables de diferentes administraciones en favor de estas or-

ganizaciones, dan pie a interpretar que, más allá de la eficacia de éstas, existe una tendencia social de apoyo a su labor. Parece que las ONG están «de moda». Sería peligroso que se quedasen en eso. Es importante que tengan presencia social por el propio contenido y la eficacia de su trabajo. Que no sean un fenómeno pasajero.

— Las ONG conforman un conjunto de organizaciones que resultan absolutamente esenciales para el sector social en España. ¿Mito o realidad? Una realidad importante que, en ocasiones, está siendo mitificada.

# Bibliografía\*

---

- AHEIER HELMUT, K.: «Las fundaciones en Alemania: Este y Oeste», *Economistas*, núm. 51, octubre-noviembre 1991, págs. 28-41.
- ALBERICH, Tomás: «La crisis de los movimientos sociales y el asociacionismo de los años noventa», *Documentación Social*, núm. 90, enero-marzo 1993, págs. 101-113.
- ALONSO VAREA, José Manuel: «Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España», *Documentación Social*, núm. 94, enero-marzo 1994, págs. 53-74.
- ARINO VILLARROYA, Antonio: «El asociacionismo en el País Valenciano», *Documentación Social*, núm. 94, enero-marzo 1994, págs. 227-240.
- AZNAR LOPEZ, Manuel; BENITO RUIZ, Luis: «La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: protección y promoción por el Estado», *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Madrid, La Ley, 1991, págs. 153-267.
- AZUA, Paulino: «Informe sobre asociaciones de objeto social en España», *Organizaciones voluntarias en España*, Barcelona, Ed. Hacer, 1992, páginas 113-170.
- BALLESTEROS, Enrique: «Economía del autoempleo en las áreas industrializadas: un análisis de perspectivas», *CIRIEC-España*, núm. 14, septiembre 1993, págs. 63-78.
- BARCENA, Alicia: «El desarrollo sostenible en Latinoamérica y las organizaciones no gubernamentales», *Síntesis: Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, núm. 20, julio-diciembre 1993, págs. 159-166.
- BAREA, José: «La economía social en España», *Economía y sociología del trabajo*, núm. 12, junio 1991, págs. 8-16.

---

(\*) Servicio de Documentación de Cáritas Española.

- BAREA, José; MONZON, José Luis: «Las cifras clave de la economía social en España», *CIRIEC-España*, núm. 16, junio 1994, págs. 15-48.
- *Libro blanco de la economía social en España: informe Monzón-Barea*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- BARRENO VARA, Guillermo: «La colaboración de los economistas en las entidades no lucrativas», *Economistas*, núm. 51, octubre-noviembre 1991, págs. 56-66.
- BENITO, Luis: «Las formas jurídico-institucionales de la acción voluntaria», *Coordinación de la Acción voluntaria*, Madrid, ACEBO, 1991, págs. 29-39.
- BOUZADA FERNANDEZ, Juan: «La Galicia desconocida de las asociaciones», *Documentación Social*, núm. 94, enero-marzo 1994, págs. 197-211.
- BRIGANTI, Walter: «La crisis de la cooperación», *CIRIEC-España*, núm. 10, mayo 1991, págs. 175-190.
- CABELLO CABELLO, Ernesto: «Consideraciones sobre la materialización del gasto público a través del sector no lucrativo», *Economistas*, núm. 51, octubre-noviembre 1991, págs. 68-75.
- CABRA DE LUNA, Miguel Angel: «Las fundaciones en España: situación actual y perspectivas de futuro desde una óptica social», *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Madrid, La Ley, 1991, páginas 107-128.
- CALVIN, Víctor M.: «La cultura y las asociaciones rurales», *Documentación Social*, núm. 87, abril-junio 1992, págs. 159-169.
- CAMPURUBI GARCIA, Joaquim: *Márketing para organizaciones no gubernamentales*, Madrid, Asociación para el Desarrollo Comunitario, 1995.
- CARITAS DIOCESANA DE SAN SEBASTIAN: «Una experiencia de economía social: Jazkilán», *Corintios XIII*, núm. 73-74, enero-junio 1995, págs. 437-445.
- CARRASCO CARRASCO, Manuel: «La empresa cooperativa actual: ni mutualidad ni ausencia de lucro. La justificación de una protección fiscal», Valencia, *CIRIEC-España*, 1991.
- CENTRO DE FUNDACIONES; FUNDACION SAN BENITO DE ALCANTARA: Directorio de las Fundaciones Españolas, Madrid, Centro de Fundaciones; Fundación San Benito de Alcántara, 1994.
- CLAVES PARA LA EDUCACION POPULAR: *Aprendiendo a organizar nuestra asociación: materiales de autoformación para asociaciones*, Madrid, Popular, 1994.

- CLEMENTE, Josep Carles: *Historia de un compromiso: la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, Madrid, Cruz Roja Española, 1995.
- COLLADO BRONCADO, Manuel; CARMONA GALLEGO, José: «¿Por dónde anda hoy el asociacionismo en Andalucía?», *Documentación Social*, número 94, enero-marzo 1994, págs. 157-176.
- COLOMER VIADEL, Antonio: *Aspectos organizativos y de formación en las Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo*, Madrid, CIDEAL, 1994.
- COMUNIDADES EUROPEAS. COMISION: «Las empresas de la economía social y la realización del Mercado Europeo sin Fronteras», Comunicación de la Comisión al Consejo, Bruselas, 18 de diciembre de 1989. *Economía y sociología del trabajo*, núm. 12, junio 1991, págs. 106-127.
- CONFEDERACION ESPAÑOLA DE FUNDACIONES: *Manual práctico de la Ley 30-1994 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales*, Madrid, CEF, 1995.
- COORDINADORA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES PARA EL DESARROLLO: *Directorio de ONG para el desarrollo 1994*, Madrid, Coordinadora de ONGD, 1994.
- CRUZ AMOROS, Miguel: «Presente y futuro de las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario desde la perspectiva fiscal», *Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario*, Madrid, La Ley, 1991, páginas 269-293.
- DABORMIDA, Renato: «El estatuto de la sociedad cooperativa europea: evolución, actualidad y perspectivas», *CIRIEC-España*, núm. 17, diciembre 1994, págs. 121-145.
- DEVELOPPMENT: «Le développement de réseaux européens d'organisations non gouvernementales s'occupant des problèmes liés á la pauvreté», *Euro-Cáritas*, núm. 1, enero-marzo 1991.
- DUBOIS, Alfonso: «Las organizaciones no gubernamentales en el debate sobre el desarrollo», *Papeles para la paz*, núms. 47-48, 1993, págs. 143-156.
- ELIZALDE, Antonio: «Las ONG y la cooperación internacional», *Documentación social*, núm. 89, octubre-diciembre 1992, págs. 197-218.
- ENTIDADES: *Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Dirección y coordinación Gregorio Rodríguez Cabrero y Julia Montserrat Codorníu, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1996.

- FAJARDO GARCIA, Gemma: «Reseña de legislación sobre entidades de economía social julio 1991-febrero 1993», *CIRIEC-España*, núm. 4, junio 1993, págs. 91-184.
- «La armonización de la legislación cooperativa en los países de la Comunidad Económica Europea», *CIRIEC-España*, núm. 17, diciembre 1994, págs. 39-119.
- FOWLER, Alan: «Creación de asociaciones entre las ONG de desarrollo del Norte y del Sur: cuestiones para los noventa», *Desarrollo*, núm. 21, 1992, págs. 12-18.
- FUNDACIONES: *Las fundaciones en la acción social: directorio de fundaciones y establecimientos tutelados por el Ministerio de Asuntos Sociales*, coordinación de la edición Dirección General de Acción Social, Servicio de Inspección y Programas de Entidades Tuteladas, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1995.
- GIMBERNAT ORDEIG, José Antonio: «La función de las ONG ante los problemas migratorios», *Informes, Estudios y Documentos*, págs. 157-160.
- GONZALEZ, Sergio; CAMPA, Xavier; ESCOBAR, Ramón: *Organizar entidades de iniciativa social: ideas para emprendedores*, Barcelona, AMB Asso-ciació, 1992.
- GRANELL, Francesc: «Las Organizaciones no gubernamentales y el desarrollo: la experiencia de la CE», *Información Comercial Española*, núm. 702, febrero 1992, págs. 121-128.
- GUIA: *Guía de asociaciones y organizaciones de juventud*, Madrid, Consejo de la Juventud de España, 1991.
- Guide des ONG 96: informations pratiques pour les ONG de développement et d'urgence dans l'UE*, Bruxelles, Comité de Liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne, 1996.
- GUTIERREZ RESA, Antonio: «Estudio-informe sobre Cáritas Española», *Organizaciones voluntarias en España*, Barcelona, Hacer, 1992, págs. 289-320.
- HERNANDEZ DUÑABEITIA, José: «La economía social y el principio de carácter universal», *Lankinde*, núm. 347, mayo 1991, págs. 13-15.
- IEPALA. DEPARTAMENTO DE COOPERACION: «Las ONGD: cooperación no gubernamental versus cooperación oficial», *Información Comercial Española*, núm. 702, febrero 1992, págs. 107-119.
- IZTUETA, José M.: «Las ONGD; agentes de desarrollo y agentes de solidaridad», *Documentación Social*, núm. 89, octubre-diciembre 1992, páginas 219-236.

- JARRE, Dirk: «El asociacionismo: análisis de las organizaciones de voluntariado como elemento indispensable de la sociedad democrática europea», *Monitor-Educador*, núm. 40, octubre-diciembre 1991, págs. 14-21.
- «La Europa de los ciudadanos. Un proyecto de sociedad civil. El papel de las asociaciones y de las organizaciones de voluntariado», *Cohesión social y ciudadanía europea*, Barcelona, la Caixa, 1994, págs. 29-50.
- JULIA IGUAL, Juan Francisco; SERVER, R. J.: «La práctica de los principios cooperativos: una referencia a las sociedades cooperativas agrarias españolas», *CIRIEC-España*, núm. 10, mayo 1991, págs. 105-120.
- «El cooperativismo agrario», *Papeles de Economía Española*, núm. 60-61, 1994, págs. 243-250.
- JUVENTUD ESTUDIANTE CATOLICA: «Asociacionismo frente a individualismo», *Revista de Pastoral Juvenil*, núm. 326, febrero 1995, págs. 19-45.
- LLUCH ROVIRA, Antoni M.: «El trabajo de las ONGs en la inmigración extranjera en Cataluña», *Revista de Treball Social*, núm. 124, diciembre 1991, págs. 133-137.
- LONGAS, Jordi: «Proyecto de intervención y voluntariado en las entidades de iniciativa social», *Forum*, núm. 2, julio 1995, págs. 124-129.
- LOPEZ DE CEBALLOS, Paloma: *Por una Europa Social: contactos y apoyos europeos*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1992.
- LOPEZLLERA MENDEZ, Luis: «Investigación, reflexión y aprendizaje en el universo de acción de las Organizaciones no Gubernamentales», *Documentación Social*, núm. 89, octubre-diciembre 1992, págs. 181-196.
- MARTINEZ I BARCELO, Pep: «La tradición asociativa en la sociedad catalana», *Documentación Social*, núm. 94, enero-marzo 1994, págs. 177-196.
- MEDINA TORNERO, Manuel Enrique: *Organizar, planificar y evaluar en las entidades asociativas*, Manuel Enrique Medina Tornero, Murcia, Federación de Asociaciones Murcianas de Discapacitados Físicos, 1995.
- MEDINA, Urbano; ALFONSO, Pedro: «Realidad y perspectiva de la economía social en Canarias», *CIRIEC-España*, núm. 10, mayo 1991, págs. 137-174.
- MEZZANA, Daniele: «El asociacionismo en Europa. Su pluralidad», *Documentación Social*, núm. 94, enero-marzo 1994, págs. 23-34.
- MONTOLIO HERNANDEZ, José María: «Legislación cooperativa en los países de la Comunidad Europea. El estatuto de la sociedad cooperativa europea», *Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 12, junio 1991, págs. 63-80.

- «Repercusiones en España del proyectado estatuto de la sociedad cooperativa europea», *CIRIEC-España*, núm. 17, diciembre 1994, págs. 147-170.
- MONTSERRAT, Julia: «Hacia una teoría económica del Tercer Sector: una primera aproximación», *Economistas*, núm. 51, octubre-noviembre 1991, págs. 48-54.
- MONZON, José Luis; BAREA, José: «Las cifras clave de la economía social en España», *CIRIEC España*, núm. 16, junio 1994, págs. 15-48.
- MORALES GUTIERREZ, Alfonso Carlos: «Panorámica del cooperativismo de trabajo asociado en la CEE», *Andalucía Cooperativa*, núm. 63, abril 1991, págs. 12-18.
- NAVARRO DOMENICHELLI, Rogelio: «El paper de les fundacions i dels agents socials en la prestació dels Serveis Socials», *Revista de Serveis Socials*, núm. 2, mayo-junio 1995, págs. 65-70.
- OLIVELLA, Marti: «Hacer redes desde la atomización asociativa», *Documentación Social*, núm. 94, enero-marzo 1994, págs. 75-86.
- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. SERVICIO DE COOPERATIVAS: *Dirección y administración de cooperativas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- ORGANIZACIONES: *Organizaciones Voluntarias en Europa*. Estudio dirigido por Demetrio Casado; Realizado por Paulino Azúa... (*et al.*), patrocinado por el Comité Español para el Bienestar Social, Madrid, ACEBO, 1991.
- ORTEGA CARPIO, María Luz: *Las ONGD y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*, Madrid, IEPALA, 1994.
- PABLOS RODRIGUEZ, José Luis: «Gestión y contabilidad en las entidades no lucrativas (ENL)», *Abaco*, núm. 5, primavera 1995, págs. 87-106.
- PAPEL: «El papel de las ONGs en el abordaje de las drogodependencias», Eleanna Chily... [*et al.*], *Entre Todos*, núm. 8, monográfico, diciembre 1995, págs. 20-43.
- PARTICIPACION: «Participación y solidaridad hoy», José María García Martín... (*et al.*), *Minusval*, núm. 94, enero-febrero 1995, págs. 14-52.
- PEREZ GINER, Francisco: *La economía social: concepto y entidades que comprende*, Francisco Pérez Giner, Valencia, *CIRIEC-España*, 1993.
- PINAR MARIAS, José Luis: «Las fundaciones ante un nuevo reto de futuro», *Razón y fe*, núm. 1.157, marzo 1995, págs. 269-282.

- PINEDA SUAREZ, Carlos Julio: «La economía social en América Latina: implicaciones socioeconómicas», *Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 12, junio 1991, págs. 87-101.
- PUIG, Toni: *La ciudad de las asociaciones: dirigir, gestionar y animar las asociaciones de los ciudadanos desde el marketing de servicios*, Madrid, Popular, 1994.
- RAMAEKERS, Roger: «La economía social europea se construye», *Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 12, junio 1991, págs. 56-62.
- RAUCH, Armand; CEDRON DIAZ, Ramón: «Análisis de la política de la Comunidad Europea respecto a las empresas de economía social», *Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 12, junio 1991, págs. 47-50.
- RIBERA, Josep; AYUSO, Ana: «El Papel de las ONG en la Cooperación Internacional para el desarrollo: perspectiva del ámbito del Estado español», *Tiempo de Paz*, núm. 31, 1994, págs. 52-59.
- RIESCO HERNANDEZ, Dolores: «Un objetivo social desde la iniciativa social privada», *Nuevas tendencias internacionales en la relación público-privada*, tomo I, Congreso Internacional sobre el Sistema de Protección Social, Vitoria, 1991.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, Tomás: *Movimiento Ciudadano e Iniciativas Populares*, Madrid, Ediciones Hoac, 1991.
- «Los retos del asociacionismo», *Documentación Social*, núm. 94, enero-marzo 1994, págs. 9-21.
- ROTHSCHILD, Joyce: *El lugar de trabajo cooperativo: posibilidades y dilemas de la democracia y la participación en las organizaciones*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.
- RUIZ, Luis Benito: «Informe sobre las Fundaciones en España», *Organizaciones voluntarias en España*, Barcelona, Hacer, 1992, págs. 171-270.
- SAENZ DE MIERA, Antonio: «El papel social de la empresa: algunos ejemplos de la práctica de la sociedad civil», *Cuadernos de Trabajo Social*, núms. 4-5, 1991-92, págs. 227-240.
- SAJARDO MORENO, Antonia: «Entidades no lucrativas, economía social y Estado del Bienestar», *CIRIEC-España*, núm. 16, junio 1994, páginas 147-186.
- SALINAS RAMOS, Francisco: «Instituciones de solidaridad y fundaciones con fines sociales. Objetivos y concreciones», *Sociedad y Utopía*, núm. 4, septiembre 1994, págs. 171-181.

- *Política social y economía social*, Madrid, Cáritas Española, 1991.
- *El cooperativismo de trabajo asociado en la década de los ochenta: su realidad social*, Madrid, Universidad Pontificia de Salamanca León XIII, 1991 (Tesis doctoral, sin publicar).
- SANTIAGO REDONDO, Koldo Mikel: *Universidad y economía social: déficits, perspectivas y propuestas*, Valencia, CIRIEC-España, 1993.
- SARASA URDIOLA, Sebastián: «La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas», *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, CSIC, 1995, págs. 157-183.
- SAYER, Andrew; WALKER, Richard: *La nueva economía social: reelaboración de la división del trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1994.
- SIMON DUBLE, Angeles: «Las fundaciones en Europa: protagonismo, legislación, transparencia y autorregulación», *CIRIEC-España*, núm. 17, diciembre 1994, págs. 193-208.
- SOULAGE, François: «El futuro de las empresas de economía social en el Mercado Unico Europeo: aspectos empresariales y financieros», *Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 12, junio 1991, págs. 51-55.
- THORDARSON, Bruce: «Recientes desarrollos cooperativos en la Europa Central y del Este», *Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 12, junio 1991, págs. 81-86.
- URRUTIA, Víctor: «Cultura asociativa y cambio social en el País Vasco», *Documentación Social*, núm. 94, enero-marzo 1994, págs. 241-249.
- VEYS, Dyon: «La cooperación entre la Comunidad y las ONG Europeas de desarrollo», *Corintios XIII*, núms. 59-60, julio-diciembre 1991, páginas 209-215.
- ZALDUA, José María: «La intercooperación, una necesidad estratégica inaplazable», *Revista de la Economía Social y de la Empresa*, núm. II, 1991, págs. 16-28.



# INTERCULTURALIDAD

(Núm. 97, octubre-diciembre 1994)

- 5 ● Presentación.
- 9 ● 1 El caleidoscopio cultural europeo: entre el localismo y la globalidad.  
Carlos Giménez Romero
- 35 ● 2 El conflicto multicultural.  
Beatriz Aguilera Reija
- 57 ● 3 Diversidad cultural y educación: un reto para el siglo XXI.  
Tomás Calvo Buezas
- 73 ● 4 Derechos humanos, legislación positiva e interculturalidad.  
Javier de Lucas
- 91 ● 5 Un lugar en el mundo: identidad, espacio e inmigración.  
Dolores Juliano
- 101 ● 6 El futuro de la migración internacional tras la Conferencia de El Cairo.  
Javier Anso
- 115 ● 7 Educación intercultural en Europa.  
Xavier Besalú Costa
- 129 ● 8 Educación intercultural en la escuela.  
Mercedes Brotóns Valero
- 147 ● 9 La educación intercultural en los ámbitos no formales.  
J. Alfonso García Martínez
- 161 ● 10 Hacia la construcción de una Pedagogía de la Interculturalidad.  
Sindo Froufe Quintas
- 177 ● 11 La construcción de la diferencia cultural de los inmigrantes en los medios de información.  
Miguel Roiz
- 199 ● 12 Orientación, promoción y formación de los inmigrantes a través de clases de lengua y cultura española.  
Programa de Inmigrantes de Cáritas Española
- 209 ● 13 Interculturalidad y educación de personas adultas.  
Antonia Sánchez Urios
- 215 ● 14 Programas de lengua y cultura. Una estrategia de integración cultural.  
Begoña Arias González
- 225 ● 15 Escuelas de formación global: ¿una respuesta a la inmigración?  
Joaquím Giol i Aymerich  
Jordi Sidera i Casas
- 235 ● 16 Socialización de los inmigrantes marroquíes.  
Teresa Losada Campo
- 243 ● 17 Historias de emigración. Karím: un tránsito entre dos orillas.  
Juan Sánchez Miranda
- 261 ● 18 Bibliografía sobre interculturalidad.



# LA FAMILIA

(Núm. 98, enero-marzo 1995)

- 5 ● Presentación.
- 9 ● 1 Evolución y tendencias de la institución familiar.  
Inés Alberdi
- 25 ● 2 La postmodernización de la realidad familiar española.  
Gerardo Meil Landwerlin
- 39 ● 3 Las funciones sociales de la familia.  
Lluís Flaquer
- 49 ● 4 Estructura familiar e identidad.  
N. Barbagelata  
A. Rodríguez
- 61 ● 5 El protagonismo de la familia ante la transmisión de los valores sociales.  
Sindo Froufe Quintás
- 73 ● 6 La patología familiar como la patología del vínculo.  
Alejandro Rocamora Bonilla
- 83 ● 7 Educación no formal y familia. Posibilidades de actuación socio-educativa.  
Carmen Labrador
- 93 ● 8 Familia y solidaridad.  
Elena Roldán
- 105 ● 9 Intervención en redes.  
Cristina Villalba Quesada
- 121 ● 10 La familia en Navarra, individualización o redes sociales.  
Dr. Jesús Hernández Arístu  
Dr. Andreu López Blasco
- 149 ● 11 Mediación familiar: un recurso para la resolución de los conflictos familiares.  
Carlos Abril Pérez del Campo
- 163 ● 12 Familia y Medicina.  
Yolanda Jarabo Crespo  
Francisco J. Vaz Leal
- 171 ● 13 La intervención con familias multiproblemáticas.  
J. L. Gastañaga  
M. J. Ruano  
C. Vicente
- 181 ● 14 Hacia una actuación socio-educativa con las familias.  
M.<sup>a</sup> Jesús Martínez Rupérez
- 199 ● 15 Proyecto de educación familiar.  
Amaia Porres Oleaga
- 207 ● 16 Familia acogedora.  
David López Royo
- 217 ● 17 Bibliografía.

# ESPAÑA DE LOS 90

(Núms. 99-100, abril-septiembre 1995)

- 5 ● Presentación.
- 9 ● 1 Viejas y nuevas ideologías: Hacia la dualización postsocialdemócrata.  
Alfonso Ortí Benlloch
- 39 ● 2 Del ascenso a la caída de PIB en 1993.  
Jaime González Prosper
- 57 ● 3 Las nuevas desigualdades.  
José Andrés Torres Mora
- 75 ● 4 Hacia un nuevo modelo de protección social.  
Luis Ayala Cañón
- 105 ● 5 Hacia una nueva etapa de la democracia española.  
Diego López Garrido
- 123 ● 6 El papel de los cambios internacionales sobre la sociedad española en un contexto de globalización y dualismo.  
Carlos Giner de Grado
- 147 ● 7 El *shock* de la integración europea: liberalización económica y expansión del Estado de Bienestar  
José Luis Malo de Molina
- 163 ● 8 Función de las telecomunicaciones en la sociedad postmoderna de la información.  
Santiago Lorente
- 181 ● 9 Tendencias que marcarán el próximo futuro.  
Arturo García Lucio
- 195 ● 10 Solidaridad y responsabilidad: Condiciones para una justicia sin fronteras.  
Agustín Domingo Moratalla
- 211 ● 11 La doctrina social de la Iglesia hoy.  
Juan Manuel Díaz Sánchez
- 243 ● 12 Índices:
1. Índice temático  
Fátima Rosas Gómez  
María Angeles Solana Mohedas
2. Índice cronológico.



# V INFORME SOCIOLOGICO SOBRE LA SITUACION SOCIAL EN ESPAÑA

*Sociedad para todos en el año 2000*

## SINTESIS

(Núm. 101, octubre-diciembre 1995)

9	●	PRESENTACION
13	●	INTRODUCCION
29	●	1 CAMBIO SOCIAL EN ESPAÑA
67	●	2 POBLACION, ESTRUCTURA Y DESIGUALDAD SOCIAL
133	●	3 FAMILIA
167	●	4 EL SISTEMA POLITICO
199	●	5 RELIGION
227	●	6 EL SECTOR SANITARIO
273	●	7 EDUCACION
315	●	8 EMPLEO Y PARO
343	●	9 POLITICAS DE RENTAS
377	●	10 VIVIENDA
425	●	11 ACCION SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES
459	●	12 OCIO Y ESTILOS DE VIDA
499	●	13 TECNOLOGIAS PARA LA INFORMACION: LA CONVULSION DE LA DECADA



# HUMANIDAD Y NATURALEZA

(Núm. 102, enero-marzo 1996)

- 7 ● Presentación.
- 11 ● 1 Ecología: tú decides.  
Juan López de Uralde
- 19 ● 2 El impacto ambiental del Proyecto europeizador-globalizador en el Estado español.  
Ramón Fernández Durán
- 41 ● 3 El Convenio de Río: Compromiso y perspectivas de la conservación de la diversidad biológica.  
Francisco Díaz Pineda
- 53 ● 4 Los foros alternativos: Participación y propuestas del movimiento ambientalista.  
Rafael Madueño
- 71 ● 5 Cambio climático.  
Antonio Labajo
- 83 ● 6 La erosión del suelo en España: Efectos de los incendios forestales.  
Juan Manuel Delgado Pérez
- 97 ● 7 El agua, factor determinante de la desigualdad social.  
Carlos Giner de Grado
- 111 ● 8 El agua, un recurso amenazado.  
Juan López de Uralde
- 119 ● 9 Los «sin coche». Repercusiones ambientales y sociales del automóvil.  
Alfonso Sanz
- 129 ● 10 Sobre el origen, el uso y el contenido del término «sostenible».  
José Manuel Naredo
- 149 ● 11 Ética oriental, ética ecológica.  
Luis Racionero Grau
- 157 ● 12 Ideal humano, valores ecológicos. (Ecología bíblica).  
Xavier Pikaza
- 177 ● 13 Valores y actitudes ante la Naturaleza.  
Ricardo Marín Ibáñez
- 189 ● 14 De la conciencia ambiental a la ecocalidad.  
José R. Sánchez Moro
- 199 ● 15 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- 207 ● Bibliografía.  
Servicio de Documentación  
de Cáritas y AEDENAT



## ULTIMOS TITULOS PUBLICADOS

	PRECIO
N.º 86 La animación de los mayores ..... (Enero-marzo 1992)	1.000 ptas.
N.º 87 El futuro del mundo rural ..... (Abril-junio 1992)	1.000 ptas.
N.º 88 Modernización económica y desigualdad social ..... (Julio-septiembre 1992)	1.000 ptas.
N.º 89 Desarrollo y solidaridad ..... (Octubre-diciembre 1993)	1.000 ptas.
N.º 90 Los movimientos sociales hoy ..... (Enero-marzo 1993)	1.200 ptas.
N.º 91 Europa, realidad y perspectivas ..... (Abril-junio 1993)	1.200 ptas.
N.º 92 La investigación, acción participativa ..... (Julio-septiembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 93 El futuro que nos aguarda ..... (Octubre-diciembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 94 Mundo asociativo ..... (Enero-marzo 1994)	1.200 ptas.
N.º 95 los jóvenes..... (Abril-junio 1994)	1.200 ptas.
N.º 96 La pobreza en España hoy ..... (Julio-septiembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 97 La interculturalidad ..... (Octubre-diciembre 1994)	1.200 ptas.
N.º 98 La familia..... (Enero-marzo 1995)	1.300 ptas.
N.º 99-100 España de los 90 ..... (Abril-septiembre 1995)	1.600 ptas.
N.º 101 V Informe Sociológico Síntesis ..... (Octubre-diciembre 1995)	2.500 ptas.
N.º 102 Humanidad y Naturaleza ..... (Enero-marzo 1996)	1.400 ptas.
N.º 103 Tercer Sector ..... (Abril-junio 1996)	1.400 ptas.

## PROXIMOS TITULOS 1996

N.º 104 Exclusión/Inserción..... (Julio-septiembre 1996)	1.400 ptas.
N.º 105 La Mujer..... (Octubre-diciembre 1996)	1.400 ptas.

# DOCUMENTACIÓN SOCIAL

PUEDA LEER EN ESTE NUMERO LOS SIGUIENTES ARTICULOS:

**Presentación.**

**El Tercer Sector.**

**Hacia un enfoque multidisciplinar del sector no lucrativo.**

**La solidaridad como fundamento ético del Tercer Sector.**

**La calidad de vida y el Tercer Sector: Nuevas dimensiones de complejidad.**

**La construcción de un tercer sector social en América Latina.**

**Raíces y perspectivas de la economía social.**

**Las cooperativas, una realidad del Tercer Sector.**

**La experiencia del modelo SAL en la superación de la crisis.**

**El Mutualismo en la Economía Social.**

**Desarrollo económico y social en la Europa de las regiones:  
El papel de la mutualidad.**

**Las Agrupaciones de Interés Económico: Un instrumento mercantil para el Tercer Sector.**

**El papel de las asociaciones y fundaciones como respuesta a las necesidades sociales.**

**La configuración jurídica de las entidades no lucrativas de tipo social y humanitario: Nuevas perspectivas.**

**Las fundaciones y el sector no lucrativo.**

**Construcción de la sociedad civil: Papel de las fundaciones en Europa central y oriental.**

**Las asociaciones y el Tercer Sector.**

**Las organizaciones sociovoluntarias en el Tercer Sector.**

**Visión panorámica de las organizaciones voluntarias en el ámbito social.**

**Las ONG ¿un tercer sector? Mito o realidad.**

**Bibliografía.**

 **Cáritas**  
Servicios Generales

San Bernardo, 99 bis, 7.ª - 28015 MADRID  
Teléfono 445 53 00

