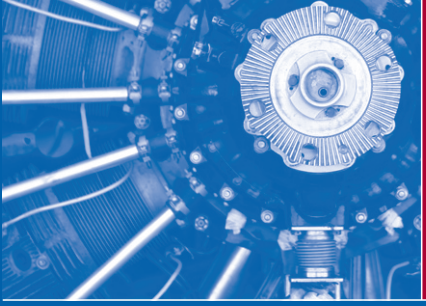


Revista Española del

Tercer Sector

Nº10 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2008

Tendencias de cambio en el Tercer Sector Social

- *Artículos*
  - Salvador Giner
  - Víctor Pérez-Díaz y Joaquín Pedro López Novo
  - Demetrio Casado
  - Antonio Ariño Villarroya
- Panorama
  - Constanzo Ranci y Enmanuele Pavolini
  - Ewa Les

Fundación Luis Vives

Fundación Luis Vives

Misión:

Apoyo y fortalecimiento del Tercer Sector Social

Ejes de actuación:

- Información y sensibilización
- Formación
- Asistencia técnica y asesoramiento
- Análisis, investigación y debate

Patronato

Presidente
D. Oscar Alzaga Villaamil
Vicepresidente
D. Virgilio Zapatero Gómez
Vocales
D. Eloy Domínguez- Adame y Cobos
D. José Antonio Escartín Ipiens
D.ª Simoneta Gómez-Acebo Borbón
D. Manuel Gala Muñoz
D. José Luis Leal Maldonado
D. Juan Iranzo Martín

Director Gerente de la Fundación Luis Vives:
D. José Manuel Fresno García
Subdirectora de la Fundación Luis Vives:
Dª Paula Cisneros del Prado

REVISTA ESPAÑOLA DEL

Tercer Sector

La Revista Española del Tercer Sector es una publicación académica con vocación científica, que nació a finales del año 2005 para el análisis de los temas que afectan al Tercer Sector.

La Revista se dirige a todas las personas e instituciones que trabajan en el Tercer Sector y a los estudiosos de los problemas derivados de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, del análisis de las causas y efectos, así como de las políticas y medidas que pueden corregirlos. También a cuantos se relacionan con tales entidades y tales áreas de interés general, desde los responsables de las políticas relacionadas, a las empresas que interactúan con aquellas entidades.

Nº10 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2008

Versión accesible para personas con discapacidad en:
www.fundacionluisvives.org

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta revista, por ningún procedimiento electrónico o mecánico sin el permiso por escrito del editor.

Impreso en España – Printed in Spain
Dirección de Arte y Producción:
Carlos Halcón de Villavicencio
ISSN:1886/0400
Fundación Luis Vives
Plaza de Oriente, 7. Bajo izq
28013 Madrid
915400878
rets@fundacionluisvives.org

PRECIO DE VENTA:
Suscripción anual: 25 €
Números sueltos: 12 €

Fundación Luis Vives

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: D. Gregorio Rodríguez Cabrero.
Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá.
Subdirector: D. Vicente Marbán Gallego.
Profesor titular de la Universidad de Alcalá
Secretaría: Dª. Virginia Moraleda Tejero
Coordinadora de Comunicación de la Fundación Luis Vives
Consejo de Redacción:

- **Silverio Agea Rodríguez,**
  Secretario General de Cáritas Española y Director Ejecutivo de FOESSA
- **Óscar Alzaga Villaamil,**
  Presidente de la Fundación Luis Vives
- **D. Luis Ayala Cañón,**
  Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos
- **D. Luis Cayo Pérez,**
  Director General del Comité Español de Minusválidos (CERMI)
- **Dª Paula Cisneros del Prado,**
  Subdirectora de la Fundación Luis Vives
- **Dª. Carmen Comos Tovar,**
  Coordinadora General de la Confederación Empresarial Española de Economía Social (CEPES)
- **D. Rafael de Lorenzo García,**
  Secretario General del Consejo General de la ONCE
- **D. Fernando Fantova Azcoaga,**
  Consultor Independiente, experto en el Tercer Sector Social
- **D. José Manuel Fresno García,**
  Director Gerente de la Fundación Luis Vives
- **D. Juan A. Gimeno Ullastres,**
  Rector de la Universidad Nacional de Educación a Distancia
- **D. Carlos Mataix Aldeanueva,**
  Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid
- **D. José Luis Piñar Mañas,**
  Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad San Pablo - CEU de Madrid
- **D. Víctor Renes Ayala,**
  Coordinador del Equipo Relaciones Externas de Cáritas Española
- **Dª. Teresa Sanjurjo González,**
  Director de la Asociación Nacional de Fundaciones
- **D. Joan Subirats Humet,**
  Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona
- **D. Alfred Vernis Doménech,**
  Profesor de ESADE, Universidad Ramón Llull

COMITÉ CIENTÍFICO

Carmen Alemán
Luís A. Aranguren Gonzalo
Demetrio Casado
Marta de la Cuesta
Carmen Marcuello
Julia Montserrat
Luís Moreno Fernández
Azucena Penelas Leguía
Manuel Pérez Yruela
Pilar Pujol Furriols
Jesús Ruíz Huerta
J. Ignacio Ruiz Olabuénaga
Carmen Valor Martínez
Fernando Velasco
Imanol Zubero

COMITÉ ASESOR

Cáritas Española, *Silverio Agea Rodríguez*
Obra Social de Caixa Galicia, *Manuel Aguilar López*
Obra Social Ibercaja, *Román Alcalá Pérez*
Confederación nacional de Sordos de España, *Mar Amate García*
Confederación española de organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual, *Paulino Azúa Berra*
Confederación Española de Cajas de Ahorro, *Carlos Balado García*
Unión Romaní, *Mª Carmen Bastante García*
Federación Nacional de la Mujer Rural, *Juana Borrego Izquierdo*
Organización Juvenil Española, *José Antonio Callen Larraz*
Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, *Luis Cayo Pérez Bueno*
Fundación La Caixa, *José Francisco Conrado de Villalonga*
Price WaterHouse, *Miguel Cruz Amorós*
CEPES, *Marcos de Castro Sanz*
Obra Social de CAM, *Carlos de la Torre Sánchez*
Obra Social de Unicaja, *Francisco de Paula Molina*
Federación de Scouts de España, *Julio del Valle Iscar*
Kutxa – Obra Social, *Francisco Esquiroz Fernandino*
Organización Nacional de Ciegos Españoles, *Carlos Rubén Fernández Gutiérrez*

Fundación Un Sol Món, *Angel Font i Vidal*
BBK Solidaria Fundación, *Arantza Gandariasbeitia Ugalde*
Fundación Bancaja y Fundació Caixa Castelló, *José Fernando García Checa*
Médicos del Mundo, *Antonio González*
Consultor social para IMSERSO, CERMI, Fundación ONCE, *Antonio Jiménez Lara*
Organización Iberoamericana de Seguridad Social, *Adolfo Jiménez Fernández*
Plataforma de ONG de Acción Social, *Juan Lara Crevillén*
Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, *Carmen Laviña Bellido*
Federación de Asociaciones de Mayores de Canarias, *Herminio Lozano*
Fundación ESPLAI, *María Jesús Manovel Báez*
Obra Social de Caja Madrid, *Carlos Mª Martínez Martínez*
Asociación Española Contra el Cáncer, *Isabel Oriol Díaz de Bustamante*
Plataforma de Organizaciones de Infancia, *Juan Merín Reig*
La Caja de Canarias – Obra Social, *Magaly Miranda Ferrero*
Caja de Badajoz, *Mª José Pajuelo Lebrato*
Universidad Carlos III, *Agustina Palacios Rizzo*
Cruz Roja Española, *Leopoldo Pérez Suárez*
Unión de Asociaciones Familiares, *Isabel Pizarro*
Fundación Juan Ciudad Orden Hospitalaria San Juan de Dios, *Calixto Plumed Moreno*
Confederación de Centros de Desarrollo Rural, *Juan Manuel Polentinos Castellanos*
Fundación Caixa Sabadell, *Fermí Pons- Pons*
Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente, *Luciano Poyato Roca*
Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España, *Kamal Rahmouni*
Fundación Secretariado Gitano, *Isidro Rodríguez Hernández*
Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España, *Roser Romero Soldevilla*
Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Amaya Valcárcel*
Fundación Viure i Conviure, *Josep Solans I Dominguez*
Federación de Mujeres Progresistas, *Carmen Toledano Rico*
Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados, *Paca Tricio Gómez*
Asociación UNIVER-SIDA, *Gema Vela López*
Fundación Caja Granada, *José Villalba García*

ÍNDICE:

EDITORIAL

. 11

ARTÍCULOS

Salvador Giner
El destino de la Sociedad Civil 17

Víctor Pérez-Díaz y Joaquín Pedro López Novo
El reto de las élites filantrópicas en España 51

Demetrio Casado
Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento 69

Antonio Ariño Villarroya
Articulación del Tercer Sector en España 107

PANORAMA

Costanzo Ranci y Emmanuele Pavolini
Nuevas tendencias en la política de cuidados de larga duración en Europa occidental: ¿hacia un mercado social de cuidados? 133

Ewa Les
El Tercer Sector en la Polonia de la postransición 171

NOTAS Y COLABORACIONES

Silverio Agea
Tendencias de cambio del Tercer Sector en la Unión Europea y en España 191

Luis Cayo Pérez Bueno
Tendencias de cambio del Tercer Sector en Europa y en España 195

Antoni Bruel i Carreras
Tendencias de cambio estratégico en el Tercer Sector Social 199

Francisco Salinas Ramos

Tendencias de cambio del Tercer Sector en Europa y en España *201*

Carmen Comos Tovar

Tendencias de cambio de la Economía Social en la Unión Europea y en España. Mención especial a las nuevas leyes sociales en España *203*

RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL

Redes sociales y sociedad civil *207*

El porvenir del altruismo *211*

"Public Services and the Third Sector: Rhetoric and Reality" *215*

VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España ... *221*

DOCUMENTOS

El debate sobre la transparencia en el Tercer Sector Los retos del Tercer Sector *227*

Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones *231*

NORMAS DE PUBLICACIÓN *238*

INDEX:

NOTE OF THE EDITOR

. 11

ARTICLES

Salvador Giner

Civil Society's Destiny *17*

Víctor Pérez-Díaz and Joaquín Pedro López Novo

The Philanthropic Elites's Challenge in Spain *51*

Demetrio Casado

Spanish institutional system of the voluntary sector and improvement possibilities *69*

Antonio Ariño Villarroya

The articulation of the Third Sector in Spain *107*

INTERNACIONAL SCENE

Costanzo Ranci y Emmanuele Pavolini

Nuevas tendencias en la política de cuidados de larga duración en Europa occidental: ¿hacia un mercado social de cuidados? *133*

Ewa Les

El Tercer Sector en la Polonia de la postransición *171*

NOTES AND CONTRIBUTIONS

Silverio Agea

Tendencias de cambio del Tercer Sector en la Unión Europea y en España *191*

Luis Cayo Pérez Bueno

Tendencias de cambio del Tercer Sector en Europa y en España *195*

Antoni Bruel i Carreras

Tendencias de cambio estratégico en el Tercer Sector Social *199*

Francisco Salinas Ramos

Tendencias de cambio del Tercer Sector en Europa y en España *201*

Carmen Comos Tovar

Tendencias de cambio de la Economía Social en la Unión Europea y en España. Mención especial a las nuevas leyes sociales en España *203*

BIBLIOGRAPHIC REVIEWS AND INTERNATIONAL LIBRARY

Redes sociales y sociedad civil *207*

El porvenir del altruismo *211*

"Public Services and the Third Sector: Rhetoric and Reality" *215*

VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España ... *221*

DOCUMENTS

El debate sobre la transparencia en el Tercer Sector Los retos del Tercer Sector *227*

Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones *231*

ARTICLES PUBLICATION GUIDELINES *238*

EDITORIAL

EDITORIAL

El número 10 de la Revista Española del Tercer Sector, de carácter monográfico, aborda algunos de los cambios más relevantes en la naturaleza y dinámica del Tercer Sector tanto desde una óptica general como desde la perspectiva de los cambios del mismo en España. Obviamente este número no pretende agotar, en el limitado espacio de una revista, la amplia y compleja problemática de los cambios en el Tercer Sector. Se trata de un primer avance en esta dirección sobre el que la revista volverá en más de una ocasión ya que profundizar en los cambios institucionales del Tercer Sector es condición para el diseño de programas y políticas de intervención social con cierto pronóstico de éxito.

La sección **Artículos** incluye cuatro trabajos. En primer lugar, el artículo del profesor **Salvador Giner** sobre el **Destino de la Sociedad Civil**. En este trabajo introductorio del número 10 se analizan las concepciones clásicas de la sociedad civil, se aborda su definición y los cambios más recientes (el corporatismo, el estatismo, la congestión institucional y la tecnocultura) con el fin de trazar tentativamente el futuro de la misma. Este enfoque socio-filosófico invita a analizar el Tercer Sector desde su naturaleza y funciones sociales más allá de la intervención social pragmática.

En esta misma dimensión general la revista incluye el trabajo de los profesores **Pérez Díaz y López Novo**, de la Universidad Complutense de Madrid bajo el título **El reto de las elites filantrópicas en España.** En este trabajo se analiza la génesis y desarrollo de

la filantropía norteamericana como caso singular del desarrollo del sector no lucrativo del mundo occidental así como el papel de las élites económicas en dicho desarrollo, particularmente en el ámbito de las fundaciones. El trabajo invita a repensar el Tercer Sector español desde la experiencia norteamericana si bien los autores no pretenden ningún género de imitación.

La contribución de **Demetrio Casado** con su trabajo **el Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento** aborda desde una perspectiva histórico-institucional la construcción de las políticas sociales referidas al sector voluntario en España desde finales de la década de los años setenta del siglo XX. Con seguridad el lector apreciará este texto dada la escasez de trabajos sobre la historia reciente de las políticas sociales y del sector voluntario en particular. Destacar en todo caso la complejidad del desarrollo institucional del Tercer Sector Social en las tres últimas décadas.

El último trabajo de la sección artículos es del profesor **Ariño**, de la Universidad de Valencia, bajo el título **La articulación del Tercer Sector en España**. El artículo analiza la naturaleza e identidad del Tercer Sector en España definido como espacio de producción de bienestar y de desarrollo de la democracia social. El autor apuesta por un enfoque de análisis en el que asume de partida la heterogeneidad y disparidad del Tercer Sector a la que no cabe renunciar y si, por el contrario, asumir y comprender junto con la tradicional dependencia financiera del Estado los bajos niveles actuales de articulación de redes sociales.

La sección **Panorama** comprende dos trabajos. Por una parte, el trabajo de **Costanzo Ranci y Emmanuele Pavolini** sobre **Nuevas tendencias en la política de cuidados de larga duración en Europa Occidental: ¿hacia un mercado social de cuidados?** en el que se aborda la construcción comparada de las políticas sociales de atención a las situaciones de dependencia y el papel del Tercer Sector como colaborador del Estado y competidor con la empresa mercantil. Por otra parte, este número incluye un trabajo sobre la dinámica del Tercer Sector en un país del Este de Europa miembro de la Unión Europea desde mayo de 2005: Polonia, escrito por la profesora **Eva Lee** bajo el título: **El Tercer Sector en la Polonia de la postransición.** Este artículo presenta la evolución histórica del Tercer Sector en Polonia antes y después de los cambios producidos en 1989 con el fin del socialismo real y el tránsito a la democracia. La revista tiene entre sus objetivos contribuir al conocimiento del Modelo Social Europeo y en este sentido facilitará la publicación de trabajos que den cuenta de los cambios en el Tercer Sector de los países miembros de la Unión Europea y, particularmente, los nuevos países miembros.

En la sección de **Notas y Colaboraciones** se ha incluido una consulta a cinco redes españolas del Tercer Sector Social que han dado su opinión a los cambios recientes en el Tercer Sector europeo y español desde la perspectiva de las nuevas leyes sociales. Las organizaciones consultadas han sido la Plataforma de ONG de Acción Social, el CERMI,

Cruz Roja, LARES y CEPES, organizaciones todas ellas con visiones complementarias sobre el devenir del Tercer Sector Social.

En la sección **Reseñas** se incluyen, por una parte, dos libros: **Redes sociales y sociedad civil (2008)** de Felix Requena y **El porvenir del altruismo de** Aliena, Ariño, Alcalá-Santaella, Ballesteros y Llopis. Desde diferentes perspectivas ambos trabajos señalan la importancia de la construcción de redes organizativas e institucionales como vía privilegiada de desarrollo social de las ONG, si bien ambos trabajos no agotan sus objetivos en este tema. Por otra parte, se recoge una recensión del reciente **VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España 2008,** de la Fundación Foessa, escrito por Víctor Renes, que por su importancia histórica en la investigación sobre la estructura social de España no podía dejar de mencionarse con cierto detalle. Finalmente, la revista recoge una recensión realizada por Ricard Valls del documento de 2008 **Public Services and the Third Sector: Rhetoric and Reality, de la Cámara de los Comunes británica**

Por último, la revista incluye un sintético análisis de varios documentos que analizan las tendencias de cambio en el Tercer Sector, particularmente el de objeto social. Nos referimos al documento coordinado por el profesor Aliena, de la Universidad de Valencia sobre **Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones** en colaboración de Josefa Fombuena Valero y Ana Sales Ten en el marco del IV Foro del Tercer Sector (2008) y que forma parte de la colección Cuadernos de Debate de la Fundación Luis Vives. Por otra parte, se recoge una síntesis de dos documentos sobre transparencia, de la colección debates del Observatorio del Tercer Sector: **El debate sobre la transparencia en el Tercer Sector**" (2007) y **Los retos del Tercer Sector** (2008), colección de documentos dirigida por Pau Vidal, Nuria Valls y Laia Grabulosa.

ARTÍCULOS

Salvador Giner
sginer@diginter.com

EL DESTINO DE LA SOCIEDAD CIVIL[1]

CIVIL SOCIETY´S DESTINY

Salvador Giner es Licenciado en Derecho por la Universidad de Barcelona, Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona y Doctor en Sociología por la Universidad de Chicago. Ha sido catedrático de sociología en la Brunel West London University (Reino Unido) y en la Universidad de Barcelona de la que es actualmente Profesor Emérito; presidente de la Asociación Española de Sociología (1087-1991), editor de la Revista Internacional de Sociología (1990-2004) y premio nacional de sociología y ciencia política 2006. Entre sus libros más destacados: *Historia del Pensamiento Social* (10ª edición), *Sociología* (más de veinte ediciones), *Mass Society* (1973), *El progreso de la conciencia sociológica* (1974, revida en 2008), *La sociedad corporativa* (1979) con Manuel Pérez Yruela, *Sociología en España* (1990) con Luis Moreno, *Carta sobre la democracia* (1996), *Buen Gobierno y Política Social* (1997) con Sebastiá Sarasa, *Teoría Sociológica* (2001) y *Teoría sociológica moderna* (2003), así como numerosos artículos en revistas científicas.

[1] Estoy muy obligado al profesor Gregorio Rodríguez Cabrero por su interés en la publicación de este ensayo. Tiene su origen remoto en 'The Agony of Civil Society?' Publicado originalmente en Praxis International, Octubre, 1985,Vol. 5, no3, pp. 247-267 Aquel texto traducido por mí al castellano, y apareció en la Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, Vol. 10: Filosofía Política, comp. Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel. Pp-117—146. La invitación a que aparezca en el presente número de la Revista Española del Tercer Sector me ha permitido revisarlo a fondo, reescribirlo y ampliarlo sustancialmente.

RESUMEN

El trabajo analiza los orígenes del concepto de sociedad civil y sus concepciones clásicas: concepción liberal (Hobbes, Locke, Ferguson, Smith), hegeliana, marxista y gramsciana. A partir de este recorrido histórico se define la sociedad civil, sus avatares y contradicciones en la sociedad contemporánea a partir de sus rasgos seminales: el individualismo, la privacidad, el mercado, el pluralismo y la clase social. En base a estos ejes se analizan los cambios recientes en la sociedad civil en relación con los procesos de corporatización de la sociedad, la expansión/contracción del Estado, la congestión institucional y la tecnocultura que afectan al porvenir de la sociedad civil, si bien el contexto nacional e institucional modula las formas y dinámicas de la misma.

PALABRAS CLAVE

Sociedad civil, pluralismo, individualismo, mercado, tecnocultura

ABSTRACT

The research work examines the origins of the notion of civil society and its classical conceptions: liberal (Hobbes, Locke, Ferguson, Smith), Hegelian, Marxist and Gramscian.

Civil society is described through this historical voyage, and its difficulties and contradictions in contemporary society through its seminal features: individualism, privacy, market and social class. Through these central themes, recent changes in civil society connected with society corporatization, state contraction/expansion, institutional congestion and tecno-culture are also examined. These processes have an effect on the future of society, although its shapes and dynamics are modulated by the national and institutional contexts.

KEY WORDS

Civil society, pluralism, individualism, stock market, tecno-culture

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. ORIGENES

3. CONCEPCIONES CLASICAS

4. ¿QUÉ ES LA SOCIEDAD CIVIL?

5. MUDANZA DE LA SOCIEDAD CIVIL

6. EL PORVENIR DE LA SOCIEDAD CIVIL

1. INTRODUCCIÓN

No hay sociedad democrática moderna que no posea un ámbito autónomo de libertades cívicas. Autónomo, esto es, frente al poder político así como frente al aparato estatal y las administraciones públicas. La naturaleza precisa de ese ámbito, al que solemos llamar 'sociedad civil' no es siempre fácil de determinar. No obstante, sabemos que su existencia, hoy, es crucial para que una sociedad pueda considerarse moderna, civilizada, democrática y, en la medida de lo posible, libre. Su importancia es tan crucial como obvia.

En condiciones de modernidad el respeto a la dignidad humana se plasma en la existencia de ciudadanía (Giner, 2008). Esta depende en gran medida de la prosperidad de la sociedad civil, tanto, por lo menos, como de la vitalidad de la democracia y de las garantías constitucionales sin las cuales no existe.

La exacerbación del proceso de mundialización ha traído consigo conflictos violentos y a menudo mortíferos, generados por enfrentamientos entre países con órdenes económicos, concepciones culturales e ideológicas encontradas. Estos, junto a la coexistencia de estructuras sociales vastamente distintas pero mutuamente dependientes han sometido a las sociedades civiles existentes a mudanzas muy considerables. No por ello ha menguado la importancia de la sociedad civil para la convivencia humana y la libertad en aquellos países que gozan de su presencia.

Provisionalmente, puede entenderse por 'sociedad civil' aquél ámbito de las sociedades modernas que, frente a la esfera pública –que incluye al Estado- abarca las relaciones que sostienen los ciudadanos entre sí, así como las prerrogativas privadas que estos poseen y que garantiza la ley. Aunque esta enunciación no parezca polémica, hay que

subrayar desde el principio que la de sociedad civil es una noción ambigua y disputada. Lamentablemente no existe una definición clara y distinta de sociedad civil, universalmente aceptada. A causa de ello, algunos analistas opinan que la noción es demasiado amplia, por evocar sin precisión a todo el complicado universo que cae fuera de las instituciones del gobierno y el Estado, en todas sus ramificaciones. (Como son los mesogobiernos, los gobiernos regionales, los municipios y las agencias públicas.) En contraste con ellos, sin embargo, otros consideran que la expresión 'sociedad civil', por muy vaga y polisémica que sea, se halla relacionada íntimamente con la consolidación del orden democrático y liberal. En ese sentido, sería menos imprecisa que el término mismo de "democracia" (Gellner, 1991: p. 495). En todo caso, una parte esencial de la filosofía política y la teoría social serían inconcebibles sin ella. Casi todos estamos insatisfechos con la imprecisión del concepto así como con los abusos y tergiversaciones a que se presta por parte de quienes no son grandes amigos de la sociedad civil. No parece que sea una noción ignorable.

2. ORIGENES

El origen de una esfera social autónoma frente a los poderes del soberano o de la iglesia se remonta a la Europa renacentista. Las primeras e incipientes sociedades civiles surgieron con las revoluciones holandesas e inglesas del siglo XVII, y se consolidaron tras la americana y la francesa de fines del XVIII. El origen del concepto, por su parte, va unido al del liberalismo. El uso de la expresión 'sociedad civil' se afianzó con su primera expansión, al tiempo que esta concepción política hace hincapié en la autonomía de los individuos, como ciudadanos, y la de sus asociaciones voluntarias frente al estado y al gobierno.

La expresión, dotada de significados asaz distintos a los que estaba destinada a tener en los tiempos modernos, es sin embargo muy antigua. Así, aparece en traducciones latinas de la *Política* aristotélica, en los *De oratore* y *De republica* ciceronianos y en *La ciudad de Dios* agustiniana. Para Aristóteles, la sociedad civil o, mejor, comunidad política, *koinonía politiké***,** se identifica con la *polis***,** con su aparato político o estatal, y se opone a la noción mucho más general de pueblo. Para San Agustín es la *societas terrestra*, opuesta a la Ciudad de Dios. La *koinonia politiké* es traducida por Santo Tomás de Aquino como *civilis communitas* y también como *communicatio politica*. (Expresión esta última digna de atención, pues el elemento de comunicación en la esfera pública y de comunión política a los que tanta atención dedica la filosofía política de nuestra época muestra tener raíces nada nuevas-Giner, 1985-.) La expresión *societas civilis* empieza a usarse con cierta regularidad a partir de 1438, por parte del Aretino, aunque en castellano su equivalente en el siglo XVI solía ser "sociedad de ciudadanos", "policía" y "compañía civil". En ese mismo siglo, y en el siguiente, comienza a consolidarse la expresión 'sociedad civil' aunque es corriente encontrarla, hasta entre los fundadores de la concepción moderna, equiparada a la de "sociedad política", sobre todo en autores ingleses, en expresiones como *civil society* y *political society,* de modo

intercambiable. Es a partir de esa época cuando se consolida en alemán la expresión "sociedad burguesa", o *bürgerlische Gesellschaft*. En aquel idioma el burgués es también el miembro, o ciudadano, de un burgo o ciudad, de modo que se produciría en el ámbito cultural germano un solapamiento de las nociones, bien distintas, aunque emparentadas entre sí, de sociedad civil y sociedad burguesa (Colas, 1995, pp:15-46).

3. CONCEPCIONES CLASICAS

La constitución de un concepto tan crucial como es el de sociedad civil sólo podía producirse si, con anterioridad, se iba consolidando el de ciudadano, como ser poseedor de autonomía y dignidad moral dentro de una determinada politeya. Aquí me limitaré a recordar que las propuestas originales de Thomas Hobbes, in *De Cive*, en 1642, y algo más tarde, de Samuel Pufendorf en su tratado sobre *El deber del hombre y del ciudadano*, de 1673, constituyen dos hitos esenciales en el proceso de tal constitución (Giner, 2007), a los que hay que añadir la teoría republicana de Benito de Spinoza, fundamentada en una noción soberanista del ciudadano.

Las grandes concepciones de la sociedad civil a las que cabe llamar clásicas pueden agruparse según cuatro perspectivas distintas. Ninguna de ellas ha sido descartada del todo en épocas posteriores: más bien las teorías contemporáneas son reinterpretaciones, con modificaciones muy señaladas, de alguna de estas versiones. Por eso merecen atención en un ensayo como este. Son las siguientes: la teoría liberal temprana, la hegeliana, la marxiana, y la gramsciana. Explorarlas me servirá como pretexto para seguir la evolución histórica de la sociedad civil misma. Todas y cada una de estas concepciones reflejan realidades históricas empíricamente comprobables. Al mismo tiempo, expresan juicios morales. La noción de sociedad civil no ha sido nunca, ni es hoy, moralmente neutra.

(a). La concepción liberal. Según los primeros filósofos liberales, la sociedad civil consistía en una comunidad de individuos que habían entrado en relaciones permanentes y pacíficas entre sí con el fin de perseguir sus propios intereses y satisfacer sus pasiones y sentimientos. Aunque para ellos el gobierno era resultado de esas relaciones, este debía entenderse como una institución cuya sola función era la preservación del buen orden para el florecimiento sin injerencias de la sociedad civil. Esta formulación se encuentra ya en los *Dos tratados sobre el gobierno* de John Locke, de 1690 (su *Ensayo sobre el gobierno civil* fue completado en 1679). Tres siglos más tarde hallamos aún teóricos liberales, como Friedrich von Hayek que separan el Estado del resto de la sociedad de igual guisa. Este considera que el Estado es "una organización más entre muchas", aunque se halle "confinada al aparato gubernamental y no determine la conducta de los individuos". De hecho lo que para Hayek constituye la sociedad es "la red espontáneamente desarrollada de relaciones entre individuos y las varias organizaciones que ellos crean". Según

este criterio el Estado es enemigo de la sociedad civil, salvo si está orientado a dejarla en paz[2].

En la aportación de los primeros liberales la distinción entre Estado y sociedad civil, destinada a ser esencial, no estaba siempre clara. Así, Locke habla repetidamente de "sociedad política o civil" (*political or civil society*) y usa ambos términos como sinónimos. Para él denotan un "estado civil", es decir, una condición de civilidad colectiva, que opone al de naturaleza (*state of Nature*), en el que los hombres se encontraban antes de entrar en aquellos nexos permanentes, estables y razonables que, junto a las mutuas obligaciones, forman un verdadero cuerpo político (Locke, 1970: 154-178). Esta idea es recogida literalmente un siglo más tarde por Rousseau, en su *Contrato social* de 1762, pues su *état civil* es definido por él en contraposición al estado natural, al tiempo que es entendido como fundamento de la libertad, su genuina legitimación. (Otra cosa es que, en el contexto rousseauniano, ello entrañe consecuencias distintas, de dudosa estirpe liberal). La distinción adicional de Locke entre la sociedad en general y aquella parte de ella que debe especializarse en gobernar y administrar a los hombres, sólo ocurre en sus escritos de modo implícito, aunque ciertamente nada críptico (Locke, 1970: cap. IX). Su preocupación, como la de Hume (Hume, 1969: libro III, 585-619), por distinguir ante todo entre un estado silvestre de la humanidad y otro civilizado y libre, es más importante que la que era menester trazar entre Estado y sociedad civil. Su teoría minimalista del primero y su afán por destacar la importancia suprema de la segunda explican también que estos pensadores consideraran superflua la tarea de describir con detalle lo que era, para ellos, obvio.

El paso de la sociedad silvestre a la civilizada es el tema que confirió especial fuerza al *Ensayo sobre la Historia de la Sociedad Civil*, de Adam Ferguson, aparecida en 1767. Las abstracciones históricas que debilitan la obra de Locke (y la publicada un lustro después, de Rousseau) comienzan a desvanecerse. Ferguson se concentra en los estadios de la gran transición de lo salvaje a lo civilizado, de lo primitivo a lo "pulido" (polished), es decir, a aquella forma de vida colectiva que se da únicamente en aquellos países que han conseguido desarrollar una sociedad civil. (La identificación de Ferguson de sociedad civil con sociedad civilizada continúa latente hoy en un sector de la filosofía política, para la que una sociedad civil próspera, autónoma y pacífica es sinónimo de ella)[3]. A pesar de todo ello, la distinción Estado/sociedad civil continúa implícita en Ferguson. Lo que a él le interesaba contrastar no eran los dos componentes de la dicotomía, sino más bien el orden civil (es decir civilizador) con el de otras sociedades, como las prehistóricas o bárbaras así como con toda suerte de despotismos, orientales y occidentales. Lo importante era subrayar la originalidad del orden civil y burgués. En el **Ensayo** de Ferguson, las «rudas» sociedades orientales o feudales aparecen ahogadas por tiranos prepotentes y arbitra-

[2] J.J. Rousseau *Du contrat* social Lib. I, Cap. viii,

[3] Por ejemplo, J. Gray, 1993.

rios, mientras que las civiles son refugios para la competición pacífica, la prosperidad general y las relaciones sociales amables. Su gobierno (más que su estado) es esencialmente civil (no militar) y mínimo (Ferguson, 1980).

No hay idealización en esta visión de las cosas, pues los liberales primerizos eran muy conscientes de las limitaciones reales de toda sociedad civil, que para ellos era sólo una condición de civismo relativamente libre, dentro de lo que la naturaleza humana podía permitir. Esto había quedado ya claro en la *Teoría de los Sentimientos Morales* que sacara a la luz Adam Smith en 1759, es decir, varios años antes de que apareciera el *Ensayo* de Ferguson. Considera Smith que los vicios humanos son más peligrosos que todo gobierno, incluso el menos malo de todos, el «gobierno civil». Este último es ambivalente. Aunque siempre mejor que el despótico, el civil puede tanto promover la felicidad como estorbarla. Es decir, ni la sociedad civil ni el gobierno que en puridad le corresponde (lo que hoy llamaríamos el gobierno de un país liberal democrático), son una panacea. Son sólo, y ello no es poco, un gran logro histórico. Ya Locke había afirmado que los hombres habían perdido su primigenia «libertad natural» (*natural liberty*) para vivir "bajo los ligámenes de la sociedad civil" (*put on the Bonds of Civil Society*) así como para sufrir sus inconvenientes, por mor de la seguridad, el mínimo bienestar y la paz. Con ello gozarían de una libertad menos peligrosa que la silvestre del estado natural[4].

Cuando, andando el tiempo, el Estado cobró mayor alcance y poderío que el prescrito por estas concepciones primigenias, sus herederos empezaron a prestar atención a la inesperada situación. Tal fue el caso de Tocqueville y Mill, quienes se alarmaron ante la trasgresión estatal de las lindes acotadas por ellas. La penetración estatal en el ámbito de la sociedad civil fue lo que forzó a los teóricos del liberalismo a percatarse de la verdadera importancia de la dicotomía que existía entre ésta y la sociedad política, así como para que cierta corriente comenzara a asignar al Estado una connatural e inevitable maldad (Díaz, 1984). Empero, y llevados por el minimalismo en lo que al Estado se refería, nunca dejaron claro cuáles habían de ser exactamente sus fronteras. Las líneas de demarcación quedaban en el reino de los principios generales y en el de los derechos básicos de la ciudadanía. La sociedad civil carecía de contenido sociológico específico. Se le reconocía tan sólo que estaba constituida por una multiplicidad de individuos dotados de intereses particulares y sujetos a ciertos deberes y obligaciones públicas de participación ciudadana en el ámbito político común. Su pertenencia a clases diferentes, así como la desigualdad de sus oportunidades ante la vida (*Lebenschancen***,** en consagrada expresión weberiana, naturalmente no usada por aquellos autores), no eran parte de lo prescrito en la teoría. Sí eran, en cambio, aceptados como rasgos esenciales de la sociedad civil, y ello de forma muy explícita en un teórico liberal posterior a la generación de Tocqueville y Mill, como lo fuera Max Weber. En el pensamiento liberal clásico, por lo tanto, la sociedad civil carecía de estructura específica: era un estadio evolutivo de la civilización, un nivel de

[4] A. Smith, 1976, Parte IV, Cap. II, 308 donde usa la expresión *civil government y también civil policy.*

madurez moral colectiva, que abrazaba tolerancia y pluralismo. Se trataba de una esfera establecida para que en ella se realizaran los intereses individuales de los hombres (es decir, de los ciudadanos) en un marco competitivo, contractual, que permitiera la privacidad y la intimidad, como había puesto de relieve con vigor Benjamin Constant (Sánchez Mejía, 1992) y no sólo el disfrute de los derechos y la propiedad privados. El Estado al margen de toda tendencia expansiva- continuaba concibiéndose mientras tanto como necesaria organización de la cosa pública y nada más: un mero marco institucional y facilitador. En suma, para la mente liberal la sociedad civil era, y continúa siendo, un logro histórico de la evolución moral de la humanidad. Y para muchos liberales tardíos, un logro amenazado.

(b). La concepción hegeliana. Para la tradición liberal el Estado surge como consecuencia de la sociedad civil y se establece para garantizar su integridad. Hegel, quien por primera vez teorizó la relación existente entre ambas entidades e intentó levantar una demarcación clara entre ellas, heredó esta noción clave.

La teorización hegeliana estriba en su esfuerzo por superar ciertas deficiencias del individualismo liberal sin caer presa del antiindividualismo. Quiso reconciliar el universalismo con los rasgos particularistas creados por las tendencias individualistas de la nueva civilización burguesa y liberal de su tiempo. Este movimiento hacia la integración entre el individualismo y el universalismo (Walton, 1983: 251) es lo que permite entender a Hegel, por lo menos en este respecto, como liberal ya que en ningún caso deseó ver caer el individualismo en una trampa sin salida, pereciendo en las garras de un universalismo a ultranza. Esta interpretación liberal de Hegel no se me antoja injustificada puesto que él mismo reconoció explícitamente los derechos de la privacidad, el lugar central de los intereses individuales y la inviolabilidad de los derechos de las personas. El problema con el que se enfrentó era el de reconciliarlos con su propia concepción de un orden social armónico. ¿Podría la mera presencia vigorosa y sin paliativos de las virtudes liberales permitir la existencia pacífica de semejante orden social?

Afirmaciones categóricas de Hegel como «sólo en el Estado posee el hombre existencia racional» y «el hombre debe su entera existencia al Estado» pueden comprenderse, pues, en el contexto de la existencia del ámbito privado de la sociedad civil que la política hace posible[5]. Si bien la sociedad civil es el reino de lo particular (que incluye lo egoísta, lo familístico y hasta lo tribal), el Estado es la morada de lo universal y posee propiedades racionales que no pueden hallarse en otro lugar. Por eso, dice Hegel que «la esencia del Estado es la vida ética», la cual se expresa «en la unidad de lo universal y de lo subjetivo como voluntad». Esta unidad se consigue con la educación de los ciudadanos con sus deberes para con la cosa pública y específicamente para con la autoridad estatal.

[5] Estas y las próximas citas de Hegel se hallan en G.W. Hegel, 1970

Es esta autoridad –altruista, objetiva, racional y universal- la que posibilita la vida civilizada, incluida la persecución por parte de los individuos de sus fines particulares y egoístas.

La idealización hegeliana del Estado alcanza su cima cuando afirma que su «principio divino» es «la Idea hecha manifestación en la tierra». Ello le conduce a la identificación del Estado con la comunidad orgánica de la nación o patria. Si los liberales primerizos no habían sabido distinguir claramente y del todo entre sociedad política y civil (distinción que Hegel sí trazó cuidadosamente, así como lo harían posteriormente los liberales tardíos) él mismo, por su parte, fue incapaz de distinguir entre nación y aparato estatal. Sin embargo, más allá de idealizaciones y confusiones, Hegel identificó una virtud clave de la vida política occidental: la de haber sido capaz de desarrollar gobiernos y Estados que dejaban un espacio libre a sus ciudadanos para perseguir sus intereses, así como para administrar e interpretar la ley a su manera y practicar sin molestias sus costumbres, sin injerencia despótica. Hacía énfasis, con ello, en un rasgo crucial de lo que es la sociedad civil, y que va más allá de toda escuela: su autonomía relativa. Para Hegel, pues, la sociedad civil es un campo en el que se despliegan las necesidades y aspiraciones privadas y subjetivas de la ciudadanía. En contraste con el Estado, carece de propiedades sistémicas, y necesita, por ello mismo, de su presencia como agente coordinador. Este coordinador superior es para él la única entidad humana dotada de objetividad y universalidad. Y Hegel no parece contemplar el peligro de que el Estado pueda llegar a entrometerse en la vida de la sociedad civil, ni que su aparato administrativo practique endémicamente el intervencionismo. La autoridad ética del Estado es para él incuestionable: la impersonalidad de la legislaci6n, la imparcialidad de los tribunales, el anonimato de la burocracia y el altruismo del Estado nacional para con sus súbditos son la prueba incontrovertible de ello.

En suma, para Hegel, el Estado aparece como la forma más alta de organización social, como encarnación de la razón, y "existencia empírica de la verdad". Así se erige el Estado, frente al universo egoísta, competitivo y particularista de la sociedad privada formada por los ciudadanos, es decir, frente a la sociedad civil. El Estado ordena la concurrencia y palía la guerra universal de todos contra todos, arbitra las querellas de los particulares, impone la forma objetiva de la ley. Sus gobernantes y funcionarios no obedecen a ninguna clase social sino a principios altruistas, universales y racionales. Estado y sociedad civil son, pues, esferas complementarias, que se necesitan mutuamente, pues la primera es el reino de la razón y la segunda es el de la pasión.

Sin comulgar con la idealización estatalista hegeliana, sus nociones sobre las funciones universalistas y neutrales del Estado fueron compartidas y divulgadas por autores importantes, como Lorenz von Stein, y vinieron a ejercer un influjo difuso entre pensadores políticos que en ningún modo pueden describirse como hegelianos (García Pelayo, 1977: pp.14-16). Hegel podrá ser criticable en este campo, y como veremos acto seguido Marx no perdió la oportunidad de hacerlo, pero los ideales de racionalidad y neutralidad

de las instituciones públicas se hallan entronizados en todas las constituciones modernas. Las garantías de protección de la ciudadanía por medio de tribunales o árbitros imparciales como lo es el Defensor del Pueblo indican su relevancia, más allá de la reverencia que Hegel sintió por el Estado prusiano.

(c). La concepción marxista. Al entender el Estado como encarnación de la razón y la universalidad, Hegel confirió a la teoría de la sociedad civil un nuevo talante cuyas posibilidades no escaparon a Marx. En la medida en que la interpretación hegeliana entrañaba una glorificación sin mucho disimulo de la burocracia y la opresión clasista prusianas, Marx la encontró tan burda como perniciosa. Marx negó toda superioridad, neutralidad y universalismo a un Estado que era para él una entidad clasista. La fisura entre el reino de lo político –con su pretensión de representar los intereses y aspiraciones de la sociedad entera, sin conseguirlo- y el reino de lo privado era para él una creación histórica burguesa. La sociedad civil empíricamente observable era el ámbito de la concurrencia egoísta, la explotación salarial capitalista y la desigualdad clasista. El orden político era sólo una superestructura jurídica y gubernamental, necesaria para garantizar el universo de rapiña y miseria moral en que consistía la sociedad civil burguesa. Las mistificaciones legales de la sociedad política o estatal eran sobremanera eficaces para mantener las libertades asimétricas y los derechos desiguales de la propiedad privada, verdaderos pilares, según él, de la sociedad civil. Sólo el retorno del reino de lo político a la sociedad civil, a través de la previa destrucción o disolución del Estado, es decir, la mutua reintegración y reconciliación entre sociedad política y sociedad civil, pondría fin a esta situación escindida. Pero tal reunificación significaría, cuando acaeciera, la desaparición de entrambas esferas, mutuamente hostiles, y su sustitución por un universo harto superior, que podría tomar cuerpo, según Marx, bajo auspicios socialistas (Kolakowsky y S. Hampshire, 1974: 18-44; Jessopt, 1982).

Siguiendo a Hegel, Marx definía la sociedad civil como la suma total de las relaciones sociales que caen fuera del campo estatal. Sin embargo, en contraste con los liberales, ésta ya no es entendida por él como un agregado de individuos inconexos –o relacionados entre sí solamente a través de contratos y obligaciones libremente acordadas- sino como una situación compartida de dependencia mutua creada por los lazos de la clase social, la necesidad y «las condiciones materiales de la vida». Era la coherencia y la estructura económica de la sociedad civil lo que fundamentaba los otros aspectos del orden social, como el derecho, las creencias y hasta el Estado mismo. Dice así Marx en un pasaje muy conocido: "Es la necesidad natural, las propiedades esenciales del hombre, por muy enajenadas que parezcan, y el interés lo que mantiene unidos a los miembros de la sociedad civil; es la vida civil, no la política, la que realmente ata unos a otros... Sólo la superstición política de hoy imagina que la vida social debe mantenerse unida a través del Estado, cuando en realidad es el Estado el que se mantiene unido por la vida civil"[6].

[6] Citada en Z. Jordan (1967) P. 37.

Estas opiniones, expresadas en un manuscrito primerizo, y que parecen relegar al Estado a la categoría de subproducto de la economía tal como ésta se plasma en la sociedad civil, continuaron siendo mantenidas con firmeza por el Marx maduro. Así en **El Capital**, Marx insiste:

Es siempre la relación directa entre los amos de las condiciones de producción con los productores directos... lo que revela el más íntimo secreto, la base escondida de toda la estructura social, y con ello la forma política de la relación de soberanía y dependencia, en suma, la forma específica correspondiente al Estado.

Mas el Estado no es superfluo para Marx. A través de sus instituciones, las clases dominantes, y en especial la burguesía, hacen valer las leyes laborales, imponen medidas represivas y refuerzan la distribución desigual de la riqueza, el capital y los privilegios. La cuestión de decidir si el Estado era esencialmente y nada más que una herramienta de clase en Marx, o si, por el contrario, en el fondo él creía que el Estado poseía un grado considerable de autonomía (como parece desprenderse de algunos escritos suyos), es algo que ha dado lugar a considerables debates, sobre todo entre quienes han tenido un interés especial en edificar una teoría del Estado sobre la aportación marxiana. Así quienes deseaban ver en Marx una teoría de la autonomía estatal frente a las clases se apoyaban a menudo en sus comentarios sobre la Francia de Luis Napoleón, en los que el Estado aparece como "un cuerpo horriblemente parasitario que se extiende como una red por toda la sociedad francesa y ahoga todos sus poros" al tiempo que cobra una existencia relativamente independiente de las clases al servicio de las cuales debería estar, en principio. El desarrollo de la noción de la autonomía relativa del Estado con respecto a las clases que en su momento lo apoyaron (y que es en Marx harto esquemática) había de ser desarrollada por Trotsky y discípulos. Estos serían muy sensibles a una percepción de la burocracia y de los partidos políticos como organizaciones autónomas, dotada de sus propios intereses específicos, al margen de los clasistas (Rizzi, 1980).

Lo pertinente aquí es constatar el énfasis que hace Marx sobre la noción de "sociedad civil burguesa", la cual postula la primacía de lo económico sobre lo político, por no mencionar lo ideológico. Para él, sin ambigüedad alguna la sociedad civil es el reino de la clase, la desigualdad y la explotación, el cual "forma la base natural del Estado moderno". Este último existe porque el «contraste entre vida pública y privada», el «contraste entre intereses generales y particulares» debe mantenerse a toda costa bajo condiciones de modernidad. Que ello sea así, no significa que la esfera estatal esté en condiciones de imponer la paz en el seno de la privada: sus fuerzas armadas, jurídicas y policiales sirven para el mantenimiento de la desigualdad y no para la eliminación de la concurrencia sin cuartel que se hacen entre sí los grupos privados del universo burgués. La administración estatal, dice Marx, es impotente ante «el saqueo recíproco de los diversos grupos civiles». La impotencia estatal ante la sociedad civil es su ley natural:

Este destrozarse, esta bajeza, esta esclavitud de la sociedad civil es la base natural sobre la que descansa el Estado moderno, como otrora la sociedad civil de la esclavitud era la base sobre la que descansaba el Estado clásico. La existencia del Estado y la de la esclavitud son inseparables... Si el Estado moderno quisiera eliminar la impotencia de su administración, tendría que eliminar también la esfera privada contemporánea ya que sólo existe en contraposición a esta esfera privada.

El Estado, nos dice tajantemente, es «la expresión activa, autoconsciente y oficial» de la sociedad civil, aunque la supremacía de esta última no sea siempre aparente a un observador superficial. Aquí hay una curiosa congruencia entre la interpretación marxiana y la liberal clásica. Es el juicio moral la que las distancia.

La concentración de Marx sobre el modo capitalista de producción y sobre las clases sociales le llevó a desdeñar el análisis institucional de la sociedad civil, amén del Estado mismo. En cierto sentido, su interpretación retenía su cercanía a la de Hegel, si bien Marx evitó amontonar, sin distingos, como hiciera el último, todo el conjunto de relaciones familiares y económicas que caía fuera de la política. No obstante, su hincapié constante en el carácter «falso» o de «fachada» de muchas organizaciones burguesas, junto a su inclinación a entender el Estado como mero subproducto de la dominación clasista, forzó a Marx a no considerar sistemáticamente su autonomía y dinámica propias, ni tampoco la de las demás organizaciones y asociaciones propias del orden civil capitalista. Piénsese sólo en la pobreza teórica que aqueja, en su pensamiento, a esa unidad clave del capitalismo, la empresa. Como consecuencia de ello, y con la notable excepción de los trotskistas, los marxistas se consideraban satisfechos durante largo tiempo con las explicaciones de Marx sobre la sociedad civil, hasta el punto de que la mayoría de ellos solía identificar estructura de clases con estructura social, con notable negligencia de la importancia que en la primera tienen las organizaciones formales, la burocracia, el Estado mismo. De hecho, por sociedad civil, Marx, Engels y sus seguidores entendieron el conjunto general de relaciones clasistas y fuerzas de producción (naturalmente, en manos privadas) distinguibles de sus manifestaciones políticas e ideológicas.

(d). La interpretación gramsciana. Si los fundadores del liberalismo fueron los primeros en desarrollar la dicotomía Estado/sociedad civil en términos modernos, Hegel le confirió mayor precisión y especificidad. Marx, por su parte, dio un paso más hacia la concreción. En cada una de estas fases, el significado y los atributos del par analítico en cuestión sufrían modificaciones. Una fase más, que entrañó un cuarto giro histórico en la interpretación de la sociedad civil, es la abierta por Antonio Gramsci y sus discípulos neomarxistas en el siglo XX.

La mayoría de los marxistas de ese siglo asumió que Gramsci había desarrollado la teoría marxiana de la sociedad civil sin modificarla sustancialmente. Al contrario, según ellos, la enriqueció. No es esa la impresión que uno se lleva de la obra de Gramsci, pues-

to que su concepción discrepa un tanto de la de Marx. Además, pueden distinguirse en Gramsci por lo menos dos interpretaciones parcialmente divergentes. Así, en ciertos momentos, Gramsci separa la sociedad civil de la «infraestructura económica» y luego divide la superestructura en lo que él llama dos "niveles" generales: la "sociedad civil" propiamente dicha (o sea, el «conjunto de organismos comúnmente llamados "privados"») y la sociedad política (el "Estado"). El primer nivel ejerce una forma de dominación clasista, a la que Gramsci llamó «hegemonía». Esta se expresa a sí misma mediante el control indirecto del orden social general. Tal control genera dominación por medio del adoctrinamiento, la educación y los procesos ideológicos que conducen al consenso en lo que a la aceptabilidad de la desigualdad social se refiere por parte de las clases subordinadas. La hegemonía crea, así, el «sentido común» popular sobre el que se apoya, sin mayores perturbaciones, la sociedad clasista. En contraste con este primer nivel, el segundo ejerce dominio directo, bien a través de la violencia institucional, bien mediante el mantenimiento forzoso del orden público. Se basa en un «aparato de poder estatal coercitivo» (Gramsci, 1973: 12). No obstante, en otros lugares de los escritos gramscianos, el Estado es descrito sólo como uno de los elementos de una más amplia sociedad política. «Los elementos constitutivos del Estado en el sentido orgánico más amplio» son, por una parte «el Estado propiamente dicho» y, por otra, «la sociedad civil» (Gramsci, 1966 y Macciocchi, 1974: 163). Esta nueva distinción, afirma Gramsci, sólo lo es metodológica ya que, en la realidad Estado y sociedad civil se funden y entreveran como partes integrantes que son de una sociedad política única.

La politización de la sociedad civil tal como emerge en esta segunda versión de la concepción gramsciana la acerca paradójicamente a la liberal. No fue ofuscación lingüística lo que inclinó a Locke a hablar de una sociedad civil o política", indistintamente. El gobierno civil (el «Estado») era para él la dimensión política natural de una comunidad civilmente constituida, es decir, hecha de hombres libres y responsables. La diferencia estriba en que si para Locke (así como para Ferguson y otros liberales) la clase, la tradición y la educación no permitían ni aconsejaban la incorporación de la mayoría al ámbito restringido de las minorías, puesto que sus miembros carecían de las cualificaciones intelectuales requeridas para llevar a cabo los asuntos públicos, para Gramsci la opresión de clase era siempre odiosa e inaceptable. Para este último, como para los liberales, el Estado era la constitución política de la sociedad civil, separable de ella sólo mediante el análisis. En contraste con ellos, sin embargo, pensaba que era también la constitución de la servidumbre clasista y la esencia misma de la inhumanidad moderna. De ningún modo podía ser entendida como expresión de civilidad.

El concepto mismo de hegemonía acerca también a Gramsci a los liberales, aunque sólo formalmente. La hegemonía no es solamente un proceso de dominación indirecta a través de las instituciones de la sociedad civil –escuelas, iglesias, asociaciones voluntarias, empresas- sino la dirección intelectual y moral del conjunto de la sociedad que producen los grupos dominantes incluidos aquéllos con vocación y capacidad por

llegar a serlo. Con ello, Gramsci llega a contemplar la posibilidad de que hegemonía y democracia lleguen a ser compatibles en la medida en que los grupos dirigentes expresen las necesidades de los dirigidos e incorporen también algunos de estos últimos (individual, no colectivamente) a la dirección (Gramsci, 1966: 160 y sigts). La hegemonía, aquí, supone un control prudente de la sociedad civil, orientándola y suministrándole el gobierno que necesita para que funcione como estructura clasista con el menor grado posible de violencia estatal directa. Se trata de la hegemonía prevaleciente en las sociedades liberales bien consolidadas. Otra forma de hegemonía de muy distinto signo sería para él, naturalmente, la revolucionaria, en la que los grupos dirigentes se ponen al frente del movimiento libertador y por lo tanto en contra de la sociedad civil heredada.

La recepción de las ideas gramscianas por parte del marxismo posterior trajo consigo un interés renovado por la textura y dinámica de la sociedad civil y su lugar en el capitalismo avanzado y aun (aunque pueda parecer sorprendente) en el del socialismo. Así, no es posible objetar nada contra la expresión «sociedad civil socialista», pero sería ciertamente peregrina si quien la usara afirmara ser marxista, como debe ser obvio a cualquiera que conozca los postulados elementales del marxismo.

En el marxismo posgramsciano la tendencia predominante ha sido la de agrupar, bajo el nombre de sociedad civil, todas aquellas relaciones sociales que, en el mundo del capitalismo avanzado, no se prestan a su reducción a la actividad económica y que, además, caen fuera de la actividad política y administrativa estatal[7]. Consecuencia de la visión marxista tardía es que, entre sus seguidores, la sociedad civil aparezca como un sector que se alza entre la economía y la política, es decir, entre la esfera de la producción y el consumo, por una parte, y el Estado, por otra. Algunos tardomarxistas, además, la concibieron como el ámbito específico del conflicto de clases y de la reproducción de la desigualdad social. Si bien los seguidores del enfoque gramsciano percibieron con frecuencia cambios estructurales en el seno de la sociedad civil –concomitantes con los que sufría el capitalismo en su evolución- no solían contemplar su eventual desaparición como conjunto de instituciones privadas y relaciones de dominación. Con ello elaboraron una concepción según la cual, la sociedad estaría dividida en tres esferas: la estatal, la de la sociedad civil y la económica. Esta tripartición encontró cierto favor entre los múltiples aunque efímeros seguidores de las teorías de Louis Althusser, escuela de interés hoy histórico que alcanzó considerable predicamento entre los años 1968 y 1978, aproximadamente. También se encuentra entre algunos marxistas posteriores a esa época. El escollo para la aceptación de esta nítida clasificación es que se desmorona en cuanto nos acercamos a lo empíricamente comprobable. ¿Cómo es posible distinguir hoy el Estado de la economía cuando el primero no sólo interviene masivamente en la segunda, sino que es él mismo empresario por mucha privatización que ponga en marcha? ¿Desde cuándo la

[7] Así lo entendería, por ejemplo, el sociólogo yanqui A. Gouldner. Véase Gouldner, 1980, passim y esp. el cap. "Civil Society in Capitalism and Socialism".

sociedad civil no ha sido la morada misma de la actividad económica, o la política una actividad clave mediante la cual las gentes ponen en práctica la reproducción social de la desigualdad y fraguan el privilegio?

A pesar de las dificultades planteadas por estas últimas concepciones, la razón por la cual la interpretación neomarxiana de la sociedad civil, y en particular la gramsciana, han atraído a no pocos analistas más que la liberal se debe a su realismo. Toma como punto de partida la desigualdad y la dominación de clases sin dejar de explicar, al mismo tiempo, la presencia de derechos civiles y garantías constitucionales en el marco de los Estados parlamentarios. Ambas versiones, sin embargo, reconocen por igual el hecho obvio de que las sociedades occidentales evolucionaron de tal modo durante la fase tardía de su feudalismo que, eventualmente, vinieron a producir una sociedad civil firmemente establecida. Sus partidos políticos, escuelas y universidades privadas, fundaciones científicas y culturales, cuerpos profesionales y colegiales, así como movimientos sociales de todo género, vinieron a gozar de un notable grado de autonomía frente al Estado o frente a las demás instituciones de la propia sociedad civil. Esta autonomía relativa, este grado sin precedentes de inmunidad ante las decisiones arbitrarias del poder supremo del país, iba parejo a la mentalidad individualista que era componente clave de la cultura de los tiempos modernos. De igual modo, las instituciones de la sociedad civil hallaron su contrapartida en el seno de la esfera económica en la unidad principal del orden capitalista, la empresa. La congruencia entre sociedad civil, individualismo y sociedad económica (capitalista) ha sido siempre reconocida, por lo menos implícitamente, por la teoría política del pluralismo asociacional. Las críticas sobre la presencia de tendencias oligopolísticas o monopolísticas en las tres esferas, aunque convincentes, no han conseguido negar la existencia de un pluralismo esencial, si bien circunscrito, en estas situaciones características de las sociedades liberales.

Finalmente, las doctrinas de Gramsci sobre los efectos de la religión y la ideología en el seno de la sociedad civil han sido recogidas en una variedad de indagaciones históricas y sociológicas posteriores en las que ha recibido mucha atención su modo de entender el rol de los clérigos o los intelectuales en la formulación cultural de la hegemonía (o en su socavamiento): según Gramsci, los clérigos, ideólogos y forjadores de idearios desempeñan, en el seno de la sociedad civil, un conjunto de notables funciones para formular las opiniones o actitudes políticas y articular los intereses y necesidades de las clases subalternas y conseguir, ya su consentimiento para aceptar el dominio de las clases hegemónicas ya su movilización antagónica contra ellas (Billings y Scott, 1994:194-195).

4. ¿QUÉ ES LA SOCIEDAD CIVIL?

Una vez examinadas las concepciones clásicas de la sociedad civil cabe formularse algunas preguntas. ¿Existe de veras la sociedad civil? ¿Ha sido alguna vez una unidad histórica identificable? ¿Es un concepto útil? Las variaciones en torno al tema de la sociedad civil, que acabo de presentar, justifican plenamente que se formulen. No sólo las interpretaciones difieren entre sí, sino que casi todas tratan de la sociedad civil con notable imprecisión. Tal vez, empero, tal imprecisión sea más sintomática de la naturaleza de lo descrito, que reflejo de un posible desaliño por parte de sus intérpretes. En fuerte contraste con las fronteras bien dibujadas de la entidad a ella «opuesta», el Estado, las de la sociedad civil están condenadas a permanecer borrosas. Para el Estado, la demarcación lo es todo. Para la sociedad civil la ambigüedad –la ambigüedad que mana de un cierto género de libertad- lo es todo. Y a pesar de los problemas a que da lugar la identificación de la sociedad civil con el reino de la libertad individualista y competitiva la noción que la denota (y todo lo que ella connota) no es fácilmente desechable. El orden liberal al que, de modo cabal, pertenece, es impensable sin una sociedad civil.

Si la sociedad civil ha ido inextricablemente unida al auge y consolidación del capitalismo, la civilización burguesa y la democracia liberal, es menester preguntarse en qué sentido es posible hablar, por ejemplo, de una sociedad civil socialista o de una posliberal, aunque ambas deberían ser definidas primero. ¿Podría ser que quienes han hablado de una sociedad civil socialista, consideren que la distinción liberal entre lo público y lo privado es un atributo de la sociedad burguesa digno de ser mantenido bajo la socialista o bajo la posliberal? O bien ¿es que estamos frente a otra concepción, naciente esta vez, de sociedad civil, sobre todo ante el incipiente y posible desarrollo de una 'sociedad civil mundial'?

Estas preguntas son pertinentes. No obstante no recibirán respuestas medianamente satisfactorias hasta que poseamos, por un lado, una definición aceptable de sociedad civil y, por otro, una consideración plausible de su evolución presente y tendencias posibles hacia su futuro. Por de ello intentaré presentar acto seguido una visión de la sociedad civil que cumpla unos requisitos mínimos de aceptabilidad dentro de la ciencia social contemporánea, y que integre de un modo coherente las nociones principales de quienes la han teorizado, en la medida en que esas nociones han sido corroboradas por la indagación empírica.

No existe ninguna sociedad civil paradigmática en el «mundo real». Sólo puede decirse que algunos países se acercan más que otros al modelo ideal. Hay, a lo sumo, varias sociedades civiles, todas distintas las unas de las otras. Algunas son más maduras, otras lo son menos. Así, dícese a menudo que Inglaterra y los Estados Unidos poseen sociedades civiles fuertes. (Lo cual no es óbice para que la expresión cayera en desuso en

ambos países por largo tiempo, a pesar del origen anglosajón de la noción, hasta que, a fines del siglo XX, se reavivara el interés por la noción y lo que denota. En contraste con ello la Grecia moderna, por ejemplo, suele describirse como una nación dotada de una sociedad civil débil. Esa idea misma se ha solido hacer extensiva a los países de la Europa meridional o a Hispanoamérica para la interpretaci6n de su historia reciente, o para describir algunas regiones (hasta hace poco se afirmaba que Cataluña y Lombardía tenían sociedades civiles fuertes mientras que Sicilia y Andalucía las tenían débiles). La sociedad civil débil explicaría desequilibrios, dictaduras e intervencionismos estatales, amén de endémicas guerras intestinas. Por su parte, muchos países que caen fuera del ámbito occidental, se afirma, carecen enteramente de sociedad civil. Puestas así las cosas, es obvio que cualquier definición que se dé, tendrá que ser ideal-típica. La que sigue, así como las cinco dimensiones que la caracterizan y que se presentan después, deben entenderse en ese sentido. Además, la definición debe considerarse válida sólo para aquél período histórico durante el cual la civilización liberal burguesa alcanza su zénit, sin que ni la expansión del estado asistencial e intervencionista, ni las burocracias privadas de gran envergadura (como las compañías multinacionales) hayan afectado aún sustancialmente algunos de sus rasgos esenciales.

La sociedad civil puede definirse como aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y concurrencia mutua en la persecución de sus intereses e intenciones privados quedan garantizadas por una institución pública, llamada Estado, la cual se abstiene de intervenir políticamente en la vida interna de dicho ámbito de actividades humanas.

Cualquier sociedad civil así labrada posee, por lo menos, cinco rasgos descollantes: individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase. Cada uno de ellos plantea un problema existencial a la sociedad civil, es decir, cada rasgo genera corrientes que lo socavan y que, por lo tanto, debilitan la sociedad civil misma. En lo que sigue, las referencias a estas contracorrientes tienen por objeto poner coto a cualquier exceso idealista que pueda cometerse en la tarea de esbozar el tipo ideal de sociedad civil.

(a) **Individualismo**. El supuesto ontológico principal del liberalismo es que la única y última unidad de la vida social es el individuo. Todas las instituciones sociales no son más que asociaciones de individuos discretos. La sociedad civil está enraizada en esta creencia. (Como tal, es un supuesto que no se confina al mero individualismo metodológico: entraña también un individualismo «realista».) El individuo es la sede de la voluntad soberana. La razón y las intenciones humanas son los jueces supremos del mundo. Iglesias, partidos, ejércitos, compañías comerciales, gobiernos, son sólo agregados de voluntades individuales. Pueden ser modificados, suprimidos o establecidos por parte de los hombres individuales que los componen y usan. En la medida en que se ha afianzado el universo de la sociedad civil individualista (y no existen sociedades civiles colectivistas)

ello ha permitido que medrase el individualismo ontológico, así como el ideológico. Como creencia seria o como ficción legal descollante, el supuesto del individualismo es, pues, la piedra de toque de la sociedad civil.

Inicialmente, el escollo principal para el progreso del individualismo lo constituían las poderosas instituciones heredadas del pasado, que debían ser abolidas, puesto que eran percibidas como esencialmente supraindividualistas o antiindividualistas. Como quiera que el individualismo surgiera primeramente en Europa, cuyo pasado era feudal, sus blancos iniciales preferidos fueron los gremios, los estamentos, los privilegios feudales y la autoridad eclesiástica sobre el mundo secular. Cuando se desmoronaron o se atenuaron estos poderes, los de las coaliciones individualistas emergentes (gobiernos, partidos, empresas industriales y comerciales) comenzaron a afirmarse de modo nada individualista. El problema específico que genera, pues, el individualismo ontológico al abogar por la creación libre de asociaciones voluntarias, es el de su autonomía colectivista y su poder frente a los propios individuos que las forman, así como frente a los demás. Es la paradoja del monopolio y el oligopolio, que se erigen contra la sociedad civil individualista pero son generados, empero, por la propia lógica del universo liberal.

(b) **Privacidad**. La sociedad civil es la morada de la privacidad en un mundo que ha sido dividido en dos reinos complementarios: lo público y lo privado. Cuando la libertad individual es definida como bien supremo y la no injerencia en la vida de los demás es considerada como virtud cardinal de la sociedad civil (y obligación para los poderes estatales), la privacidad se convierte en su mayor logro.

En un plano más mundano, la privacidad es la utopía del ánimo liberal. Suele conseguirse sólo por aproximación, y no tienen todos igual acceso a ella. Se obtiene de modos diversos: por privilegio, mérito, cargo, poder, destreza social o, simplemente, por compra. (Además de que la garantice la constitución democrática.) Aparte del hecho bruto de que no todos los ciudadanos muestran un interés vivo por practicar la privacidad (o sus virtudes afines, como el arte de la intimidad) y que esté en tensión permanente con su contrario, la vida pública, puede producir un problema específico: el cultivo absorbente de la privacidad conduce a la negligencia de la ciudadanía como virtud de la actividad pública[8]. Cuando son muchos los que se refugian en lo privado con abandono de lo público, fomentan la tiranía, o por lo menos, la oligarquía. La ciudadanía es una cualidad de la sociedad política que exige participación popular en la vida pública. El exceso de privacidad produce apatía, despolitiza al Estado y lo hace vulnerable a la rapiña de los enemigos de la democracia (Giner, 1976:151-152).

[8] Para mis referencias a la virtud cívica como dimensión moral de la conducta en la sociedad civil, cf. S. Giner 1998a y 1998b.

(c) **Mercado**. Si individualismo y privacidad son la justificación moral de la sociedad civil, el mercado es su rasgo estructural más sobresaliente. Como principio organizativo crucial, el mercado, relativamente libre de obstrucciones, distribuye recursos, honores, autoridad, bienes y servicios mediante un proceso espontáneo y en última instancia anónimo de innumerables transacciones (contratos) entre individuos y asociaciones de ellos. En cierto sentido, el mercado carece de instituciones. Al nivel económico, del que obtiene su nombre, y en el que es más visible, el mercado genera equilibrio a través de las fuerzas agregadas de la demanda y la oferta. Un proceso semejante opera en los mercados intelectuales, científicos, mediáticos, técnicos, culturales, políticos e ideológicos. El mercado generalizado, empero, no es una mera extensión de la economía: es el ámbito competitivo pero esencialmente pacífico en el que se produce la vida social. Cualquier institución pública que se inmiscuya en los diversos mercados mediante la distribución y control de bienes y recursos debilita y hasta destruye el mundo que de él fluye y cuya dinámica espontánea es precisamente la misma que la de la sociedad civil.

Los términos "competitivo" y "pacífico" son algo contradictorios. Por ello se hacen necesarios los esfuerzos permanentes para restaurar la libertad de mercado (con frecuencia a partir del Estado mismo como protector de la sociedad civil) y no bastan. No sólo surgen tendencias monopolistas y oligopolistas en la economía sino oligárquicas en la política: son consecuencia de la lógica misma de la madurez de la sociedad de mercado, lo cual impide su funcionamiento normal como tal. De todas formas, las admoniciones sobre los límites del mercado y la imposibilidad de la competencia perfecta deben acompañarse por otras semejantes sobre la función clave de los mercados reales (por muy imperfectos que sean) en la regulación espontánea, sin mediatización externa, de la vida cultural, económica y política. El alcance real de los mercados de ideas, poderes, bienes materiales, honores, privilegios, servicios y demás valores (cuyo cambio, circulación y apropiación es el meollo del proceso cívico) podrá ser limitado, pero es lo suficientemente potente para haber producido consecuencias decisivas para el mantenimiento de sociedades civiles viables y duraderas.

(d) **Pluralismo**. Es este una de ellas. Tiene dos dimensiones. Por un lado, entraña la difusión del poder por toda la sociedad, sin que quede confinado a una parte exclusiva de ella. Poder y autoridad se plasman diferencialmente en individuos, comunidades, clases, asociaciones e instituciones. Estos, en condiciones de sociedad civil, son autónomos los unos de los otros en grados diversos, es decir, poseen sus propias esferas de competencia en las que las otras entidades –incluido el Estado- no osan entrar sin impunidad. Por otro lado, el pluralismo es una cultura. Merced a ella, coexisten (en liza cívica) una gama amplia de creencias, concepciones y actitudes, fomentadas por sus respectivos fieles. (Aunque estos deban aceptar un grado de relativismo cultural notable. Un relativismo valorativo moderado es el sustrato cultural del pluralismo, el que lo hace posible). Sociológicamente, el pluralismo representa el reconocimiento y legitimación de la fragmentación social en términos de clase, creencia, ideología, etnia, religión y ocupación, así

como los de aquéllas coaliciones, asociaciones e instituciones a que dan lugar los conflictos engendrados por tal diversidad.

Al igual que en el caso del mercado, con el que posee una fuerte afinidad electiva, el pluralismo que conocemos dista mucho de su propio tipo ideal. Lo normal es que la distribución de poder e influencia entre las múltiples unidades que forman el universo pluralista sea muy asimétrica. Ello es cierto tanto de aquellas unidades que compiten entre sí para conseguir bienes idénticos (partidos diversos captando un mismo electorado, empresas compitiendo por una clientela compartida) como para aquellas que se enfrentan para distribuirse bienes desde posiciones opuestas pero complementarias, como sucede entre la patronal y los sindicatos. Estos rasgos capitidisminuyen el pluralismo de la sociedad civil, pero no lo obliteran. Lo que importa en cada caso es el grado efectivo y real de pluralismo, no sus limitaciones manifiestas.

(e) **Clase**. La sociedad civil es, aunque nunca de modo explícito ni legal, clasista. La clase es, en gran medida, la consecuencia involuntaria de la ciudadanía. Si la ciudadanía es la institucionalización política del individuo en el marco liberal y el liberalismo, a su vez, se apoya en la atribución competitiva de bienes, recursos y poder, se desprende entonces que la sociedad debe estar formada por gentes desiguales, aunque por fortuna no sea así ante la ley, por lo menos en principio. De ello no se deriva, claro está, que deba producirse una reproducción de las clases sociales a través del tiempo. Es esta una afirmación que corrige lo que asumía T.H. Marshall en un influyente ensayo, pues para él clase y ciudadanía son tendencias antagónicas. Hipotéticamente, el atrincheramiento y reproducción de la clase social por medio del privilegio familiar, el patronazgo y la transmisión de la propiedad no surgen de la lógica de la sociedad civil. Lo menos que puede decirse, sin embargo, es que la sociedad civil, apoyándose como se apoya en procesos contractuales "espontáneos", carece de aparato institucional para poner coto a estas tendencias. Ni tampoco su constitución moral contempla la oposición a ellas. Para conseguir que se cumplan objetivos igualitarios o de «justicia social» (un concepto ajeno a la sociedad civil, como se apresuran a reconocer algunos de sus propios amigos liberales) deben formarse movimientos sociales (socialistas, feministas, ecologistas o de otra índole) o bien intervenir los poderes públicos desde fuera con políticas de escolarización universal, impuestos progresivos, salarios mínimos, igualitarismo militar, político y jurídico, y demás. Las asociaciones libres de individuos soberanos tienden a su propia perpetuación y, por lo tanto, a impedir a otras que ocupen los espacios y recursos de los que se apropian. En consecuencia, y contra toda doctrina contraria a esta idea, la ciudadanía engendra clase.

En tiempos liberales clásicos, los gobiernos del Estado mínimo (el genuino Estado liberal) no hicieron directamente nada notable contra la desigualdad social, en congruencia con el programa de *laissez faire*, parte esencial de su ideología. Por esa razón, y como se ha visto, algunos observadores describieron el Estado como mera excrecencia de la

sociedad civil, como expresión, esencialmente, de la voluntad de sus clases dirigentes. Más tarde, cuando comenzó a surgir la intervención estatal con el fin de atenuar los estragos clasistas, es decir, la política social, ésta afectó a la urdimbre misma de la sociedad civil. Desde la perspectiva de la ortodoxia liberal, sin embargo, la intervención estatal de la sociedad civil se justifica sólo como desregulación, desnacionalización y desmantelamiento de agencias estatales, gubernamentales y paraestatales. Estrictamente hablando, la intervención debería haberse producido sólo como retiro y abstención, aunque se recomendaba la presencia gubernamental contra la delincuencia, o para mantener el respeto a la ley, una facultad que los liberales han atribuido siempre al Estado. En este contexto, es interesante constatar cómo los partidos y movimientos liberales (conservadores *stricto sensu*) intentan retornar cíclicamente a esta venerable ortodoxia sobre todo cuando se hallan fuera del poder. Sus esfuerzos, no obstante, bajo las nuevas condiciones históricas, han dado resultados limitados.

Individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase, son las dimensiones que confieren sustancia y realismo a la definición abstracta de sociedad civil presentada más arriba. La imagen que así ha surgido difiere en varios sentidos de las visiones tradicionales anteriores, y debe mucho a todas ellas. Cualquier intento de esbozar un nuevo modelo deberá rechazar o disminuir aspectos diversos de las varias interpretaciones clásicas, así como hacer hincapié en otros. Así, la ignorancia liberal de la íntima relación que existe entre la sociedad civil y la clase social, o su ceguera ante algunas de sus facetas poco agradables, se ha demostrado insostenible. Por su parte es dudosa la división tripartita neomarxista entre la economía, la sociedad civil y el Estado. Las cosas no son tan nítidas en el mundo contemporáneo, si es que alguna vez lo fueron.

El presente análisis contempla la sociedad civil como espacio de actividades que abraza la conducta humana en los terrenos económico, político y cultural, siempre que caiga fuera de «lo oficial», aunque con frecuencia se halle sancionado por este. Eso no quiere decir que se confundan siempre los campos de lo privado y lo público, lo económico y lo político, la opinión pública y la doctrina gubernamental. La sociedad civil tampoco es entendida solamente como red de instituciones, aunque ciertamente la posee. Es concebida más bien como un espacio. En él, la especialización, la división "espontánea" de las tareas, la mente analítica y la conducta contractual interhumana se desarrollan sin mayores trabas.

Aparte de su contractualidad esencial, desde sus primeros tiempos, la sociedad civil mostró una afinidad íntima con la mentalidad analítica. El desarrollo de esta última fue crucial para la civilización que trajo la sociedad civil: para ella, es fundamental que puedan efectuarse separaciones técnicas y formales (análisis) entre los diversos campos de la acción y del pensamiento. La separación y aislamiento de un aspecto de la vida social frente a los demás posee una vieja historia en Occidente: sus raíces se remontan a

la distinción entre **fas** (ley religiosa) y **ius** (ley humana, profana) de los antiguos romanos. Se desarrolló de forma azarosa a través de los siglos. La distinción entre Estado y sociedad civil es un logro de ese largo proceso histórico.

5. MUDANZA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Nunca existió una edad de oro de la sociedad civil. Mas hubo un tiempo en que, tras el baluarte político de un Estado en apariencia autónomo y apoyado sobre la desigualdad social, la sociedad civil floreció sin mayores molestias que las cortapisas y restricciones inherentes al pluralismo restringido del orden burgués. Esa época, sin embargo, no fue muy prolongada. En efecto, mucho antes de la Segunda Guerra Mundial, empezaron a notarse señales de que las cosas podían tomar un giro hostil a la sociedad civil y de que su vida iba a ser más precaria que lo que podían haber augurado sus amigos, desde Smith a Mill. Ello ocurría no sólo en aquellos países en los que el fascismo había acabado con ella por la violencia, sino también en otros, como Rusia, en los que una sociedad civil muy incipiente había perecido al primer asalto revolucionario. Se podían percibir varias corrientes que erosionaban la red de autonomías sobre las que se fundamenta toda sociedad civil firme. Tales corrientes vinieron a hacerse mucho más patentes tras la Segunda Guerra Mundial, paradójicamente, cuando la sociedad civil, reanimada por la reencontrada prosperidad capitalista, recobraba el empuje perdido.

Pudieron identificarse, a lo largo de todo el siglo XX, por lo menos, cuatro corrientes hostiles al florecimiento de la sociedad civil, que expresan procesos complejos pero relacionados entre sí, y cuyo empuje no ha disminuido tras los acontecimientos que pusieron fin, convencionalmente, a aquella centuria, como fuera la caída del muro berlinés y la disolución de la Unión Soviética. Se trata, entre otros, de los siguientes: la corporatización, la expansión estatal, la congestión y la tecnocultura, junto a la tecnoeconomía.

a) La **corporatización** indica el desarrollo de lo que, con la debida prudencia, puede llamarse «sociedad corporativa». La corporatización es la culminación de tendencias históricas ya establecidas como son la burocratización, la especialización en las tareas y la proliferación de corporaciones, gremios y organizaciones formales en los terrenos más diversos. Estas organizaciones («corporaciones» en la acepción genérica de la palabra) median con frecuencia en las situaciones de conflicto clasista, atenuándolo, al tiempo que atenúan la capacidad de los individuos para competir entre sí o formar nuevas coaliciones que amenacen el poder y la competencia de las existentes. Las negociaciones individuales o colectivas eran pautas de conducta perfectamente aceptables para la sociedad civil tradicional, pero nunca fueron entendidas en ella como modos de dirimir conflictos entre grupos privados a los que no obstante se les concede una categoría cuasi oficial. Ello ocurre, por ejemplo, con los sindicatos, oficialmente reconocidos como interlocutores del poder público. La gerencia corporatista de la economía pone así en tela de

juicio supuestos tradicionales acerca de la sociedad civil. Además, en muchos países, la institucionalización de la relación a tres bandas entre empresarios, gobierno y sindicatos, ha significado una interferencia importante en el mercado, exigiendo aún mayor mediación gubernamental, o estatal, a través de cámaras especiales (como los Consejos Económicos y Sociales, a veces instituidos por la propia constitución, como es el caso español) al tiempo que se reforzaban los poderes monopolísticos u oligopolísticos de las organizaciones laborales o empresariales. A esto se añade la prepotencia de las grandes multinacionales financieras, mediáticas, comerciales y tecnológicas. Sin que todo ello haya conducido a la desaparición del mercado como institución central del orden social tardocapitalista, es evidente que el marco de referencia de la sociedad civil lleva mucho tiempo siendo muy distinto al tradicional. Los activistas de los movimientos llamados de 'antimundialización' –que se afirmaban, precisamente, defensores militantes de la sociedad civil- a fines del siglo XX y principios del XXI, tuvieron como objetivo el orden impuesto, según ellos, por esta red institucional así como por sus organismos supranacionales más visibles, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, además de la Unión Europea.

La consolidación y proliferación de las corporaciones en cuestión ha conllevado el desplazamiento progresivo de otras unidades de la vida social –clases, comunidades, públicos, movimientos sociales- a una situación en la que deben expresar sus necesidades e intereses a través de las primeras, o bien tomar la senda incierta de alguna posición "alternativa" y radical que ponga en cuestión el orden corporativo transnacional. Aunque la corporatización no ha agotado todo el espacio social disponible lo que sí es cierto es que su alcance es muy considerable. La saturación corporativa de la sociedad civil no ha llegado aún –ni quizás llegue, por lo menos mientras sobreviva el pluralismo, por muy quebrantado que esté- pero muchos países padecen una avanzada densidad corporativa cuyas consecuencias económicas no es posible analizar aquí (Olson, 1987).

En todo caso, tal densidad pone en peligro el principio básico de la sociedad civil, según el cual, cualquier grupo de individuos puede formar su asociación libremente para perseguir sus intereses. Dicho así, podría aducirse que ello fue siempre parte de la utopía liberal, y nada más. Mas la observación empírica indica que parecen haber disminuido las posibilidades reales de crear nuevas asociaciones en aquellos ámbitos en los que ya se han establecido otras. La cristalización de grupos en empresas, asociaciones y corporaciones y las subsiguientes fusiones, absorciones, apoderamientos, confederaciones y ligas, indican el desarrollo de una red de dependencias y reconocimientos mútuos que dificulta la fluidez original de la sociedad civil. Hoy, las reglas que caracterizan la concurrencia oligopolística –desconfianza, cautela, y costes y precios acordados, en lugar de ser determinados por el mercado (Fellner, 1949)- son también las que el nuevo orden corporativo impone.

(b) La **expansión estatal** ha entrañado la metamorfosis del poder público en Estado benefactor, empresarial y asistencial. (También, habría que añadir, bélico, pero el elemento esencialmente militarista del Estado es muy anterior al fenómeno). La penetración del Estado –o de los aparatos interestatales o supraestatales, como la Unión Europea- en todas las esferas de la vida social –como educador, gerente de servicios públicos, productor y consumidor de armamentos, empresario, inversor, generador de energía, policía, médico, suministrador de información- ha transformado la relación que existía entre él y la sociedad civil. Antes la protegía en su conjunto para, a la postre, apoyar los intereses de las clases dominantes, mientras abandonaba a su suerte a cada clase, familia, individuo. Ahora la administra y en teoría protege por igual a cada uno de estos elementos. Ello ha supuesto un acercamiento gradual del Estado a la ciudadanía mediante la incorporación de la última al primero. En tal incorporación debe contabilizarse el vasto número de funcionarios que forman las huestes de la administración pública en todos sus niveles y ramificaciones. La incorporación ocurre directamente, a través de la militarización, los cargos políticos, la función pública y otros modos de reclutamiento. O indirectamente, mediante el aumento de la vigilancia policial, la intervención fiscal, los servicios sociales (sanidad, jubilación, subsidios, y tratamiento público de problemas privados mediante el «trabajo social») y demás penetraciones de lo público en lo privado. En el mejor de los casos, todo esto socava la que fuera antaño esfera inviolable –aunque abandonada a su propio hado- y, en el peor, es algo que diluye la distinción esencial entre lo público y lo privado, y entre el Estado (ahora maximalista, aunque dentro de las fronteras de un universo no totalitario) y la sociedad civil.

Un proceso que había comenzado levantando sólo algunos límites contra la vieja concepción patrimonial de la propiedad privada, como *ius usum atque abusum*, pone coto ahora a la autonomía individual de modo sistemático. No cabe duda que lo hace, con frecuencia, paradójicamente, para proteger ciertas libertades y esferas de autonomía para individuos y asociaciones. Su razón de existir continúa siendo la misma que solía esgrimirse para justificar la injerencia oficial en la vida o en los asuntos privados. (La privatización y licencia gubernamental de instituciones policiacas o de orden público –vigilantes privados de seguridad, prisiones de gerencia privada- no cambia en absoluto la naturaleza del fenómeno.) No obstante, el alcance e intensidad de la vigilancia protectora de la ciudadanía y sus bienes (monitores de televisión en la vía pública, escuchas telefónicas de conversaciones privadas) así como la envergadura de tal injerencia son hoy tan considerables que, sin quererlo, se socava aquello que se debería proteger. (Y que, sin duda, en notables casos, se protege). Es la derrota del propio propósito.

(c) La **congestión** es, en gran medida la causa de esta situación tan contradictoria. Hay congestión institucional debida a la densidad corporativa y burocrática; congestión legal por excesos de hiperregulación; congestión física por exceso de población, acompañado de participación popular o uso masivo en zonas antes restringidas a las minorías –la

llamada «democratización» de la vida social- y el rápido agotamiento de tierras de nadie y ámbitos mostrencos. La sociedad civil suponía cierta holgura espacial. Suponía también la existencia de recursos infinitos, la expansión ininterrumpida y el crecimiento permanente de la actividad humana, y no sólo de la económica. La profunda afinidad entre la confianza en progreso expansivo y la civilización originaria de la sociedad civil apenas necesita explicación. Ni Smith ni Marx pusieron en tela de juicio el supuesto de la infinitud de los recursos naturales, aunque Malthus y en alguna medida, Ricardo, sí lo hicieran. John Stuart Mill, por su parte, inauguró la preocupación seria por los límites del desarrollo económico con su vigorosa noción moral del 'Estado estacionario', pero su aportación estuvo condenada a esperar mucho tiempo para que llegara a ser tomada en serio en el análisis de la de la sociedad civil que es posible y deseable.

La congestión, así como la escasez que conlleva, han mudado radicalmente nuestra percepción física y moral de los límites del espacio disponible para la vida humana. Además, ahora que intentamos atisbar qué suerte de mundo nos espera –equipados como estamos con concepciones del progreso muy diversas de las hasta hace poco predominantes- las tendencias inflacionarias de la ley, los reglamentos, el aparato estatal, las organizaciones supranacionales y otras, se van inmiscuyendo en el desarrollo «espontáneo» de la sociedad civil y oscureciendo la visión que de ella poseemos. Cada nueva oleada de acontecimientos –incrementos de paro, desindustrialización, crisis fiscal; nuevas generaciones de armamento, terrorismo transnacional de altísima intensidad; expansión e innovación en telemática, microelectrónica, robótica, bioingenería; la nueva delincuencia; la polución química o nuclear; guerras- exige esfuerzos coordinados que no pueden resolverse siempre desde la sociedad civil, sino que tienen que encontrar respuesta en los poderes públicos. Con frecuencia estos, quiéranlo o no los ciudadanos, se ven obligados a penetrar aquellas áreas de albedrío que deberían proteger. Para evitar la sobrecarga de la red institucional existente instauramos entonces más instituciones públicas, es decir, con poderes imperativos. Surge una sobrecarga (**overload**) adicional de tareas para los gobiernos y administraciones para la cual no se ha encontrado solución factible, ni en el plano práctico ni en el teórico. Testimonio de ello es la abundante literatura sobre la ardua gobernabilidad de las sociedades avanzadas, que tan directamente concierne a la teoría de la sociedad civil.

Siempre se han producido 'externalidades negativas' o efectos perversos en las actividades sociales y en las innovaciones. A veces, el hombre solía librarse de ellos huyendo a otro lugar. Así, la búsqueda incesante (descrita por David Ricardo) de tierras vírgenes y nuevas fuentes de riqueza fue acicateada por los efectos externos perniciosos de la concurrencia capitalista, y no sólo por el deseo de incrementar beneficios. Hoy, el problema parece ser el de la disminución y agotamiento rápidos de los espacios vírgenes disponibles –es decir, espacios fuera del alcance de efectos perversos o negativos- de los que en su día dependía la existencia de una próspera sociedad civil.

(d) La **tecnocultura** es, entre las tendencias aquí apuntadas, la que quizás esté menos enraizada en la lógica histórica de la sociedad civil. (Tal tecnocultura va unida a una potente **tecnoeconomía**, culminación de los procesos de automatización y aplicación de la inteligencia artificial a la producción y transmisión de bienes, conocimiento e información). La transformación del sentido del conocimiento y la información, el auge de la tecnología informática, la robotización y, sobre todo, de la inteligencia artificial, son fenómenos genuinamente nuevos de nuestro tiempo. La cuestión de si a la larga serán compatibles con la sociedad liberal reestructurada en la que hoy se desarrollan permanece abierta. De momento parece que la manipulación y el control tecnológicos, en combinación con la informática, la computerización y la inteligencia artificial, poseen una afinidad mucho mayor con la gerencia corporativa avanzada y con el medio ambiente de la sociedad corporativa que con el universo moral y las libertades personales fomentados por ciertos aspectos de la sociedad civil tradicional. La proliferación de empresas e iniciativas privadas en microelectrónica, televisión y telecomunicaciones podría significar un enriquecimiento, tal vez sólo a corto plazo, de la vitalidad de la competitividad en el seno de la sociedad civil, que ha de abrir paso a una nueva oleada de monopolios y oligopolios. Estos, por su parte, existen ya. Y el Estado, en todo caso, no se ha limitado a intervenir como regulador del tecnoconocimiento e interventor en la tecnocultura, sino que ha participado en ambos de modo característico.

La fase más reciente de la mundialización ha llegado a cuestas de una combinación de redes telemáticas transnacionales, apoyadas sobre una infraestructura de computadoras, muchos de cuyos numerosísimos terminales no se sitúan en instituciones (hospitales, universidades, agencias gubernamentales, bancos, fábricas) sino en domicilios y moradas. Es decir, el individuo privado, como tal, el ciudadano, se halla uncido directamente a la red, y por lo tanto la propia sociedad civil lo está. Intuimos consecuencias severas de ello para la textura de la sociedad civil como en su día se intuyeron cuando la prensa primero, y la radio y la televisión después, la penetraron mediante acceso directo y fragmentado al ciudadano, pero no poseemos interpretaciones que no sean tentativas de lo que podría suceder. Sabemos que en no pocos casos la sociedad civil –es decir las asociaciones voluntarias entre ciudadanos, ya sean centradas en sí mismas, ya puedan considerarse altruistas y cívicas- se han incorporado a menudo al naciente mundo 'informacional' con considerable vigor, en vez de sufrir pasivamente su embate. Pero no podemos aventurar demasiado todavía.

A pesar de la presencia conjunta e intensa de estas cuatro corrientes –corporatización, estatalismo (nacional o supranacional), congestión y tecnocultura- la sociedad civil no ha muerto. No sólo no lo ha hecho, sino que cualquier observación parsimoniosa de las realidades de hoy, revela hechos y tendencias notables que parecen impedir su extinción. Lo que ocurre es complejo y está preñado de paradojas, como se verá a continuación.

6. EL PORVENIR DE LA SOCIEDAD CIVIL

En aquellas sociedades que presenciaron en su seno la implantación evolutiva, no importada, de la sociedad civil, ésta ha sufrido, ya en pleno siglo XXI, modificaciones notables. En ellas, la penetración de la corporatización y de la estatalización (o de la intervención o injerencia y control por parte de poderes públicos, a menudo supranacionales) con frecuencia son más de percibir en el nivel estructural que en el cultural. En este último, tan crucial para el futuro desarrollo de las sociedades modernas, sin embargo, la intervención mediática en la vida colectiva (y también en la política y la economía) ha transformado también las condiciones civiles en buena medida. La tecnocultura no es ni neutra ni inocente pero, sobre todo, no es ajena a lo que acaezca en la esfera tradicional de la sociedad civil.

En todo caso, aunque la expansión de las corporaciones (económicas o de otro género) haya reducido la fluidez de épocas anteriores, las mismas necesidades de la política y la economía de hoy han mantenido en algunos ámbitos la mentalidad y cultura individualistas, en especial en aquellos campos en los que es útil para aguijonear la concurrencia ocupacional dentro de las corporaciones con el fin de aumentar su competitividad mediante el reclutamiento de un personal altamente motivado para incorporarse a ellas. El paso de la competitividad individualista empresarial a la nueva, ocupacional y corporativa, ha significado que las cualificaciones personales y los derechos a la autonomía individual, y aún a la privacidad, hayan sido respetados por los nuevos poderes de manera notable en varios terrenos circunscritos. Así, la economía corporativa es la primera en beneficiarse de la existencia de un acervo privado de talento y pericia, o capital humano, es decir, de un mercado relativamente libre de trabajo, basado por definición en una sociedad civil autónoma. Las organizaciones sindicales (algunas de ellas gremialistas, sin duda) son una de las defensas más descollantes contra los daños clasistas que pueden producir estas normas de mercado. (El capital humano tiene como contrapartida el mercado humano, como no ignoran los seguidores de la escuela económica que lleva ese nombre). En las presentes circunstancias, empero, la sindicación puede convertirse a su vez en fuente de corporatización obrera o profesional sobre todo cuando existe un sindicato reconocido por la empresa como único negociador válido, y la sindicación es además obligatoria, o lo es de hecho. No obstante, abundan los casos de hostilidad empresarial antisindical muy eficaz en industrias enteras, de gran vastedad, del mismo modo que los costes anímicos de desenraizamiento, alienación y anomía sufridos por la precariedad laboral o profesional y la fluidez endémica del mercado de capital humano han alcanzado altísimas cotas (Sennet, 1998) cuyos efectos sobre la textura, calidad y tendencias en la sociedad civil necesitarían recibir aguda atención por parte de los analistas. En todo caso tales efectos desmoralizan a la población afectada en el sentido de que se hacen particularmente indiferentes a las actividades altruistas y asociativas que son características de una sociedad civil medianamente sana.

Éstas, por su parte, han venido a reforzar otro flanco de la sociedad civil, el de la red de asociaciones altruistas voluntarias cada vez más extensa y consolidada, que junto a otras redes –más o menos informales- ha permitido el análisis de la sociedad civil del siglo XXI de modo reticular, y por lo tanto identificar red y sociedad civil (Requena, 2008), abstracción hecha de la versión más individualista de lo que es la esfera cívica. El voluntariado –en la medida en que no sufre ni demasiada tutela ni excesiva subvención por parte estatal- es parte de aquella sección del llamado Tercer Sector que genuinamente pertenece a la sociedad civil (Montagut y Giner, 2005).

La probabilidad de que se inviertan estas tendencias en el futuro no parece muy alta. Son corrientes, sin embargo, que distan mucho de ocupar todo el espacio de la sociedad civil. Para empezar, deben convivir con la proliferación y expansión por doquier –y contra toda predicción, tanto por parte de la izquierda tradicional como por parte del pensamiento conservador –de empresas reducidas o de tamaño medio, así como con la multiplicación de iniciativas ciudadanas de toda índole: asociaciones cívicas, deportivas, literarias, benéficas, étnicas o comunitarias. Muchas de ellas son asociaciones altruistas, esencialmente privadas (para enfatizarlo han recibido a veces el epíteto de 'organizaciones no gubernamentales) enfáticamente enraizadas en la sociedad civil, pero volcadas hacia la esfera de lo público, con lo cual nos hallamos ante un fenómeno importante, el de la aparición de una esfera 'privada pública', cuyo florecimiento depende precisamente del de la presente y futura sociedad civil (Montagut, 1994). Esta última corriente, cuya importancia para el universo cívico que nos ocupa es difícil exagerar, puede ser interpretada de dos formas extremas. O bien podría ser descartado como mero epifenómeno, o bien podría ser declarado prueba clave de lo infundada que puede estar la hipótesis del desvanecimiento completo de la sociedad civil. Ambas posiciones son dudosas. Es muy difícil afirmar que la nueva vertebración del orden social no recae hoy sobre las redes interestatales y estatales, sobre las compañías multinacionales, las finanzas a nivel transnacional y la infraestructura telemática e informática, así como sobre los procesos incesantes de adaptación y negociación de intereses organizados a nivel local, regional, estatal, supraestatal e interestatal. De igual modo, es irreal negar que todos estos nuevos arreglos institucionales han salido de un mismo y largo proceso histórico cuyo centro ha sido precisamente el orden civil descrito. No hay ley sociológica que rece que un orden social tenga que barrer por completo al precedente, salvo casos excepcionales de invasión y destrucción de una sociedad por otra. Al contrario, lo poco que sabemos indica que, con harta frecuencia, ciertas continuidades se imponen hasta bajo condiciones de ruptura revolucionaria. Así, el aburguesamiento de la aristocracia y la nobleza –no su desaparición- fue un fenómeno clave en la transformación de la sociedad feudal en sociedad civil, tiempo ha. La espectacularidad del asalto jacobino contra sus enemigos reales o imaginarios no debería impedirnos contemplar panoramas más amplios y complicados. Del mismo modo, la adaptación de los antiguos burgueses, clases medias, y obreros al orden corporativo de estirpe pluralista y civil no ha significado una plena ruptura. No ha habido

discontinuidad, sino todo lo contrario. Lo normal, lo esperable, era la amalgama en la que nos encontramos.

Es posible que, una vez alcanzadas cotas satisfactorias para su propio funcionamiento, la esfera corporatizada de la sociedad (tanto entre las empresas públicas y estatales como en las burocracias y organizaciones formales, hipotética o realmente privadas) no necesite continuar creciendo. La existencia continua de una esfera subordinada, pero relativamente autónoma, de redes civiles e instituciones ciudadanas, muchas de ellas altruistas, puede ser perfectamente funcional para la dimensión corporativa. Dada la intensidad de la mudanza social en el mundo de hoy, sería infundado suponer una relación estable o armónica entre ambas esferas, sería incoherente con el tenor de lo hasta aquí constatado. No obstante, en su presente avatar, la sustitución parcial de la tradicional dicotomía esfera pública/esfera privada por otra nueva, superimpuesta, que sería la de la esfera corporativa/esfera cívica, parece por lo menos posible. En esta segunda parte, de la nueva dicotomía surgirían los movimientos sociales antiburocráticos, espontaneístas, alternativos y anticorporatistas, aunque no toda ella estaría dispuesta a apoyarlos: la capacidad de reclutamiento, neutralizaci6n y absorción de la esfera corporativa es muy potente. No obstante, ello explicaría por qué tales movimientos sociales van a incrementar su fuerza y no constituyen una mera moda pasajera (Galtung, 1986). Lo mismo puede decirse de las asociaciones voluntarias altruistas, de solidaridad y ayuda económica, educativa, de derechos civiles y humanos, y demás. Si éstas cobraran mayor fuerza aún nos encontraríamos eventualmente con una estructura tricotómica: esfera estatal y administrativa/esfera corporativa y empresarial/esfera asociativa y altruista.

El asunto de la complementariedad relativa entre la esfera corporatizada y la que no lo está, suscita la importante noción de que la primera necesita fomentar aquéllos aspectos de la cultura política liberal que le proporcionan su propia legitimación. Y es que una parte sustancial de la cultura de la vieja sociedad civil, ahora redefinida convenientemente, es aún muy útil para el mantenimiento de formas modernas de desigualdad de clases y poder político. La transición del individualismo posesivo de antaño –basado en la propiedad privada- al individualismo posicional de hogaño –apoyado en la ocupación, las titulaciones y en el poder en el seno de la corporación- ha ocurrido en ese marco de suave cambio. Así, en cuanto nos percatamos de cómo ciertos componentes de la cultura de la sociedad burguesa son aún necesarios para el funcionamiento del orden corporativo de hoy, empezamos a resolver el enigma de la continuidad en la discontinuidad de la historia contemporánea.

El viejo marco liberal, ahora redefinido, no es solamente necesario para el mantenimiento de la desigualdad y para el reclutamiento adecuado de personal cualificado para las diversas posiciones corporativas, sino que lo es también para la neutralización del disenso y la oposición radical al orden social. En este último sentido, la vieja cultura de la tolerancia ha alcanzado victorias inesperadas a través de la llamada permisividad. Entre

otras razones, porque los responsables de las varias instituciones claves de la sociedad no se sienten ya amenazados por los progresos de las que en otros tiempos fueran ideas subversivas y prácticas inmorales. Así, las corporaciones políticas y económicas no se sienten inseguras ante la nueva cultura: las gentes pueden pedir la implantación del socialismo más radical, el desarme unilateral, la abolición efectiva de la discriminación sexual y racial, la puesta en vigor de la justicia distributiva, la ayuda masiva al mundo pobre y periférico, y cualquier otra reivindicación igualmente fuerte. Se las tolera. O se ejerce una represión selectiva cuando movimientos procedentes de la sociedad civil internacional escogen la vía de la manifestación más o menos violenta contra las instituciones emblemáticas del orden hegemónico mundial.

Por su parte, las corporaciones culturales tradicionales –las iglesias, por ejemplo- confusas hoy en sus creencias, asimilan los nuevos aportes en una ciénaga de sincretismo y casuismo que deja pálidos a ejercicios parejos, realizados en tiempos pasados en épocas de crisis. Poco sorprende, pues, que ante esta general admisión de la cultura alternativa algunos críticos hayan producido una teoría de la "tolerancia represiva" para poder dar una respuesta a esta con frecuencia intratable cuestión. Tal teoría adolece de un rechazo a aquellos elementos del credo liberal que provienen de aspectos universales de la libertad humana y que no es lógico que queden en poder exclusivo de la cultura liberal burguesa ni de la de las instituciones mundiales hegemónicas: son patrimonio común de todos. Los teóricos de la tolerancia represiva parecen olvidar que sólo la relativa tolerancia de que ellos gozan puede posibilitar el desarrollo eventual de una tolerancia no represiva. Es problemático que los regímenes totalitarios allanen el camino de la libertad. Si es este el ardid de la historia, bien poco habrá que esperar de ella.

Estas observaciones muestran la necesidad de lograr una visión ecuánime en este asunto. Si bien es menester reconocer la relativa crisis de la sociedad civil, (por lo menos la de la tradicional) también lo es determinar sus límites. El surgimiento de sectores 'mundializados' de la sociedad civil, que permiten una coordinación transnacional de asociaciones cívicas –ecologistas, pacifistas, feministas- enfrentadas con las estrategias de las potencias que imponen su dudosa ortodoxia económica o cultural, obliga a percatarnos de un fenómeno singular: la sociedades civiles se han multiplicado en el mundo (como se han multiplicado las democracias) por un lado y, por otro, se han transnacionalizado incipientemente. O por lo menos ciertos sectores de ellas. Las mismas innovaciones técnicas y comunicaciones que hoy permiten la expansión reticular de las instituciones dominantes fomentan la expansión de sus contrincantes en el campo de la sociedad civil, o de la esfera cívica[9]. Como lo permiten en el campo, trágico, de quienes se oponen a entrambos: la economía criminal, por ejemplo. La intensificación de la mundialización refuerza simultáneamente todos estos procesos.

[9] J. Alexander (2006) para el uso de la noción de esfera cívica o civil prácticamente como sinónimo de sociedad civil.

Hasta aquí se ha constatado que más que una quiebra, la sociedad civil ha sufrido modificaciones de mucha monta, muchas de ellas íntimamente relacionadas con la nueva estructura clasista de la sociedad corporativa, así como con el continuo desarrollo del Estado o sus confederaciones, además del la mundialización de ciertos niveles y núcleos de la sociedad civil. (Más que una 'sociedad civil mundial' surgen áreas en que esta se abre paso, con mayor o menor fuerza). Hay también otras corrientes, opuestas a ellas, que estimulan el desarrollo del asociacionismo altruista, los movimientos sociales independientes de los partidos e ideologías tradicionales y de la economía no lucrativa: estas últimas han revitalizado la sociedad civil por sendas imprevistas. La sociedad civil reformada se consolida ahora al amparo del orden y garantías de las democracias pluralistas y parlamentarias, con las matizaciones que hasta aquí he indicado. Su marco jurídico y cultura política protegen el campo asediado de la ciudadanía y se emplean como plataforma para la legitimación de asociaciones y movimientos sociales autónomos, así como para la defensa de un mínimo de condiciones de mercado por medio de leyes *antitrust* y reglamentos contra concurrencia ilícita. Es, por tanto, parte esencial de estos tiempos movedizos.

Las transiciones de algunos regímenes dictatoriales hacia el orden parlamentario liberal –como ocurriera en la Europa meridional entre 1974 y 1976, en Hispanoamérica en años subsiguientes y en Rusia y otros países euroorientales desde 1989- deben ser consideradas como aportes señalados a una tendencia general hacia la ardua reconstrucción de la sociedad civil, aunque la que ahora se va perfilando reúna rasgos nuevos, aunque a veces representan avances hacia la autonomía de la sociedad civil, según la fórmula tradicional. (Por ejemplo, los orígenes de la recuperación, o creación, de la sociedad civil euro-oriental se remontan a los esfuerzos de los demócratas checos y eslovacos en 1968 y de los polacos desde 1980, por crear cuerpos autónomos ciudadanos y representativos sin interferencia estatal). No obstante, no es ocioso indicar que estas contratendencias, o triunfos de la sociedad civil, han tenido lugar en los aledaños geográficos de los países en que ésta ha sido siempre poderosa, los de la Europa Noroccidental y en Hispanoamérica. Es un lugar común aludir a la debilidad tradicional de la sociedad civil griega, española, polaca o rusa para explicar los vaivenes de su historia reciente, los enfrentamientos y desgarrones que han sufrido y la facilidad con que las revoluciones, los golpes de Estado y las dictaduras militares hicieron presa de sus Estados, o los de los países hispanoamericanos. Lo cierto, sin embargo, es que la sociedad civil ha recuperado terreno donde antes llevaba una vida precaria o era inexistente. Todo ello, claramente, no invalida la proposición de que la tendencia global, y a largo plazo, no sea frecuentemente contraria a esta notable recuperación de la autonomía e iniciativa ciudadanas (así como de organizaciones distintas a las estatales) en varios países. La articulación y la tensión entre Estado y sociedad civil fluctúa y varía en cada país de modo específico y distinto, aunque no lo suficiente para que ello impida sostener algunas generalizaciones como las aquí avanzadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, J. C., (2006), The Civil Sphere, Oxford University Press, Nueva York.
- ARBOS, X. y GINER, S.(1993), La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI: Madrid.
- BILLINGS, D.B. y SCOTT, S.L. (1994), "Religion and Political Legitimation", Annual Review of Sociology, Vo. 20, pp. 173-201.
- COLAS, D. (1992), Le Glaive et le fléau: généalogie du fanatisme et de la société civile, Bernard Grasset, París
- DIAZ, E. (1984), De la Maldad del Estado y la Soberanía Popular, Debate, Madrid.
- FELLNER, W. (1949), Competition among the Few, Alfred Knopf, Nueva York.
- FERGUSON, A. (1980), An Essay on the History of Civil Society, Transaction, New Brunswick y Londres.
- GALTUNG, J. (1986) 'The Green Movement: A Socio-Historical Explanation', International Sociology, Vol. I, no. 1, pp.75-90.
- GARCIA PELAYO, M. (1977), Las transformaciones del Estado contemporáneo, Alianza Editorial, Madrid.
- GELLNER, E. (1991), "Civil Society in Historical Context", International Social Science Journal, no. 129, Agosto, pp. 495-510.
- GINER, S. (1976), Mass Society, Martin Robertson, Londres. Versión castellana Sociedad masa, Península, Barcelona.
- GINER, S. (1986), "Political Economy, Legitimation and the State in Southern Europe", G. O'Donnell y P. Schmitter, comps. Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe, Johns Hopkins, Baltimore, pp. 11-44 y 187-192.
- GINER, S. y PEREZ YRUELA, M. (1988), "Sobre el origen, naturaleza y modalidades del corporatismo", en M. Pérez Yruela y S. Giner, comps. El corporatismo en España, Ariel, Barcelona, pp. 15-66.
- GINER, S. (1994), "The Future of Civil Society", John A. Hall, comp. Civil Society: Nature, History, Theory , Polity Press, Cambridge pp.301-325.
- GINER, S. (1998a), 'Las razones del republicanismo' Claves de razón práctica, Abril, .no.79
- GINER, S. (1998b), 'Verdad, tolerancia y virtud republicana', M. Cruz, comp. Tolerancia o barbarie, Gedisa, Barcelona, pp. 119-140.
- GINER, S. (2001), Teoría sociológica clásica, Ariel, Barcelona.
- GINER, S. (2008), 'Dignidad Cívica' , Claves de Razón práctica, no. 173, pp. 4-15.
- GOULDNER, A. (1980), The Two Marxisms, Seabury Press, Nueva York.
- GRAMSCI, A. (1966), Note sul Macchiavelli, Einaudi, Turín.
- GRAMSCI, a. (1973), Selections from the Prison Notebooks, Lawrence & Wishart, Londres.
- GRAY,J. (1993), Post-Liberalism, Studies in Political Thought, Routledge, Londres.
- HAYEK, F. VON (1979), Law, Legislation and Liberty, Vol. III: The Political Constitution of a Free People, Universidad de Chicago.

- HEGEL, G.W.F. (1970), Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte, Vol. 12 de Werke Suhrkamp (sobre la edición de 1832-45), Francfort del Meno.
- HIRSCH, F. (1977) Social Limits to Growth, Routledge, Londres.
- HUME, D. (1969), A Treatise on Human Nature, Penguin (1a. ed. 1739 y 1740), Harmondsworth.
- IGLESIAS, M. C. (1986), Los cuerpos intermedios y la libertad en la sociedad civil, INAP, Madrid.
- JESSOP, B. (1982), The Capitalist State, Martin Robertson, Oxford.
- KOLAKOWSKI, L. y HAMPSHIRE, S., Comps (1974), The Socialist Idea: a Reappraisal, Basic Books, Nueva York.
- LOCKE, J. (1970) Two Treatises on Civil Government, Dent, Londres.
- MACCIOCCHI, A.M. (1973), Pour Gramsci, Seuil, París.
- MONTAGUT, T. (1994), Democràcia i serveis socials, Hacer, Barcelona.
- MONTAGUT, T. y GINER, S. (2005), 'Cosa pública, cosa privada: hacia una teoría del Tercer Sector', en J.L. García Delgado, comp. La economía social en España, Fundación ONCE, Madrid, pp. 43-54.
- OLSON, M. (1986) , Auge y decadencia de las naciones, Ariel (1a. ed. en inglés, 1982), Barcelona.
- PIERSON, C. (1984), "New Theories of State and Civil Society: Recent Developments in the Post-Marxist Analysis of the State", Sociology, Vol. 18, no. 4.
- RIZZI, B. (1980), La burocratización del mundo, Península (1a. ed., 1939), Barcelona.
- SANCHEZ MEJIA, M.L. (1992), Benjamin Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario, Alianza Editorial, Madrid.
- SENNET, R. (1978), El declive del hombre público, Península Barcelona.
- SENNET, R. (1998), The Corrosion of Character, W.W. Norton, Nueva York. Trad. castellana (1999), La corrosión del carácter, Anagrama, Barcelona.
- UNGER, R. M. (1976), Law in Modern Society, Free Press, Nueva York.
- WALTON, A.S. (1983), "Public and Private Interests: Hegel on Civil Society and the State", en S.I. Benn y G.F. Gauss, comps. Private and Public in Social Life, Croom Helm, Londres, pp. 249-266.

Víctor Pérez-Díaz
vperezdiaz.asp@ctv.es
Joaquín Pedro López Novo

EL RETO DE LAS ELITES FILANTRÓPICAS EN ESPAÑA
THE PHILANTHROPIC ELITES´S CHALLENGE IN SPAIN

Víctor Pérez Díaz es Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, director de Analistas Socio-Políticos (ASP), Gabinete de Estudios. Miembro de la *American Academy of Arts and Sciences* y miembro-fundador de la *Academia Europaea*. Doctor en Sociología por la Universidad de Harvard. Ha sido profesor en Harvard, Massachusetts Institute of Technology, Universidad de California (San Diego), New York University e Institute des Sciences Politiques en París, y Fellow del Institute for Advanced Study de Princeton, Profesor Investigador del Wissenschaftzentrum Berlin für Sozialforschung y miembro del Comité sobre Europa Occidental del Social Science Research Council de Nueva York.

Autor de más de 30 libros, entre los que se encuentran: *La primacía de la sociedad civil* (Madrid, Alianza, 1993); *España puesta a prueba 1976-1996* (Madrid, Alianza, 1996), *Sueño y razón de América Latina* (Madrid, Taurus, 2005), y *El malestar de la democracia* (Barcelona, Crítica, 2008). Y coautor con Joaquín Pedro López Novo de *El Tercer Sector social en España* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003) y de *El Tercer Sector, presente y promesa. Un análisis de su problemáticas general y de su realidad en Galicia* (Santiago de Compostela, Caixa Galicia, 2005).

Joaquín Pedro López Novo es profesor titular de Sociología en la Facultad de Sociología de la UCM. Sus trabajos de investigación versan sobre las transformaciones sociales, culturales e institucionales de las sociedades contemporáneas, y es el coautor de

dos libros sobre el Tercer Sector: *El Tercer Sector Social en España* y *El Tercer Sector: presente y promesa*.

RESUMEN

En este trabajo se analiza la génesis y desarrollo de la filantropía norteamericana como pretexto para analizar la filantropía de las élites económicas en España. La filantropía norteamericana se basa en la síntesis de una tradición bíblica y clásica que cristaliza como poder o trust de servicio a una "sociedad buena", justa y generosa. Su materialización histórica han sido las fundaciones grant-giving en las que el grueso de su actividad económica es la donación a la que posteriormente se ha sumado el apoyo a la acción voluntaria al mismo tiempo que juegan un papel creciente en el policy análisis y en el policy advocacy. Su contribución al New Deal o la Great Society ha sido crucial.

Desde esta experiencia el trabajo se pregunta por las condiciones en las que las elites económicas de España se podrían incorporar a un modelo de filantropía estimulado no tanto por las ventajas fiscales cuanto por valores en los que el retorno a la sociedad de parte de su riqueza es una de sus causas fundamentales.

PALABRAS CLAVE:

Élites filantrópicas, fundaciones Grant-Giving, filantropía norteamericana, Tercer Sector

ABSTRACT:

Under the pretext of studying the sources and development of American philanthropy, this research work examines the philanthropy of the financial elites in Spain. American philanthropy is based on a synthesis of a biblical and classical tradition that crystallizes into power or a trust of services for a "good society", just and generous. Historically, it has materialized into the Grant-Giving Foundations, whose bulk of financial activity initially came from donations and later as well from voluntary work support, which are also playing a growing role in policy analysis and policy advocacy. Their contribution has been crucial to the New Deal and the Great Society. From this experience, the research work Deals with the conditions that should be met in order for Spanish financial elites to join a philanthropy model not so stimulated by tax privileges but rather by values involving returning to society part of its wealth as a fundamental cause.

KEY WORDS

Philanthropic elites, Grant-giving foundations, American philanthropy, Third Sector.

SUMARIO:

1. EL RETO EN CUESTIÓN: UNA DIRECCIÓN Y UN MODELO

2. ENTENDIENDO EL MODELO NORTEAMERICANO: EL DISCURSO DE SENTIDO

3. ENTENDIENDO LA FILANTROPÍA NORTEAMERICANA EN EL CONTEXTO DEL TERCER SECTOR: EL MODUS OPERANDI DE LAS GRANT-GIVING FOUNDATIONS

4. LLEGADOS A ESTE PUNTO, DEMOS EL SALTO A ESPAÑA

1. EL RETO EN CUESTIÓN: UNA DIRECCIÓN Y UN MODELO

Las elites filantrópicas españolas se encuentran en un momento singular[1]. Tienen recursos y disposición para utilizarlos con el objetivo general de mejorar la sociedad española; pero, al tiempo, necesitan pensar la dirección de sus esfuerzos. En esta breve contribución queremos llamar la atención sobre este tema de *la dirección* de la filantropía, teniendo en cuenta la enseñanza que se desprende, para ello, de *la experiencia norteamericana*. Esto, a su vez, nos impulsa a realizar un breve ejercicio de genealogía intelectual de la filantropía contemporánea, atendiendo para ello tanto al concepto de la filantropía misma como a la problemática del Tercer Sector[2].

La filantropía comienza siendo, por una parte, un sentimiento, un sentimiento *operativo*: orientado a hacer el bien a otros, a realizar algo que va más allá del nosotros de aquí y ahora, de nuestro propio interés. Por otra parte, es un sentir y un hacer vinculados a una vocación, a una *llamada de servicio* a algo y a alguien que nos evoca esa dirección del más allá de este nosotros en particular, quizá hacia una comunidad humana a lo largo del tiempo, o, para algunos, más allá del tiempo. Por tanto, esa idea de benevolencia, de *bene volere*, y de beneficencia, de *bene facere*, de querer el bien y de hacer el bien (*si sabemos lo que es el bien)* está vinculada a la idea de responsabilidad, es decir, de respuesta. Los

[1] Este artículo se sitúa en una línea de colaboración entre los autores que incluye tres libros recientes sobre filantropía y sobre Tercer Sector. (Ver los capítulos de Víctor Pérez-Díaz y de Joaquín Pedro López Novo en V. Pérez-Díaz, director, *La filantropía: tendencias y perspectivas: Homenaje a Rodrigo Uría Meruéndano*, editado por la Fundación de Estudios Financieros y la Fundación Profesor Uría, 2008. Asimismo: Pérez-Díaz y López Novo, *El Tercer Sector social en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, y *El Tercer Sector, presente y promesa: un análisis de su problemática general y de su realidad en Galicia*, Santiago de Compostela, Caixa Galicia, 2005.) Este artículo en particular ha sido elaborado en base a las palabras pronunciadas por Pérez-Díaz en la presentación del libro homenaje a Rodrigo Uría en Madrid, en la sede de Uría y Menéndez, el 17 de julio de 2008; y la conferencia de López Novo "Élites y bases: dos flancos problemáticos del Tercer Sector"pronunciada en las *IX Jornadas El Tercer Sector en España: retos y perspectivas*, organizadas por *El Nuevo Lunes* y la Obra Social de Caixa Galicia, y celebradas en Madrid el 18 de junio de 2008.

2 Una tercera línea de discusión sobre la genealogía de esta discusión de la filantropía y del Tercer Sector se remontaría al campo conceptual de la sociedad civil.

conceptos de responsabilidad y de respuesta están íntimamente conectados. Ser responsable es responder de algo ante alguien. Si hay respuesta, es una respuesta a un "qué", a una llamada; y si hay llamada, es una llamada de un "quién" o de unos "quiénes". De Dios, del dios de la ciudad, de la sociedad, del otro en particular, del prójimo, del lejano; o de la conciencia de quien se sabe rodeado de todos estos otros y en conversación con ellos. A los que se responde, no mandando, disponiendo y gobernando, sino *sirviendo*.

Puestos a aplicar estas ideas generales a lo que nos ocupa, a las circunstancias históricas de la filantropía de las elites españolas del momento, cabe aventurar que este dar *respuesta y servicio* depende de varios factores. Cabe fijarse ahora en tres de ellos: en los recursos que estas elites tienen, en sus disposiciones a dar una respuesta, y en la disponibilidad de un modelo para hacerlo. Demos por supuesto, por mor de la discusión, que las elites económicas tienen amplios recursos económicos; y cada vez más: su acumulación ha sido palpable en estos veinte o treinta años. Con ellos, en principio, pueden responder a las llamadas de la sociedad, atender a sus demandas, resolver sus problemas, en una medida importante; y obviamente aquellas llamadas y demandas pueden ser incluso más apremiantes en la época de crisis que se avecina.

Pero, además, podemos suponer que tienen, o van adquiriendo, ciertas disposiciones que les pueden ayudar a hacerlo. Por ejemplo, tienen un status social relativamente prominente. Pero tener un status viene de la mano de la necesidad de justificarlo; y, o tienen la disposición para justificarse, o, no teniéndola, deberán cultivarla. No bastará, simplemente, con un discurso de justificación que corresponda a una mera voluntad, y estrategia, de distinción social, sino que será necesario un argumento persuasivo en la comunidad moral de conversadores en la que están insertos.

A esto se añade que (probablemente) las elites filantrópicas españolas ya tienen otras dos disposiciones relevantes para el tema. Primero, tienen la disposición (que les puede venir de su implicación activa en la economía de mercado) a hacer las cosas y hacerlas bien, en el sentido de hacerlas con eficacia y con eficiencia; es decir, tienen el *know how* de la organización y la gestión. Saben cómo, puestos a hacer las cosas, hacerlas con eficacia y con eficiencia; con el aditamento de que están acostumbrados a aprender rápidamente, porque si se equivocan, y se retrasan en rectificar, pagan por ello un precio, muy pronto.

Además, y esto es muy importante, por su modo de estar en el mundo desarrollan (o deben desarrollar) un hábito y adquieren (o deben adquirir) un cierto *animus*, que supone un plus de energía, de tendencia a la auto-afirmación, a aceptar el riesgo, a dar un paso adelante. Esto es fundamental para *asumir* responsabilidad, para *responder* cuando pronuncian tu nombre. Por eso nos ponen un nombre: para llamarnos. No son (o deberían ser) de los que se refugian en un anonimato, detrás de unos amigos políticos, o un

aparato estatal, algo impersonal, a lo que *se pasa la llamada*, es decir, la responsabilidad. En todo caso, la llamada la reciben ellos; pueden contestar o no, pero la reciben ellos.

Finalmente, está el factor de la disponibilidad de un modelo del qué hacer y el cómo hacer las cosas de la filantropía. Y aquí nos encontramos con el modelo de la filantropía norteamericana, en el que inspirarse.

Pero para inspirarse de un ejemplo, primero hay que entenderlo. Y hay que entenderlo en sus dos dimensiones: como siendo parte de una tradición cultural, y como siendo una institución social. En efecto, la filantropía es una institución social que opera en el marco de tradiciones culturales que la dan sentido y la orientan en una u otra dirección. Por institución social se entiende aquí un conjunto de reglas y, por tanto, de expectativas y obligaciones que son, en este caso, las que suelen rodear a la gran riqueza en casi todas las sociedades, de lo que puede ser un ejemplo la institución del *potlatch* en determinadas sociedades llamadas primitivas, o la del evergetismo clásico que incluye la obligación de las élites de sufragar los costes de los festejos populares de su ciudad. En este sentido, la filantropía aparece como una institución social por la que se suele reconocer, un poco en todas partes, que la riqueza está sujeta a normas sociales que prescriben que esta tiene que ser en alguna medida compartida. Las tradiciones culturales dan sentido y una orientación singular a esta expectativa social. Por ejemplo, la tradición cultural confuciana suele ser hostil al don universalista, porque rompe los delicados equilibrios de la gran red de obligaciones recíprocas, que, por sus grados, arrancan de los linajes familiares y abarcan el conjunto. Por su parte, la tradición budista mahayana, que enfatiza el dar y el darse o el don de si (*Dana* o *Fuse*) no suele fomentar una filantropía civil, sino que da lugar a una filantropía orientada hacia los monasterios religiosos. El cristianismo ha tendido a reorientar esa institución de las obligaciones de la riqueza en una dirección universalista (dilatando las fronteras de la comunidad moral más allá del linaje y de la ciudad), pero también de la creación de una comunidad amorosa, en este mundo y en el otro mundo; al tiempo que ha tendido a mantener la expectativa de la obligatoriedad del dar de los ricos como materia de misericordia, como materia de justicia y, en cierto modo, como asunto de propio interés bien entendido como sugiere la interpretación tradicional de la frase de que"es más fácil que un camello atraviese el agujero de una aguja que un rico entre en el reino de los cielos", la cual da por supuesto el interés de los ricos en una entrada de ese género.

La combinación de esta tradición cristiana y clásica, con lo que cabe llamar el "poder de agencia" que desencadena la gran expansión de la economía de mercado, o, si se quiere, el capitalismo moderno, supone la posibilidad de "dar mucho" y darlo "con eficacia y con eficiencia" (si se llega a discernir correctamente cuál es el bien que se quiere hacer, lógicamente). A ello se añade que este mismo incremento en el poder de agencia supone una implicación activa y personal en esa donación. Esto suele traer consigo una

desintermediación importante del papel tanto de la iglesia o las iglesias en esta tarea, como (no lo olvidemos) del estado. Y con ello, tenemos las claves para entender la filantropía moderna contemporánea.

2. ENTENDIENDO EL MODELO NORTEAMERICANO: EL DISCURSO DE SENTIDO

Hay que entender que la filantropía norteamericana tiene un recorrido cultural importante y complejo[3]. Y es importante, incluso extremadamente importante, no porque la cultura sobre la que se asienta sea "la más moderna", sino precisamente porque *no* es moderna, al menos en el sentido de que no es *simplemente* moderna, y estuviera como aparte de una tradición anterior. Todo lo contrario, su interés estriba en que *surge orgánicamente* de una tradición anterior.

Es la cultura que traen consigo al nuevo mundo, y desarrollan, europeos, anglosajones, imbuidos de la tradición bíblica (la tradición cristiana) y la tradición clásica (una versión de la ilustración); que es lo que subyace en todo lo que hacen desde el principio hasta hoy; y en lo que lo que vaya viniendo luego tendrá que integrarse, o acomodarse a ello, de alguna forma. En efecto, la tradición americana consiste, en buena medida, en un trasladar de un continente a otro, a través del mar, a europeos que ya están hechos, y que vienen con su corazón y su cabeza ya formados. Porque, como se suele decir, *you can take the boy out of the country but not the country out of the boy.* Y su corazón y su cabeza eran ya esa mezcla complicada y tensa de tradición bíblica y tradición clásica. Y, por eso, van a desarrollar esa tradición compuesta, en condiciones históricas y geográficas singulares. Primero, porque llegan, y *no* cargan sobre su espalda un Estado soberano centralista que pretenda orientarles o dirigirles, ni una iglesia establecida con poderes temporales sobre sus conciencias: un "papá" y una "mamá" que se arroguen una autoridad (ejecutiva) de última instancia. Y si se los encuentran así, al principio, se desembarazan de ellos. Y segundo, porque, además, se encuentran en condiciones geográficas que estimulan su iniciativa y su libertad de movimientos, enfrentados con una naturaleza que les reta pero no les abruma, y les hace crecerse.

Ahí es donde se fragua el modelo que nos sirve de referente. Este modelo responde a un imaginario colectivo que *no* alienta la narrativa de una historia"prometeica" que nos invitara a "vamos a *crear* el mundo *ex nihilo*": un mundo de adolescentes que, con desafíos y transgresiones, se inventan y se reinventan incesantemente a sí mismos (al modo que sugiere una parte, la más estridente, del imaginario actual). Responde, más bien, a uno que alienta la narrativa de una historia en la que "vamos a *participar*", con nuestros predecesores y nuestros sucesores, en un proceso de creación continuo: de una

[3] Sobre la tradición cultural que proporciona el punto de arranque y el marco de sentido de la filantropía norteamericana ver Pérez-Díaz "Horizonte y dilemas de la filantropía", en Pérez-Díaz, director, La filantropía: tendencias y perspectivas: Homenaje a Rodrigo Uría Meruéndano, op.cit. pp. 11-24.

God's unfolding creation, para los creyentes, o de una compleja evolución cuyo rumbo se cree medio entrever, para los que no lo son, o lo son menos.

Por esta *carga en profundidad cultural* es por lo que la filantropía americana es muy relevante para nosotros los europeos; porque sus avatares resumen muy bien, y con una claridad admirable, nuestra propia experiencia de civilización occidental. Y digo la nuestra, porque la experiencia europea se remonta también ininterrumpidamente a la fuente de las tradiciones clásica y bíblica; que son las que subyacen a nuestra experiencia moderna, la han dado sentido, y continúan dándole sentido hoy.

¿En qué consiste, en la práctica, digamos, sumariamente, esta filantropía? En cuatro características combinadas. Primero, la filantropía americana se siente atraída por dos modelos de ciudad, que trata de combinar, lo mejor que puede. La ciudad de los hombres, la *civitas cupiditatis* de la satisfacción de los deseos, que pueden ser necesidades profundas o ensoñaciones complicadas (o primarias). Y la *city on the hill*, la ciudad sobre la colina que ilumina moralmente a estos peregrinos, necesitados y un poco fantasiosos, sobre la tierra.

Segundo, esta filantropía responde a una sensibilidad moral por la cual las elites, en general, entienden que el poder está ligado a un servicio. El poder político es como un *trust*, un depósito de confianza, condicionada y limitada; de ninguna forma supone un mandato para definir la moralidad de un país, para "hacer" un país, para transformarle de modo que no le reconozcan las generaciones anteriores, o para que sus líderes jueguen a profetas de cartón piedra. Y el poder económico es entendido, en buena parte, como una *stewardship*, en la que el administrador de la riqueza la tiene en prenda, y esta tiene que ser devuelta de algún modo, y está vinculada a un deber de guardia y custodia, pensando en una herencia común.

Tercero, esta filantropía forma parte de un mundo complejo de relaciones entre elites y sociedad, basado precisamente en aquellas premisas. De tal modo que, cuando las elites hacen sus buenas obras y se encuentran, y se enfrentan, con una crítica de la sociedad que tal vez no esperaban, y todo ello con los sobresaltos de rigor, su reacción se sitúa en una secuencia que la acompasa y la encauza. A la postre, no se indignan, sino que recapacitan. Y esta es, por ejemplo, la lógica implícita en el modo como los llamados *robber barons* de entre el siglo XIX y XX, y sus sucesores, reaccionaron en el debate social que suscitaron sus iniciativas filantrópicas. Porque entendieron, al final, como sus sucesores de hoy entienden, que la filantropía no puede plantearse desconectada de otros componentes de la sociedad civil o liberal de la que forman parte; porque viene "en un paquete" con las reglas del *juego limpio* de la economía de mercado y de la democracia liberal. Y porque, llevando las cosas más lejos y más al fondo, entienden que la filantropía va ligada a una discusión no sólo sobre una sociedad civil o liberal, sino sobre una *sociedad buena;* no sólo (estrictamente) justa, sino generosa.

Cuarto, y último, junto a la filantropía de las elites se da, con tanta o más pujanza, una filantropía de la sociedad; y, además, todos entienden, y entienden fácilmente, que la una y la otra *están ligadas,* que hay entre ellas un vínculo de mutua dependencia que reposa sobre una afinidad profunda entre la sociedad y las elites. ¿Y en qué consiste esta afinidad? Consiste en que todos entienden que *dar* implica una involucración personal, un *darse* a sí mismos. Y porque todos se quieren ver a sí mismos, y se ven en buena parte, como una sociedad de *givers,* y no de *takers;* de *doers,* y no de *talkers.* Es decir, de gentes que dan, y no "van a lo suyo"; de gentes que hacen, y no, simplemente, hablan y hacen gestos. Este es el modelo, que, realizado con las imperfecciones propias de los humanos, tenemos a la vista.

3. ENTENDIENDO LA FILANTROPÍA NORTEAMERICANA EN EL CONTEXTO DEL TERCER SECTOR: EL MODUS OPERANDI DE LAS GRANT-GIVING FOUNDATIONS

Pero ahora veamos las cosas desde otro punto de vista, complementario con el anterior. Acabamos de referirnos a la necesidad de articular un discurso de sentido; lo cual plantea ciertos problemas a unas elites filantrópicas como las españolas que no tienen de entrada un discurso semejante al de los norteamericanos, en buena medida porque no lo saben arraigar en su experiencia histórica. La cuestión no está, por supuesto, en que imiten lo que no son; sino en que se inspiren del ejemplo ajeno para encontrar en su propia experiencia el discurso que les falta.

Si se trata de examinar el modus operandi de las elites filantrópicas norteamericanas, cabe esbozar otro ejercicio de genealogía y remontarnos al origen de una idea íntimamente conexa con la de la filantropía contemporánea en Estados Unidos, que es la idea del *Tercer Sector.* Hacer este ejercicio nos ayudará a entender mejor tanto el propósito que inspiró esta idea como el contexto que le confirió credibilidad. La idea del Tercer Sector es en sí misma muy reciente, pero se refiere a una idea más antigua. Apareció en la esfera pública en los EE UU a finales de la década de los setenta del pasado siglo, y su mentor original fue la *Comisión Filer*: una comisión mixta público-privada, que había sido constituida en el año 1973 para investigar y hacer recomendaciones de política pública sobre las organizaciones sin ánimo de lucro del país[4]. Pero para entender los trabajos de la Comisión Filer, es preciso tener en cuenta la controversia política en torno a las grandes fundaciones *grant-giving* (esto es: las fundaciones creadas con el propósito de dar dinero a otras organizaciones sin ánimo de lucro), que tuvo lugar en los EE UU a lo largo de la década de los sesenta del pasado siglo. Las fundaciones *grant-giving* habían aparecido en la escena filantrópica norteamericana en las dos primeras décadas del siglo XX, de la mano de grandes protagonistas del capitalismo norteamericano como John Rockefeller

[4] Una discusión más amplia de las fundaciones norteamericanas *grant-giving* (con una mayor referencia empírica y un análisis del debate académico) puede verse en Joaquín P. López Novo, "La filantropía en los Estados Unidos: formas, culturas e instituciones", en Pérez-Díaz, director, *La filantropía: tendencias y perspectivas: Homenaje a Rodrigo Uría Meruéndano*, op.cit. pgs. 25-88.

Sr., Andrew Carnegie, o Julius Rosenwald, que inventaron un nuevo tipo de filantropía: secular, profesionalizada, que movilizaba recursos en gran escala y adoptaba una orientación de resolución de problemas, aplicando el remedio en la raíz. La irrupción de la Gran Depresión de 1929 y, más tarde, de la segunda guerra mundial, detuvo la expansión de esta nueva rama de la filantropía de las elites, pero, con la recuperación de la economía en la segunda postguerra, las grandes fundaciones *grant-giving* han vuelto a proliferar. Baste señalar que en el año 1929 había en los EE UU sólo 203 fundaciones con activos de capital de más de 1 millón de dólares, pero en 1959 estas eran ya 2.059 y la gran mayoría de ellas habían sido establecidas en la década de los cincuenta.

Muchos críticos, tanto de la derecha populista como de la izquierda liberal, vieron con recelo y temor esta ola de filantropía fundacional de la segunda postguerra, sospechando que muchas de esas nuevas fundaciones *grant-giving* eran sólo parapetos fiscales de las grandes fortunas del país, que permitían a sus fundadores beneficiarse de las exenciones fiscales que se aplicaban a las fundaciones, al tiempo que facilitaban la perpetuación del control familiar de las grandes empresas que habían fundado, transfiriendo a las fundaciones una parte relevante del capital de sus empresas. Así, a lo largo de la década de los sesenta, las grandes fundaciones estuvieron prácticamente de manera permanente en el punto de mira del Congreso de los EE UU, sucediéndose los *hearings* y las propuestas de iniciativas legislativas para limitar sus privilegios fiscales y someterlas a un control más estricto. Esta batalla política en torno a la grandes fundaciones no produjo grandes resultados legislativos, porque las fundaciones se defendieron con eficacia en los *hearings* del Congreso, y manejaron con habilidad los hilos de la política en Washington para desactivar las propuestas de sus críticos, y también porque éstos no fueron capaces de aportar evidencia sólida sobre supuestas prácticas fraudulentas generalizadas de las fundaciones. El mayor cambio legislativo del período fue la reforma del *Tax Code* del año 1969, que obligó a las fundaciones *grant-giving* a desembolsar anualmente en ayudas a terceros el 6% (posteriormente reducido al 5%) de sus activos de capital, y a deshacerse de los activos de capital aportados por los fundadores que consistiesen en valores de empresas, cuando éstos eran una parte significativa del capital de dichas empresas.

Este fue el contexto en que se creó y realizó sus trabajos la Comisión *Filer*, que fue creada en 1973 con el propósito de acabar con el clima de confrontación en torno a las fundaciones y reconducir las relaciones entre filantropía privada y gobierno por la vía de la cooperación. Y su principal impulsor fue John D. Rockefeller tercero, nieto del fundador de esta saga familiar y continuador de su tradición filantrópica. La comisión, que publicó sus trabajos en el año 1977, propuso un enfoque *holista* o totalizador de las actividades filantrópicas y no lucrativas, utilizando, por primera vez, la expresión *Tercer Sector* para referirse a ellas. Las fundaciones eran sólo una parte de este vasto sector no lucrativo con ramificaciones en la educación, la sanidad, la cultura, la vida cívica, la caridad y los servicios sociales. El Tercer Sector se asentaba sobre dos pilares: *giving* y *volunteering* (donaciones y acción voluntaria). Las fundaciones eran parte del primer pilar; pero eran sólo un

eslabón de una cadena mucho más extensa; eran una parte de un todo *orgánico* más vasto: el Tercer Sector.

La historia de la Comisión Filer muestra el papel crucial que jugó la gran filantropía de las fundaciones *grant-giving* en la emergencia del la idea del Tercer Sector. Por una parte, y como acabamos de ver, esta idea surgió del intento de despolarizar el debate sobre las fundaciones, mostrándolas como una parte de un todo orgánico más vasto. Pero, por otra parte, la presencia de las grandes fundaciones *grant giving*, bien dotadas de fondos de capital para realizar sus actividades, confirió plausibilidad a la idea del Tercer Sector; aunque sólo fuera por el simple hecho de que la realidad estaba ya ahí, antes que la palabra, esto es: hizo que dicha idea resultase creíble. Y ello porque, con la proliferación de estas fundaciones, las actividades sin ánimo de lucro no sólo experimentaban un crecimiento cuantitativo de gran magnitud, sino que también daban un salto en lo relativo a los estilos y a las capacidades de acción.

Las fundaciones *grant-giving* (ya sean independientes, corporativas o comunitarias), representan el 93% de las fundaciones, el 94% de los activos, el 89% de las contribuciones y el 86% de los donativos recibidos por las fundaciones. Dotadas de un fondo de capital, generalmente a perpetuidad, que es invertido de manera prudente en los mercados financieros para generar un flujo estable de ingresos para financiar sus actividades, y gobernadas por un consejo directivo de patronos que generalmente ejercen sus funciones de manera voluntaria y sin retribución; las fundaciones *grant-giving* son la gran invención institucional de la filantropía norteamericana del siglo XX.

Aunque son instituciones sin ánimo de lucro, las fundaciones *grant-giving* están estrechamente ligadas a la economía de mercado, tanto en el origen de sus fondos de capital como en su modo operativo. Las fundaciones son, por una parte, un producto del capitalismo, que permite a los empresarios fundadores y a los propietarios de capital empresarial, no sólo acumular grandes fortunas cuando sus empresas tienen éxito, sino también valorizar en el mercado su activos empresariales y convertirlos en activos líquidos, una parte de los cuales pueden ser reorientados a iniciativas filantrópicas. Sin mercados financieros que permitan la conversión de los activos empresariales en activos líquidos (o en activos de alta liquidez), los activos de capital carecerían de la movilidad necesaria para ser redesplegados al servicio de iniciativas filantrópicas. Por otra parte, una vez constituidas, las fundaciones *grant-giving* operan como capitalistas que valorizan en el mercado sus activos de capital, para obtener una corriente estable de ingresos para sostener sus actividades (aunque las fundaciones están obligadas a invertir sus dotaciones con criterios de prudencia, evitando las operaciones especulativas que conllevan un elevado riesgo). La suerte de las fundaciones está estrechamente ligada a la de los mercados: cuando estos prosperan, las fundaciones prosperan tanto porque crece el número de fundaciones cuanto porque aumenta el valor de sus activos de capital; cuando los merca-

dos decaen, en cambio, las fundaciones languidecen (esto es: se crean menos fundaciones y decae el valor de sus activos de capital).

Pero las fundaciones *grant-giving* son *fundaciones*, esto es: su forma de gobierno es fiduciaria y recae sobre un consejo directivo de patronos. En el caso de las fundaciones independientes, que son la abrumadora mayoría de las fundaciones *grant-giving,* aunque los primeros patronos son nombrados por el fundador, con el paso del tiempo, y una vez que este ha desaparecido, pasan a ser reclutados por cooptación. El consejo directivo dispone de un amplio margen para interpretar y operativizar la misión fundacional, y, con el paso del tiempo, incluso modificarla. Esto, a veces, provoca litigios legales entre los herederos del fundador y los patronos que se sientan en el consejo de la fundación, pero, en otras ocasiones, son los propios herederos quienes promueven o consienten un giro de la política de la fundación. Este fenómeno de desplazamiento de metas, que pende sobre las fundaciones a perpetuidad, es conocido en la literatura sobre fundaciones como "el problema de la desviación de la intención del fundador" *(the problem of donor intent),* y es una de las razones de que las fundaciones a perpetuidad sean una forma de filantropía cada vez más criticada y menos valorada por las nuevas generaciones de filántropos, que están mas interesadas en una filantropía activa en vida, que en una filantropía de legado a perpetuidad.

Las fundaciones *grant-giving* son, junto con los gobiernos federal y estatales, las principales fuentes externas de financiación de las organizaciones del Tercer Sector que realizan actividades operativas; son, en suma, algo así como los "banqueros" del Tercer Sector, con la diferencia de que las fundaciones *grant-giving* no prestan su dinero, sino que lo donan. Este hecho les concede el poder de influir a las organizaciones que obtienen fondos de ellas, imponiéndoles condiciones más o menos exigentes para recibir las ayudas. En muchas ocasiones, la concesión de ayudas es condicionada a la consecución de otras ayudas paralelas procedentes de otras fuentes, generando un apalancamiento *(leverage)* que amplifica el impacto de las ayudas.

Por lo general, las grandes fundaciones que operan a nivel nacional o internacional son entidades burocráticas que se asemejan a un departamento gubernamental. A diferencia del gobierno, sin embargo, que está obligado a respetar normas de *due process* y debe justificar sus acciones, las fundaciones *grant-giving* disponen de absoluta discreción para conducir sus asuntos y no están obligadas a rendir cuenta a los afectados de sus decisiones. Como no todas las peticiones de ayudas pueden ser atendidas, las fundaciones *grant-giving* crean inintencionadamente con sus decisiones ganadores y perdedores, y este hecho obviamente genera tensión. Se entiende, pues, que las organizaciones del Tercer Sector tengan sentimientos ambivalentes hacia las fundaciones *grant giving* y los *filantrócratas* que las gestionan.

Pero la fundaciones *grant-giving* no sólo son los "banqueros" del Tercer Sector, son también en alguna medida sus arquitectos y organizadores, desempeñando labores de *institution-building* en el seno de la sociedad civil. Las fundaciones *grant-giving* son, pues, una parte de la sociedad civil cuya función es promover, guiar y sostener a la sociedad civil. Este trabajo de construcción de la sociedad civil también incluye actividades en el interfaz de la sociedad civil y el Estado, tratando de influir las políticas públicas gubernamentales a través de actividades de inteligencia *o policy analysis* (esto es, de estudio, experimentación y evaluación) y del activismo público a favor de la adopción de políticas de uno u otro tipo (*policy advocacy*).

A lo largo del siglo XX, las fundaciones *grant-giving* han jugado un papel decisivo en una amplia variedad de terrenos o arenas. Entre ellas hay que destacar la promoción del conocimiento científico, financiando el desarrollo de la ciencia básica (muy especialmente la investigación bio-médica) y de las ciencias sociales, sobre todo durante la primera mitad del siglo XX, cuando el gobierno federal no aportaba fondos para la investigación científica. Uno de sus logros más impresionantes en este terreno fue su contribución a la transformación de las universidades norteamericanas en universidades de investigación líderes a nivel mundial. Las fundaciones *grant-giving* también han jugado un papel decisivo en la aplicación del conocimiento científico para mejorar las prácticas profesionales y resolver problemas sanitarios y sociales. Los estándares actuales de práctica profesional y los métodos de formación de profesiones como la médica, los enseñantes y los trabajadores sociales son en gran medida el producto del trabajo de unas pocas grandes fundaciones (Carnegie, Rockefeller, Russell Sage), que actuaron coordinadamente en las primeras décadas del siglo XX para elevar y uniformizar los estándares de formación y práctica de esas profesiones.

Tanto las políticas sociales y de bienestar del *New Deal* del presidente Roosevelt en los años treinta, como las de la *Great Society* del presidente Johnson en la década de los sesenta del siglo pasado, fueron promovidas por fundaciones. De manera similar, la respuesta conservadora y libertaria de las dos últimas décadas del siglo XX, fue activamente promovida por un pequeño grupo de fundaciones que, desde sus *think tanks,* desafiaron la hegemonía ideológica y cultural de las fundaciones liberales (o de una orientación que en Europa se consideraría socialdemócrata moderada). Esto significa que las fundaciones *grant-giving* han asumido un protagonismo creciente en la producción y la diseminación de ideas *públicas* (o de ideas para el debate público), por medio de *think tanks* y foros de discusión. El creciente protagonismo de las fundaciones como mentores de ideas públicas y de políticas públicas, no sólo ha estimulado la controversia en torno a las fundaciones implicadas, sino que, además, ha trasladado al mundo de las fundaciones las líneas de fractura que atraviesan la vida política. Como no podía ser de otra manera, el segmento de las fundaciones que operan en el interfaz de la sociedad civil con el estado refleja los conflictos y las tensiones que dinamizan la vida política.

Las fundaciones *grant-giving* también jugaron un papel central como instigadores del cambio social e institucional en el movimiento por los derechos civiles y por la extensión de los derechos electorales a la población afroamericana en la década de los sesenta del pasado siglo. En las últimas décadas del siglo XX, el activismo pro cambio social e institucional de las fundaciones se ha dirigido a los nuevos movimientos sociales (ecologismo, feminismo, derechos civiles, protección de los animales, etc.), apadrinando a las organizaciones que promueven estas causas. Otro terreno de actuación de las fundaciones que promueven el cambio institucional ha sido la promoción de la participación ciudadana en el ámbito comunitario, promoviendo organizaciones comunales *grass-root* para fomentar la participación ciudadana en la política local. Hay que decir que el activismo de las fundaciones en pro del cambio social e institucional no se ha circunscrito a los Estados Unidos, sino que también lo han trasladado al extranjero. Las fundaciones norteamericanas han jugado y siguen jugando un papel protagonista en las políticas sanitarias y de población a nivel mundial, pero también en la promoción de la sociedad civil y del cambio institucional en los países en desarrollo, especialmente en los recientemente democratizados. En los años noventa, con la caída del comunismo, las fundaciones *grant-giving* volcaron su interés y su vocación de arquitectos de la sociedad civil en el Este Europa, y, en menor medida, en Latino-América y Asia. Al mismo tiempo, las fundaciones *grant-giving* han desempeñado con continuidad el papel tradicional de sostenedores de las entidades sin ánimo de lucro especializadas en la provisión de servicios sociales y humanos. Es más, esta es la actividad central de la gran mayoría de las fundaciones pequeñas y medianas que operan a escala local, como canales de la filantropía familiar modesta o en pequeña escala. Porque lo cierto es que el sector de las fundaciones *grant-giving* exhibe una marcada variedad interna y contiene muchos mundos en su seno, y la diferenciación legal que antes hemos señalado no siempre es la más relevante.

Las grandes fundaciones *grant-giving* son, repetimos, fundaciones que existen no tanto para realizar actividades propias, tales como la provisión de servicios, cuanto para donar dinero a otras organizaciones sin ánimo de lucro que realizan actividades operativas. Son el núcleo central de lo que podemos llamar la vertiente *elitista* del Tercer Sector. Cuando se analiza el Tercer Sector y se celebran sus logros, se suele poner el acento en su vertiente popular o *populista*, que es la faceta de la participación popular en organizaciones y en actividades de voluntariado. Pero lo cierto es que esta vertiente es sólo una parte del Tercer Sector, y el reconocimiento de su importancia no debe ser motivo para ignorar o minimizar la importancia de la filantropía de las elites. Tanto la fortaleza como el dinamismo del Tercer Sector no sólo dependen del activismo de su componente popular, sino también de la aportación de su componente elitista. Sin un componente elitista vigoroso que le insufle recursos, liderazgo y capacidades de acción, y le aporte un contrapeso a la influencia del gobierno, el Tercer Sector acusará una debilidad congénita, que mermará seriamente sus capacidades de iniciativa y de realización.

Y cuando dirigimos la atención a este componente elitista del Tercer Sector, el contraste entre los EE UU y Europa, en general, y España, en particular, es enorme. Bastarán algunos datos para hacernos una idea. En el año 2005, había en los EE UU unas 70.000 fundaciones privadas, el 94% de las cuales eran fundaciones *grant-giving,* y el 6% restante *operating foundations*, esto es, fundaciones que existen para realizar alguna actividad propia. He aquí el primer gran contraste. Mientras que en los EE UU el 94% de las fundaciones son vehículos para la canalización de fondos a organizaciones sin ánimo de lucro operativas, en Europa, y en España, buena parte de las fundaciones son operativas o proveedoras, y existen para realizar actividades propias y no para dar dinero a otras organizaciones.

De las 66.000 fundaciones *grant-giving*, 63.000 son fundaciones privadas *independientes*, generalmente familiares, 2.600 son corporativas y hay un pequeño segmento de 700 fundaciones comunitarias. Llama la atención el espectacular crecimiento de estas instituciones filantrópicas en los últimos quince años, y muy especialmente en la última década del siglo pasado, que fue una edad de oro en la historia de la filantropía norteamericana. Baste señalar que entre 1990 y 2005, el número de fundaciones independientes se incrementó en un 226 por cien (pasando de cerca de 29.000 a 63.000), sus activos en dólares constantes crecieron un 250% y sus contribuciones a terceros un 254%. Las fundaciones *grant-giving* independientes son una expresión de la riqueza personal, y por tanto, tienden a crecer a medida que el crecimiento económico crea nuevas bolsas de riqueza. Pero lo que llama la atención en el caso norteamericano es la rapidez con que la acumulación de riqueza privada se traduce en iniciativas filantrópicas. El hiato temporal entre la acumulación de riqueza y la acción filantrópica es muy corto.

En este vasto segmento de fundaciones independientes *grant-giving* se localiza lo que hemos llamado el *componente elitista* del Tercer Sector. Evidentemente, 63.000 fundaciones son muchas fundaciones y no todas ellas son grandes fundaciones. Así, sólo el 10% de las fundaciones cuentan con dotaciones de capital que superan los 10 millones de dólares, un 3% supera los 25 millones de dólares y un 1% los 100 millones de dólares. El segmento de las grandes fundaciones *grant-giving* comprendía, en el año 2005, probablemente unas 2.500 fundaciones (700 de las cuales serían fundaciones muy grandes) y habría otras 5.000 fundaciones de tamaño medio.

Los 36.000 millones de dólares en ayudas que contribuyeron las fundaciones norteamericanas en el año 2005, sólo representaban el 12% de las contribuciones filantrópicas totales que se realizaron en los EE UU en dicho año, lo cual nos da una idea de la magnitud fuera de lo común que alcanza la filantropía en este país. Pero la influencia de las fundaciones *grant-giving* en el Tercer Sector estadounidense es muy superior a su peso en el cómputo de la filantropía. Porque estas fundaciones no sólo aportan dinero al Tercer Sector, sino que también le aportan *orientación* o *conducción*, guiándolo hacia metas preestablecidas en los programas de ayudas. Además, muchas fundaciones *grant-*

giving suelen apalancar sus ayudas, condicionando su concesión a la obtención de otras ayudas equivalentes en otras fuentes, con lo cual sus *grants* suelen tener un efecto multiplicador. Por otra parte, estas fundaciones también contribuyen a la clarificación y a la difusión de estándares de buena práctica, así como a la transparencia y a la rendición de cuentas por parte de las organizaciones que se benefician de sus ayudas. Por último, estas fundaciones también desempeñan un papel crucial en algunos nichos del Tercer Sector, como en la organización del debate público, promoviendo el pluralismo y creando y sosteniendo los *think tanks* que aportan las ideas que lo animan, organizando foros de discusión, financiando investigación y diseminando información relevante.

En suma, nuestro argumento aquí no es que las fundaciones *grant-giving* son la panacea del Tercer Sector, pues, como todas las instituciones humanas, acusan constreñimientos y limitaciones que pueden ser causa de efectos no buscados e incluso no deseables. En los EE UU, las grandes fundaciones a perpetuidad son motivo de una controversia incesante desde su aparición, y nunca han faltado críticos que denuncian sus aspectos más negativos, como la tendencia a desviarse de los objetivos de sus fundadores (el problema, antes mencionado, del *donor intent*), o el haber incubado una casta de *filantrócrata*s, arrogantes y poderosos, encerrados en las torres de marfil de las grandes fundaciones, que han hecho de la filantropía su medio de vida. Tampoco sugerimos que se las deba emular simplemente. No, nuestra intención aquí es llamar la atención sobre la importancia del componente elitista del Tercer Sector, y sobre la necesidad de una filantropía creativa de las elites que sea capaz de hacer una diferencia en el Tercer Sector. Un Tercer Sector con un componente elitista débil es un sector poco robusto, que carecerá de mecanismos de guía, y adolecerá de la ausencia de contrapesos a la influencia gubernamental. En suma, en ausencia de un componente elitista vigoroso, el Tercer Sector será poco *sector*, o será sólo un sector en términos nominales, para efectos de clasificación y estadística, pero no desde el punto de vista de la capacidad de acción y la dinámica institucional.

4. LLEGADOS A ESTE PUNTO, DEMOS EL SALTO A ESPAÑA

Se trata de preguntarnos cuándo en nuestro país se desarrollará una filantropía de las elites económicas a la altura del nivel de desarrollo económico que ya se ha alcanzado. En las últimas décadas, las elites económicas españolas han demostrado ser capaces de construir empresas que compiten con éxito en los mercados nacionales, europeos e incluso globales, y este éxito ha multiplicado y acrecentado las fortunas privadas. Y, sin embargo, no acaba de despegar en España una filantropía de las elites creativa y con capacidad de impacto en el Tercer Sector. No es que en España no haya ejemplos de filantropía de elites a gran escala, y algunos muy notables, así como de instituciones filantrópicas corporativas que son un equivalente de las grandes fundaciones *grant giving,* como por ejemplo, algunas obras sociales de las cajas de ahorro. Pero más allá de todos estos ejemplos notables y valiosos, la impresión que se tiene es que la filantropía de las elites económicas españolas es, en términos generales, una filantropía menguada y dubitativa,

y no una filantropía ambiciosa y creativa que es la respuesta genuina a una llamada del corazón. Sobre todo, falta en España una filantropía elitista orientada a proveer ímpetu y conducción al Tercer Sector.

Hay quien piensa que el retraso en el desarrollo de una filantropía elitista moderna en España se debe a la inadecuación de los incentivos fiscales que deberían premiar y favorecer a este tipo de filantropía. Detrás de este argumento está la idea de que la filantropía, en el fondo, es una conducta interesada y, por tanto, una respuesta racional a incentivos. Pero nosotros dudamos de que esto sea así. No es que los incentivos no cuenten o sean irrelevantes, pero no son el motor que mueve la filantropía. Esta se asienta en creencias, actitudes y sentimientos morales que hacen comprender a las personas que dar a los otros da sentido a su propia existencia, y es incluso un deber y un honor, y que a mayor riqueza mayor obligación de dar.

En cierto modo, en el fondo, las actitudes y los valores de los ricos y poderosos son un reflejo de las actitudes y los valores dominantes en las sociedades a las que pertenecen. Volviendo a los EE UU, las elites económicas de este país han registrado una elevada rotación a lo largo del siglo XX, y muy especialmente en las últimas décadas del siglo, con la emergencia de nuevas bolsas de riqueza ligadas a las nuevas tecnologías y a las finanzas. En este contexto, el *old money* de los herederos ha sido continuamente rebasado y desplazado por el *new money* de las nuevas cohortes de emprendedores que alcanzan el éxito en los mercados. Pero esta elevada rotación de las elites en la cúspide de la pirámide de la riqueza del país, aunque ha restado cohesión y coherencia a las elites, sin embargo, ha sido compatible con una marcada continuidad de los patrones de la filantropía. Y esto es así porque, en los EE UU, los nuevos ricos no necesitan ser socializados por el *old money* en los valores y los hábitos de la filantropía, sino que ya los han adquirido en sus familias de origen, que podían ser y eran de las clases medias o de las clases populares. En cierto modo, los ricos dan en un contexto de que todo el mundo da, y porque todo el mundo da, sólo que los ricos dan en proporción a sus posibilidades. Vista desde esta perspectiva, la insuficiencia de la filantropía de las elites económicas españolas, en general, podría parecer un reflejo de la relativa poca generosidad de la sociedad española, de la que vienen, que les rodea, y ante la que se justifican. Pero, por otra parte, conviene ver esta situación como una situación en proceso de cambio, y reparar en el hecho de que tanto las investigaciones sobre el Tercer Sector en España como los logros de las cuestaciones populares para ayudar a damnificados de catástrofes naturales, muestran que es posible que la española se vaya haciendo bastante generosa, aunque le quede un gran trecho por recorrer.

¿Qué hacer? En verdad, ¿se puede hacer algo para estimular la filantropía de las elites? Aunque los valores y las mentalidades no cambian de la noche a la mañana, y no se puede forzar a la gente a ser generosa, algo sí se puede, y se debe, hacer para estimular el desarrollo de este tipo de filantropía. Por supuesto, los incentivos fiscales son una

palanca a manejar, pero no son la única. También cabe pensar que se debería hacer una labor de educación desde los medios de comunicación, en la medida en la que éstos tengan un criterio razonable sobre la materia. En este caso, podrían informar regularmente al público del alcance de la filantropía de las elites españolas y comparar el perfil de su filantropía con los de las elites de otros países con los que España se mide, confiriendo honor y prestigio a los miembros de la elite que destacan en el campo de la filantropía. Al fin y al cabo, el honor y el prestigio son dos importantes motivaciones de la conducta humana en general y de la filantrópica en particular, y la sociedad debería usar deliberadamente estos resortes motivacionales para inducir a las elites a emprender la aventura filantrópica, y para trasladar su afán de emulación y competición al terreno de la filantropía. Aunque, por otra parte, también conviene tener en cuenta que el motivo de la gloria y de la vanidad, al mezclarse, pueden no sólo empañar los motivos sino, sobre todo, confundir sobre la dirección a tomar, y equivocar los criterios sobre las actuaciones a realizar, y sobre su naturaleza, su importancia o su prioridad relativa.

De aquí que, a la postre, no haya forma de impulsar la filantropía de las elites, como la de la sociedad en su conjunto, fuera del contexto de una reflexión personal y fuera de un debate social sobre el sentido de la filantropía, en el que unos y otros arguyan, de la mejor fe y con la mayor sinceridad posibles, sobre la motivación y la justificación de su buen querer y su buen hacer los unos por los otros. Y esto es así, imprescindible, a esta hora de la modernidad, exactamente como en los viejos tiempos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- PÉREZ DÍAZ, V., director, La filantropía: tendencias y perspectivas: Homenaje a Rodrigo Uría Meruéndano, Fundación de Estudios Financieros y Fundación Profesor Uría, 2008.

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

- PÉREZ DÍAZ, V y LÓPEZ NOVO, J. P., El Tercer Sector, presente y promesa: un análisis de su problemática general y de su realidad en Galicia, Santiago de Compostela, Caixa Galicia, 2005.

Demetrio Casado
demetriocasado@terra.es

RÉGIMEN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA DEL SECTOR VOLUNTARIO Y OPCIONES DE PERFECCIONAMIENTO

SPANISH INSTITUTIONAL SYSTEM OF THE VOLUNTARY SECTOR AND IMPROVEMENT POSSIBILITIES

Demetrio Casado Pérez es doctor en Farmacia y diplomado en Sanidad y en Psicología. Ha desempeñado, durante más de cuarenta años, la función pública en las ramas de sanidad, educación y servicios sociales. También desde hace más de cuarenta años, viene participando activamente en diversas asociaciones y fundaciones. En la actualidad, es patrono de varias fundaciones de objeto sanitario y de estudios sociales. Dirige el Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO). De sus publicaciones sobre el sector voluntario, cabe citar estas: *Organizaciones voluntarias en Europa* (dirección) (Acebo, Madrid, 1991); *Organizaciones voluntarias en España* (comp.) (Hacer Editorial, Barcelona, 1992); *Imagen y realidad de la acción voluntaria*, Hacer Editorial, Barcelona, 1999 y 2003; colaboración en los informes, dirigidos por José Ignacio Ruiz de Olabuenaga, sobre *El sector no lucrativo en España* (Fundación BBV, 2000 y Fundación BBVA, 2006); colaboración en el informe, dirigido por Gregorio Rodríguez Cabrero, sobre *Las entidades voluntarias de acción social en España* (Fundación FOESSA, Madrid, 2003).

RESUMEN

Esta exposición quiere servir al perfeccionamiento de la acción voluntaria en España. Partiendo de una breve reseña histórica de las políticas públicas incidentes en el sector voluntario, se expone el proceso de configuración de las instituciones jurídicas del mismo por el Estado democrático nacido mediante la Constitución de 1978. Los cambios que se postulan se refieren a estos objetos: valoración e incentivación selectivas de las iniciativas voluntarias, ajustes para la colaboración con las administraciones públicas,

posiciones relacionales intra e intersectoriales, e imagen pública del sector y de las entidades voluntarias.

PALABRAS CLAVE

Asociaciones, beneficios fiscales, entidades voluntarias, fundaciones, política social, sector voluntario, tercer sector.

ABSTRACT

This presentation aims to contribute to the improvement of voluntary action in Spain. Starting with a brief historical account of the public policies influencing the voluntary sector it goes on to address the shaping of its legal institutions by the Democratic State originated in the wake of Spain's 1978 Constitution. The changes proposed are connected with: selective assessments and incentives of voluntary initiatives, adjustments to the cooperation with public administrations, intra and cross-sector relations and the public image of the sector and voluntary organisations.

KEY WORDS

Associations, tax concessions, voluntary organisations, foundations, social policy, Voluntary Action, Third Sector

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. ESPLENDOR, FLAQUEZAS Y DEVASTACIÓN DEL SECTOR VOLUNTARIO HISTÓRICO

3. DEMOCRACIA, ESTATISMO Y… PRAGMATISMO

4. REFORMAS GENERALES DEL RÉGIMEN INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS

5. OPCIONES MELIORATIVAS

1. INTRODUCCIÓN

Esta exposición tiene por objeto: en primer lugar, exponer en líneas generales y valorar el régimen jurídico provisto por el Estado democrático español para el sector voluntario –no incluyo la economía social estricta-; en segundo lugar, proponer mejoras en dicho régimen y en la gestión pública relativa al sector voluntario y de las propias entidades que lo operan. Procede aclarar que la referencia de tales propuestas no es la conveniencia del sector voluntario, sino el interés público.

En el curso de casi dos siglos, estados y gobiernos de muy diverso signo, si bien impulsaron ciertas iniciativas voluntarias nuevas, adoptaron algunas normas y llevaron a cabo ciertas acciones lesivas para el sector voluntario histórico. La Constitución de 1978 instituye los derechos de asociación (art. 22) y de fundación (art. 37), mediante cuyo laborioso desarrollo se ha dado al sector voluntario un estatus legal de libertad efectiva. A la vez, tras una primera etapa al menos ambigua, se han regulado importantes ventajas para las entidades voluntarias. Las libertades de creación y funcionamiento de las mismas son inexcusables en un Estado democrático, pero las condiciones en que se regulan merecen examen y valoración, así como las políticas relativas al sector voluntario.

Por razón del objeto de esta exposición, el sector voluntario será visto principalmente por el lado de las entidades actoras del mismo. Esto producirá un sesgo corporatista (Giner y Pérez Yruela, 1979) al orillar la acción misma y, también, a sus agentes comunitarios, a los semiorganizados y a los inhabituales, especialmente los individuos particulares y aun las entidades con estatuto mercantil que asumen objetivos propios del sector voluntario. Sirva como ejemplo pretérito el filántropo Juan José Irala y Arriola, empresario bilbaíno hecho a sí mismo, que promovió (1915) y rigió la compañía anónima Sociedad Inmobiliaria Iralabarri, cuyo objeto principal comprometido en la escritura notarial de constitución era este: "promover el bienestar moral y material de las clases modes-

tas, construyendo y proporcionando viviendas higiénico-económicas, mediante los edificios y terrenos propios de ella, radicados en Irala-Barri de esta Villa de Bilbao" (Cava, 1999: 60 y ss.). Por otra parte, procede advertir que el espacio disponible me obligó a limitaciones tan importantes como estas: 1) no se refleja la enorme diversidad interna del sector voluntario (Ariño, 2003; Fantova, 2005: 33-35; Jarré, 1991; Rodríguez Cabrero, 2005: 68); 2) el examen del régimen jurídico se reduce al Estado central. Finalmente, quede constancia de que esta exposición es deudora, incluso textualmente, de varias de la misma autoría (especialmente, Casado, 1997, 2003a, 2003b y 2006).

2. ESPLENDOR, FLAQUEZAS Y DEVASTACIÓN DEL SECTOR VOLUNTARIO HISTÓRICO

El rigor exige no incurrir en la representación e interpretación de los hechos pretéritos según las estructuras y las claves teóricas actuales (presentismo) (Pérez-Díaz y López Novo, 2003: 89). Pero el conocimiento comprensivo del presente exige igualmente no obviar la posible presencia y la eventual influencia en él del pasado. Es un hecho incontestable que en las sociedades pretéritas existían y jugaban papeles importantes las entidades voluntarias. Sirva como referencia la Edad Media. La debilidad del mercado y la escasa cobertura funcional del sector público propiciaban desempeños fuertes de las familias, las comunidades y del sector voluntario. La mayor parte de las iniciativas de éste tuvieron inspiración religiosa, pero la misma se proyectó abundantemente, no solo en el orden espiritual, sino también en el social (seguridad y hospitalidad de peregrinos, subsistencia de menesterosos, crédito asistencial, atención sanitaria, educación de niños desamparados, etc.); en el de la cultura popular (celebraciones diversas gestionadas por hermandades y cofradías); y en el de la selecta (centros de estudios especializados). Fue muy importante también la actividad religiosa y asistencial de las agrupaciones de base y objeto profesional.

Es obligado recordar que no pocas de las iniciativas voluntarias sufrieron degradaciones de diversa clase. La Iglesia desarrolló una estructura organizativa y una gestión pastoral que siguieron criterios de racionalidad administrativa heredados de la civilización romana, pero incurrió en graves fallos de coherencia espiritual, como los que se manifestaron en la Reforma y la Contrarreforma. En el orden social, pese a su libertad de acción y grandes recursos económicos –rentas patrimoniales, diezmos, donaciones, etc.-, la Iglesia no desarrolló un sistema asistencial paralelo al pastoral, sino que dejó a la libre iniciativa de obispados, parroquias, monasterios y órdenes religiosas la fundación y gestión de establecimientos y programas sociales y culturales. Por supuesto, las iniciativas seglares –desde los monarcas y los aristócratas hasta los burgueses- siguieron la misma pauta. De ello resultó una masa de iniciativas con graves fallos de cobertura y calidad. Por añadidura, fueron frecuentes las desviaciones en la aplicación de los recursos económicos del sector voluntario. Vives, por ejemplo, en *De subventione pauperum* y al tratar de la financiación de sus propuestas (1525, II, VI), critica con dureza: por una parte, los déficit de austeridad y caridad de obispos, sacerdotes, abades y seglares; por otra, la

mala administración y corrupciones de las instituciones asistenciales, y cita por referencias el caso de España. Los problemas citados se mantuvieron; Concepción Arenal (1861: 26-28), por ejemplo, hizo una reseña de los mismos relativa a finales del siglo XVIII.

Es un hecho también incontestable que el desarrollo del mercado y, sobre todo, del sector público, menguaron el peso relativo de los otros sectores. Las flaquezas del sector voluntario fueron invocadas por el poder político para justificar algunas de las medidas lesivas para aquel que se adoptan a partir de finales del siglo XVIII. En todo caso, tales medidas sirvieron: por una parte, a la política ilustrada de centralización, no sólo territorial, sino también institucional; por otra, para paliar graves dificultades de la hacienda pública. En aras de tales objetivos, se causaron importantes mermas en el sector voluntario. Sin pretensión de exhaustividad y con algunos contrapuntos, se ejemplifica seguidamente este fenómeno.

Durante la vigencia de la Ilustración, se mantienen entidades precedentes de su signo o compatibles, como la Real Academia Española –creada por Felipe V en 1714- o los Montes de Piedad –el de Madrid data de 1702-. Y se producen algunas altas importantes en el sector voluntario, como las dos siguientes. Bajo el reinado de Carlos III, con el fin de canalizar ideas y apoyos a la política ilustrada de racionalización económica y social, el poder político impulsó la creación de entidades análogas a la precursora Sociedad Vascongada de Amigos del País. La madrileña, que desempeñaría el papel más importante –y que, aunque decaída, subiste-, fue creada y aprobada en 1775. En 1792, se establecieron en España las Hijas de la Caridad, que vendrían a tener obras educativas y de servicios sociales propios, así como a colaborar con entidades públicas y privadas diversas. Pero fue de mayor alcance la acción devastadora de los ilustrados en el sector voluntario histórico. Mediante la Pragmática Sanción, dada por Carlos III en 1767, se determinó la expulsión de la poderosa e influyente Compañía de Jesús de todos territorios de la Corona y la "ocupación de sus temporalidades" –parte del vacío que dejaron en la función educativa sería ocupado por los escolapios-. Por su efecto obstaculizador de la economía, se disolvieron las gremios; éstos, aparte de sus funciones profesionales, desempeñaban un importante papel de protección social mutualista -la creación de algunos montepíos no compensó en modo alguno su cese-. Se disolvieron hermandades y cofradías religiosas, acusadas de excesos en sus celebraciones corporativas –y acaso molestas por su autonomía-; muchas de tales entidades cumplían también funciones asistenciales. Los patrimonios de fundaciones y entidades asimiladas fueron objeto de eventuales depredaciones, así: los bienes de los pequeños hospitales de Madrid fueron tomados para dotar al Hospital General. Aparte de acciones singulares, el sector voluntario sufrió graves pérdidas en sus bienes con carácter general por efecto de la política desamortizadora iniciada durante el reinado de Carlos III y que se acentuaría en el de Carlos IV, con la inmoderada política de Godoy para auxiliar las insuficiencias de la hacienda real, en parte relacionadas con la política exterior (guerras y convenios) (Tomás y Valiente, 1989). Constituye un extremo de tal política la gestión ante Pío VII de autorización para la venta

en beneficio del erario público, con la previsión –problemática, por aquel entonces- de una contrapartida de renta del 3%, de la séptima parte de los predios de las entidades de las entidades de la Iglesia, incluidas fundaciones; fue concedida en 1806.

La sangría continuó tras la ocupación francesa, en algún caso con rara continuidad. José Bonaparte dictó decretos de disolución o reforma de comunidades religiosas. Las Cortes de Cádiz acordaron, por Decreto de 17 de junio de 1812, medidas de desamortización eclesiástica de comunidades extinguidas o reformadas por José Bonaparte. La Guerra de la Independencia incidió de modo especial en algunos recursos del sector voluntario: En 1792, se censaron 3.371 pósitos reales y 2.865 de fundaciones (eran fondos de cereales para la concesión de préstamos con intereses bajos); en la época de referencia, los pósitos fueron obligados a prestar ayuda a la hacienda real y resultaron definitivamente dañados con ocasión de la guerra de 1808. Procede recordar, en relación con medidas posteriores, que la Constitución de 1812 contenía preceptos por los que se asignaba al Estado –mediante los ayuntamientos principalmente- responsabilidades en beneficencia y en instrucción, función y materia con amplia presencia a la sazón del sector voluntario.

Tras el acceso al trono de Fernando VII en 1814, se suceden las ideologías y los políticos absolutistas y liberales, lo que da lugar a vaivenes notables en diferentes campos políticos. Por de pronto, la anulación de la Constitución de 1812 decretada por el Rey el mismo año de su acceso al trono bloquea el desarrollo de los preceptos de aquella relativos a beneficencia y educación. El pronunciamiento de Riego y la jura de la Constitución de Cádiz por el Rey, en 1820, hizo posibles cambios potencialmente importantes para el sector voluntario. En dicho año se autoriza, por ejemplo, el Ateneo de Madrid. Y a finales del siguiente se aprueba la primera Ley general de Beneficencia, que fue promulgada por el Rey el 6 de febrero de 1822. La misma establecía la estatización municipalista de la acción benéfica, cuyos recursos privados habrían de pasar al sector público (art. 25). El restablecimiento del absolutismo, en 1823, tras la intervención militar francesa, da lugar a la inversión de la pauta política, que cabe ejemplificar con las dos medidas del trienio constitucional indicadas: se cierra el Ateneo de Madrid y se anula la Ley de Beneficencia. Hubo continuidad, en todo caso, en la política .

Durante la regencia de María Cristina, tras la muerte de Fernando VII en 1833, se producen iniciativas institucionales de actualización del sector voluntario, tales como las siguientes: en 1835, se restaura el Ateneo madrileño; en 1838, se autoriza la Caja de Ahorros de Madrid, vinculada al Monte de Piedad. Esta sería emulada en otras localidades y divisiones administrativas mediante iniciativas de promotores institucionales diversos. Seguirá, en todo caso, la erosión de las bases económicas de las entidades patrimoniales; recuérdense especialmente las leyes desamortizadoras de bienes eclesiásticos de Mendizábal (1836-37).

El largo reinado de Isabel II da también ocasión a medidas de desarrollo del sector voluntario. La propia Corona apoya las Sociedades Económicas de Amigos del País e impulsa ciertas iniciativas cívicas nuevas, como la Academia para el estudio de las ciencias naturales. Nacen varias órdenes religiosas activas, sobre todo en asistencia social e instrucción y educación (ver fuentes de la Conferencia Española de Religiosos), así como otras instituciones del mismo objeto (Ruiz de Olabuenaga, 2005: 140). La Sección Española de la Asociación Internacional de Socorros a Militares Heridos en España, primera denominación de Cruz Roja Española, fue instituida por Real Orden de 6 de julio de 1864. Su misión humanitaria de carácter principalmente sanitario vino dada por la Conferencia Internacional constituyente de la organización y también tiene inspiración internacional su condición auxiliar de los poderes públicos que, a título de muestra, puede verse en este testimonio que procede del Informe del Presidente de Cruz Roja Española (abril de 1938) a la XVI Conferencia Internacional: "Debe coadyuvar –Cruz Roja- de un modo especial con el Estado en la labor sanitaria e higiénico social, es decir, en todas aquellas actividades que tiendan a mejorar el índice demográfico y aumentar el vigor físico y valor moral de sus individuos, que es tanto como decir el de la nación y la raza."(compilado en Clemente, 1990: 275). En cuanto a la continuación de la política liberal, es obligado recordar que, tras algunos intentos fallidos, bajo gobierno moderado, se opta por elaborar una nueva Ley general de Beneficencia; fue promulgada el 20 de junio de 1849. Su planteamiento, en lo que interesa a esta exposición, es mucho menos radical que su precedente: declara públicos los establecimientos de beneficencia, pero excluye de tal desamortización a los privados funcionalmente legítimos (art. 1º). Esta opción moderada no anula, de todos modos, la acción devastadora del sector voluntario debida sobre todo a los gobiernos liberales del reinado de Isabel II. La línea de socorro a la hacienda pública culmina con la Ley Madoz de desamortización general, por la que se declaran en estado de venta, además de bienes públicos y eclesiásticos, los de cofradías y entidades de beneficencia. Aparte de la política desamortizadora, se adoptaron también medidas supresoras de asociaciones de ayuda mutua, como las hermandades de ciegos –se juzgó de mal gusto el repertorio literario que utilizaban en su mendicación-. Y se dictaron disposiciones supresoras de asociaciones piadosas sin especial atractivo patrimonial.

La acción política ilustrada y liberal relativa al sector voluntario histórico reseñada causó en el mismo enormes mermas. Tras la desamortización de los bienes del hospital de Antezana –fundado en el siglo XV y en Alcalá de Henares-, los Cofrades del Cabildo de Caballeros de la Fundación acordaron mantener dicho establecimiento a sus expensas –sigue activo en la actualidad-. También en Alcalá de Henares, pasado cierto tiempo desde la desamortización de los bienes de la Universidad que fundara Cisneros -en 1851-, se constituyó una Sociedad de Condueños con el fin de rescatar el patrimonio arquitectónico de aquella –el mismo que recibiría sin coste la actual Universidad de Alcalá-. Y se dieron casos de cofradías que no cumplieron las disposiciones que las suprimieron oficialmente. Pero tales iniciativas no alteran de modo significativo el efecto devastador de la acción pública del periodo indicado. Algunas fundaciones desaparecieron. Otras subsis-

tieron sin actividad: a la Carlos de Amberes, de Madrid, le quedó sólo un oratorio, con algunas pinturas de valor.

Por su duración (1875-1931), resulta obligado hacer parada en la Restauración. Son características de este periodo las iniciativas, no sólo del sector público y del económico, relacionadas con la cuestión social, que se potenciaría en el primer tercio del siglo XX: desarrollo de la previsión social, asociacionismo obrero, extensión de la beneficencia a los trabajadores validos sin empleo, etc. Es característico de esta época el fomento de la previsión económica de los particulares, en lo que jugaron un papel destacado las Cajas de Ahorro. Y cabe destacar también el despliegue de las órdenes religiosas activas y otras instituciones de objeto educacional e institucional, que continúa el desarrollo de la acción de órdenes religiosas activas y otras instituciones con funciones de asistencia social e instrucción y educación principalmente. Puede ser ejemplo de acción voluntaria crítica la realizada por la Institución Libre de Enseñanza, creada en 1876. En relación con las entidades tradicionales, procede recordar dos normas que vendrían a tener un efecto negativo importante: el Real Decreto de 14 de marzo de 1899, sobre Reorganización de Servicios de la Beneficencia Particular y el Real Decreto de 25 de octubre de 1908, sobre Rendición de Cuentas de la Beneficencia Particular. La primera de dichas normas obligó a invertir el capital permanente (no consumido en el cumplimiento le sus fines) de las entidades afectadas en títulos de la deuda interior perpetua al 4% (art. 8º). Esta medida de seguridad patrimonial, como consecuencia de la desvalorización de la moneda a lo largo del siglo XX, vendría a determinar la descapitalización de las entidades afectadas; lo que fue objeto de medición en un trabajo promovido por Cáritas Española (Alegre y Arranz, 1965, I: 397). El Real Decreto de 1908 estableció la obligación de que las entidades de dicho sector depositasen todos sus valores en el Banco de España o Caja de Depósitos que les correspondiese (art. 3º), así como el requisito de presentar un certificado de haber rendido cuentas al Protectorado (art. 1º) para cobrar las rentas de los valores depositados. Las entidades depositarias fueron acumulando los importes correspondientes a las muchas entidades benéficas que no lo presentaron (Oliva Valdés, 1999: 224), lo que constituye otra pérdida importante para el sector voluntario histórico.

El Decreto-Ley de 21 de noviembre de 1929 establece la regulación general de las Cajas de Ahorro. Durante la Segunda República, por Decreto de 14 de 1933, se adopta la que puede considerarse norma de referencia de estas instituciones, su Estatuto. El mismo atribuye a las Cajas el carácter de instituciones benéfico-sociales (art. 1) y les asigna la misión financiera principal de administrar el "ahorro de primer grado", y estos dos cometidos sociales: "estimular a los imponentes" y "realizar obras sociales y benéficas" (art. 2). En cuanto a la relación con el sector público, el Estatuto de 1933 pone a las Cajas bajo la tutela del Ministerio de Gobernación y las considera auxiliares del Ministerio de Trabajo y Previsión. Establece, por otra parte, que sus reservas alcanzarán el 10% de los saldos de los imponentes, si bien para ello no podrán afectar más del 50% de las utilidades líquidas

(arts. 43 y 44); ello significa que la parte de las mismas dedicadas a obras benéficas y sociales no será inferior al 50%. En cuanto a daños en el sector voluntario, debe recordarse en primer lugar que la Constitución de 1931 prohíbe las ayudas públicas a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas (art. 26) -prohíbe también a las mismas "ejercer la industria, el comercio o la enseñanza"-. La Ley de Congregaciones, de 2 de junio, de 1933, restringió la actividad asociativa de las órdenes religiosas. Aparte de ello, sobre todo tras iniciarse la guerra del 36, las entidades confesionales, sus integrantes y sus recursos materiales sufren graves restricciones y violencia, en buena parte fácticas.

En la zona nacional, por Decreto de 13 de septiembre de 1936, se declara fuera de la ley a "todos los partidos y agrupaciones políticas o sociales que, desde la convocatoria de las elecciones celebradas en fecha 16 de febrero del corriente año han integrado el llamado Frente Popular, así como cuantas organizaciones han tomado parte en la oposición hecha a las fuerzas que cooperan al Movimiento Nacional." En el curso de la guerra civil, el gobierno de Franco adopta una medida de signo corporativista que transformaría radicalmente el panorama asociativo de la ceguera (Garvía, 1997). Por Decreto de 13 de diciembre –festividad de la patrona de los ciegos- de 1938, se instituye la Organización Nacional de Ciegos: "Dependiente del Ministerio del Interior, se crea la Organización Nacional de Ciegos, que agrupará en ella, obligatoriamente, a todos los invidentes españoles, con fines de ayuda y para la resolución de sus problemas específicos. En dicha Organización se fusionarán todas las entidades existentes en la actualidad, tanto culturales y de trabajo como de otro carácter, siempre que traten con los problemas relacionados con los no videntes." (art. 1). La naturaleza institucional de la entidad fue definida así en su Reglamento, aprobado por Orden 28 de octubre de 1939: "La Organización Nacional de Ciegos de España, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de su creación, de 13 de diciembre de 1938, es una entidad de Derecho Público y de Beneficencia General…" (art. 1). El Reglamento asigna a la ONCE en exclusiva una amplia misión que abarca desde la seguridad de subsistencia hasta la prevención de la ceguera (art. 3). Sin perjuicio de su carácter asociativo, la condición de entidad de derecho público y la obligatoriedad de la afiliación sitúan a la ONC inicial fuera del sector voluntario. El carácter público de la entidad legitima su participación en el monopolio estatal del juego, mediante el "Cupón pro Ciegos", previsto en el Reglamento que lo considera "forma excepcional y exclusiva de ingresos para los no videntes imposibilitados de desempeñar una profesión u oficio especial." (art. 14.a).

El régimen de Franco aplica la política de nacionalizaciones a otras actividades asociativas especializadas, no sólo del sector voluntario. Por Decreto de 22 de febrero de 1941, se encomienda a la Secretaría General del Movimiento la gestión de la actividad deportiva, mediante la Delegación Nacional de Deporte. La Ley de 24 de junio de 1941 instituye la Sociedad General de Autores de España, que absorbe a varias entidades de su clase –medida de signo unificador y corporativista-; la cual pervive. La Ley, de 29 de julio

de 1943, de Ordenación Universitaria encuadra a las asociaciones de estudiantes universitarios, mediante el Sindicato Español Universitario, en la Organización Sindical, única y controlada por el Gobierno y articulada en el Estado –nacionalsindicalista-.

El totalitarismo franquista hace una excepción –igualmente totalitaria- en materia asociativa con la Iglesia Católica, al establecer el Fuero de los Españoles, aprobado por Ley de 17 de julio de 1945, la confesionalidad católica del Estado, la protección oficial de esa religión y su exclusiva para las manifestaciones religiosas externas (art. 6). Las relaciones con la Iglesia Católica de los poderes públicos quedan reguladas por el Concordato entre la Santa Sede Apostólica y el Estado Español, de 27 de agosto de 1953, que es una expresión formal del llamado nacionalcatolicismo. Con carácter general, el Concordato reconoce a la Iglesia Católica plena libertad para el ejercicio de su función (art. 2). El Concordato reconoce personalidad jurídica a todas las "instituciones y asociaciones religiosas –se refiere a las de confesión católica-"; extiende dicho reconocimiento a las que se erijan con posterioridad al Concordato, salvo el trámite de comunicación por escrito; y reconoce a las autoridades eclesiásticas todas las facultades de gestión y vigilancia económica de sus entidades (art. 4). La prohibición de la expresión pública de las otras religiones viene a levantarse por efecto de la Declaración sobre libertad religiosa (1965), aprobada por el concilio Vaticano II, que lleva al régimen de Franco a modificar el precepto citado del Fuero de los Españoles, mediante Ley Orgánica de 10 de enero de 1967 (disposición adicional primera). Salvado este obstáculo, se promulga la Ley 44/1967, de 28 de junio, regulando el ejercicio del derecho civil a la libertad en materia religiosa, la cual posibilita el asociacionismo de las confesiones no católicas, mediante un trámite de petición de reconocimiento y registro (cap. III). Quede nota, finalmente, de una cláusula aun de actualidad: se adopta la previsión de constituir un patrimonio de la Iglesia que asegure la cobertura de sus necesidades y en tanto ello se logra, se acuerda que "el Estado, a título de indemnización por las pasadas desamortizaciones de bienes eclesiásticos y como contribución a la obra de la Iglesia a favor de la Nación, le asignará anualmente una adecuada dotación" (art. 19.2).

Al final de la etapa franquista, el Decreto 1838/1975, de 3 de julio, regula la creación de Cajas de Ahorro y la distribución de beneficios. En esta segunda materia, la citada norma marca la dirección de la seguridad financiera, que lleva aparejada la subordinación a la misma de la aplicación de excedentes a las obras benéfico-sociales (art. 7). Esto se corresponde con el desplazamiento del centro de gravedad de las citadas instituciones hacia la función financiera común. Ya no era posible un subtítulo como el que se diera la Caja de Ahorros Vizcaína en un folleto difusor de su convocatoria de premios para los beneficiarios de casas baratas de 1927: "Similar y colaboradora del Instituto Nacional de Previsión".

3. DEMOCRACIA, ESTATISMO Y… PRAGMATISMO

Salvo que los partidos políticos son ajenos al objeto de esta exposición, quede nota de que, por obvia necesidad instrumental, fueron regulados positivamente en la transición a la democracia. El sector voluntario propiamente dicho, en cambio, no sería objeto de reformas institucionales hasta después de aprobarse la Constitución de 1978, la cual incluyó, entre los derechos fundamentales, los de asociación (art. 22) y fundación (art. 37). El desarrollo de los mismos se llevaría a cabo de modo no sistemático, sino oportunista. Según veremos después, se demoró mucho tiempo la promulgación de las leyes generales de asociaciones y fundaciones, así como de política general relativa a las mismas. Se abordaron antes ciertas regulaciones específicas y políticas parciales.

3.1 Dos operaciones singulares

La Constitución de 1978 garantiza la libertad religiosa y desvincula al Estado de cualquier confesión, pero establece la cooperación de aquel con la Iglesia Católica y las demás confesiones (art. 16). En el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, de 4 de diciembre de 1979, entre la Santa Sede y el Estado Español, éste se compromete a colaborar con la Iglesia Católica española apuntando hacia su autonomía económica. Al efecto se prevé un plan en tres etapas: 1ª) mantenimiento de la dotación presupuestaria única durante tres años; 2ª) establecimiento de una asignación tributaria, cuya importe se deduciría en los tres años de su implantación de la dotación presupuestaria; 3ª) sustitución de la dotación por la asignación.

Para el área religiosa, se promulga la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, que fue precedida por acuerdos –principalmente el de 3 de enero de 1979- mediante los que se revisó el Concordato de 1953. La Ley 7/1980 reconoce personalidad jurídica –civil- a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas –no sólo católicas, claro- mediante el simple trámite de inscribirse en un registro público (art. 5.1). La Ley de Libertad Religiosa reconoce, por otra parte, a las iglesias, confesiones y comunidades religiosas capacidad para crear y fomentar "asociaciones, fundaciones e instituciones con arreglo a las disposiciones del Ordenamiento Jurídico general" (art. 6.2).

El cambio político hizo posible la manifestación de reivindicaciones de renovación en la ONCE. Las mismas no buscaban suprimir la peculiaridad corporativa de la entidad, sino aflojar el control gubernamental. El régimen jurídico de la entidad fue modificado por el Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo que, además de obviar la obligatoriedad de afiliación y la exclusividad asociativa, sustituye su integración en la línea de mando gubernativa por la fórmula del Protectorado (arts. 1 y 7). En cuanto a su naturaleza, el citado Real Decreto califica a la ONCE como "Entidad de derecho público", y le mantiene sus anteriores beneficios. La misión de la ONCE sigue consistiendo en la realización de funciones de prevención, rehabilitación, integración, etc., pero la responsabilidad exclusiva

anterior para a ser compartida con entidades públicas y privadas –sin que llegue a determinarse lo que ha de hacer cada parte- (art. 2).

El régimen institucional de la ONCE fue modificado por el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, que introduce algunos cambios dignos de ser reseñados. El carácter público de la entidad se expresa ahora asignándole el carácter de "Corporación de Derecho Público" y la hace objeto del Protectorado del Estado (art. 1). El nexo con la Administración del Estado (central) lleva aparejado (art. 2) que las actividades de la entidad se "coordinarán con los objetivos y criterios del Ministerio de Asuntos Sociales y de los demás órganos competentes de las Administraciones Públicas"; se establece además que la ONCE "colaborará con el Ministerio de Asuntos Sociales y las restantes Administraciones Públicas, así como con las Entidades privadas, en la ejecución de las políticas de integración social de las personas con minusvalía…". He aquí, por cierto, una base formal del intervencionismo de protección-dominación de la ONCE respecto a las entidades voluntarias –sobre todo asociaciones- de y para las personas con discapacidades.

3.2 Estatismo y politización en el frente social

No sólo por su función y magnitud, sino también por su importante relación con el sector voluntario, merece ser considerada aquí la política social. A partir de los años 80 del pasado siglo, en el mundo desarrollado se abre un proceso crítico al Estado de bienestar (Ascoli, 187, 120-121). Se denuncian, por una parte, su burocratización y sus limitaciones en la función redistributiva. Se le imputa como presunto responsable de las dificultades de las economías y, tras la crisis subsiguiente a la alzas de los precios del petróleo en el decenio de los 70, se dan voces de alarma sobre su crisis financiera (OCDE, [1981], 1985). En el orden de los hechos, se produjeron importantes ajustes en la protección social pública. Esta política dio paso a una mayor intervención directa y de colaboración con los poderes públicos de las entidades voluntarias dedicadas a la acción pro bienestar, lo que propició el incremento de la importancia funcional de dichas entidades.

En el periodo indicado, salvo excepciones, la opinión política española no entendió o no quiso asumir la crisis del Estado de bienestar convencional. Debió de ser factor importante de ello el retraso español en el desarrollo del mismo. Pudo influir también la falta de información Y pudo influir igualmente la continuidad de la conciencia estatista generada por el régimen anterior, que se manifestó ampliamente en la opinión política de los primeros años de la democracia. La práctica pública no se atuvo a esa conciencia y fue relativamente compleja (Rodríguez Cabrero, 2004: 113-115). Pero produjo algunas medidas relativas al sector voluntario de signo estatista y politizador que merecen ser reseñadas.

La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) fue preparada mediante un largo proceso de consultas extraparlamentarias y fue aprobada con el apoyo de todos los grupos parlamentarios; cabe, pues, pensar que sea un buen

exponente de la conciencia del momento. Estableció compromisos y medidas de prevención de las deficiencias y de atención a las personas con discapacidad en las diferentes ramas sociales. Creó un sistema de servicios y prestaciones de responsabilidad pública en las ramas sanitaria, educativa, de rentas personales y de servicios sociales. A la vez, se instaba la intervención de dichos poderes en la actividad económica, para proveer a la integración de las personas con discapacidad, en el trabajo y en el medio residencial y urbanístico, principalmente.

Para la realización de tales compromisos públicos, la LISMI establece un régimen de colaboración obligatoria, no sólo para el sector público, sino para el privado: "A estos efectos estarán obligados a participar, para su efectiva realización, en su ámbito de competencias correspondientes la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, los Sindicatos, las entidades y organismos públicos y las asociaciones y personas privadas" (art. 3.2). Tal régimen estatista de colaboración privada, por cierto, ni siquiera llegó a intentarse.

A la sazón, el sector voluntario contaba con un currículo mejor que el público. Pese a ello, en una nueva expresión de estatismo, la norma encomienda a éste la prestación a aquel, no sólo de apoyo material, sino también técnico: "asesoramiento técnico, coordinación, planificación y apoyo económico" (art. 4.1). Y establece que "será requisito indispensable para percibir dicha colaboración y ayuda que las actuaciones privadas se adecuen a las líneas y exigencias de la planificación sectorial que se establezca por parte de las Administraciones Públicas" (art.4.2).

En la coyuntura del cambio de régimen político, las Cajas de Ahorro habían confirmado su mutación hacia la función financiera común. El Estado nacido de la Constitución de 1978, durante la primera legislatura regida por el PSOE, incidió sensiblemente en el estatuto de las Cajas siguiendo la política de seguridad financiera. El Real Decreto 502/1983, fijaba un mínimo para reservas del 50% de los excedentes líquidos (art. 3). La Ley 13/1985, de 25 de mayo, confirma dicha medida (art. 10.3). El Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, por el que se desarrolla dicha ley abre, para situaciones excepcionales, la posibilidad de que se destinen a reservas la totalidad de los beneficios netos (art. 5.1). Por supuesto, la política de mayor aseguramiento de las reservas supone la reducción de los excedentes líquidos de aplicación obligatoria a las obras benéfico-sociales.

También en la primera legislatura dominada por el PSOE se producirá un cambio radical en el gobierno de las Cajas, mediante la Ley 31/1985, de 2 de agosto, que establece las normas básicas de sus órganos rectores. La citada ley, en la regulación de la Asamblea General, establece que "Las Corporaciones Municipales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad tendrán una participación del 40% de los Consejeros generales." (art. 2.3.a). A los impositores les asigna la norma el 44% de puestos (art. 2.3.b), pero su desvinculación orgánica hace muy difícil que puedan actuar como fuerza o fuerzas cohe-

sionadas. Ello propicia la hegemonía de hecho de los representantes políticos, con lo que se quiebra, también de hecho, la condición institucional voluntaria original de las Cajas de Ahorro.

En los primeros años de la democracia, se produce un cambio en la política de oferta de Cruz Roja Española. El desarrollo de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social en la segunda parte del periodo franquista había propiciado la concertación de plazas hospitalarias de Cruz Roja. Pero parece que dicha prestación vino a no ser satisfactoria para ésta desde el punto de vista económico en los primeros años del presente régimen político. Por ese tiempo, la política de subvenciones para actividades de entidades voluntarias en servicios sociales y programas conexos ofrecía mejores posibilidades. Ello debió de influir en que la preferente y tradicional dedicación a la atención sanitaria de Cruz Roja fuera perdiendo fuerza en favor de los servicios sociales y, sobre todo, de la atención a conjuntos de personas con necesidades especiales –o vulnerables-.

La vinculación institucional al Estado de Cruz Roja Española vino a derivar en ocupación política al nombrar el Gobierno del PSOE, en 1985, a un miembro de su partido para el cargo de Presidente –por primera vez, remunerado-. Poco después se inicia un proceso de aligeramiento formal de la tutela gubernamental y de democratización interna, que asumiría el Gobierno mediante el Real Decreto 1474/1987, de 27 de septiembre, y que abocaría a los nuevos Estatutos de la entidad, aprobados en 1988. El principio de independencia formal de Cruz Roja en el plano internacional no impidió el enfeudamiento político de la española, según pusieron de manifiesto las irregularidades económicas que se hicieron públicas en 1992 y que dieron lugar a la dimisión de la Presidenta. Parece que este hecho motivó un cambio de política.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad institucionaliza una política pública de carácter universalista (art. 3), para lo que instituye un Sistema Nacional de Salud, gestionado por el sector público. La Ley reconoce a los agentes privados las libertades de ejercicio (art. 88) y empresa (art. 89), garantizadas por la Constitución. En este contexto, los actores privados cuentan con cuatro vías de relación. Las organizaciones patronales y sindicales tienen opción a participar en funciones de alta dirección y control (arts. 5 y 53). Los hospitales generales y otros servicios privados pueden solicitar vincularse al Sistema Nacional de Salud mediante convenios de prestación de servicios, que se remuneran de acuerdo con módulos de coste, teniendo prioridad para tal vinculación las entidades de carácter no lucrativo (arts. 66 y 90). Las entidades privadas, como las públicas, podrán recibir subvenciones para actividades extraordinarias "de alto interés social" (art. 91). Finalmente, "La administración sanitaria facilitará la libre actividad de las Asociaciones de usuarios de la Sanidad, de las Entidades sin ánimo de lucro y Cooperativas de tipo sanitario, de acuerdo con las legislación aplicable, propiciando su actuación coordinada con el sistema sanitario público" (art. 92.1).

De lo anterior se sigue que la Ley General de Sanidad sitúa al sector voluntario en una posición marginal. El Sistema Nacional de Salud le permite los papeles de eventual proveedor de servicios, mediante pago concertado y reglado, y más eventual aun receptor de subvenciones. Se trata, de todos modos, de relaciones bien definidas y ajustadas al derecho administrativo. Finalmente, la Ley prevé que el sector voluntario se beneficie de un régimen de facilidad de funcionamiento no precisada.

3.3 Pragmatismo

Pese al discurso y a la legislación básicamente estatistas en los primeros años de dominio del PSOE, sus gobiernos asumieron y aun incrementaron la tradicional colaboración de y a favor de las entidades voluntarias, sobre todo en el caso de las dedicadas específicamente a personas afectas de debilidad personal o subparticipación social. Por la distribución de competencias, una parte importante –con expectativas de ampliación- de los servicios públicos para dichos campos de acción había sido traspasada a las Comunidades Autónomas. Pero, el Gobierno aprovecharía la ocasión de una medida pendiente relativa a la Iglesia Católica para ampliar y mejorar la acción subvencionadora en favor de las entidades aludidas.

Con retraso, mediante la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 (disposición adicional quinta), se establecía la asignación tributaria prevista en el Acuerdo sobre Asuntos Económicos ente el Estado y la Santa Sede. Dicha asignación se cifró en el 0,5239% -0,5, en el uso común- de la cuota íntegra del Impuesto sobre las Rentas de las Personas Físicas. El porcentaje quedó abierto a posibles modificaciones mediante las leyes de presupuestos. En la norma indicada se facultaba a los contribuyentes para que atribuyan su aportación a colaborar en el sostenimiento de la Iglesia Católica o a "otros fines de interés social".

En lo que concierne a la Iglesia Católica, la asignación tributaria establecida no permitió cubrir la segunda etapa de la ruta prevista al suscribirse el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, de 4 de diciembre de 1979, entre la Santa Sede y el Estado Español (García Díaz, 1990, 473). Fue causa de ello que el citado porcentaje se calculó mediante el supuesto –obviamente infundado- de que todos los españoles optarían por contribuir a la Iglesia Católica.

Los "otros fines de interés social" fueron fijados inicialmente por el Real Decreto 825/1988, de 15 de julio, en estos términos (art. 2): por una parte, "los programas de cooperación y voluntariado sociales desarrollados por la Cruz Roja Española y otras organizaciones no gubernamentales y entidades sociales, sin fines de lucro, dirigidos a ancianos, disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales, personas discapacitadas para el trabajo o incursas en toxicomanía o drogodependencia, marginados sociales y, en general, a actividades de solidaridad social para cubrir necesidades sociales de interés general"; y por

otra, "los proyectos y programas que las mencionadas organizaciones realicen en el campo de la cooperación internacional al desarrollo en favor de las poblaciones más necesitadas de los países subdesarrollados."

Se previó la división de la recaudación en dos fondos: uno formado por el 80%, que se destina a España, y que viene siendo gestionado por los órganos de la Administración General del Estado competentes en "asuntos sociales"; otro, para la cooperación internacional, que recibe el 20% y lo administra el Ministerio competente en Asuntos Exteriores. A su vez, los ministerios gestores canalizan los fondos del 0,5 mediante las entidades voluntarias que concurren a las correspondientes convocatorias anuales.

La asignación del IRPF para "otros fines de interés social" y la política relativa a la misma se mantuvieron, a la vez que su recaudación siguió una tendencia creciente. Se mantuvo también el trato privilegiado a Cruz Roja Española, de modo que la opción estratégica relativa a su dedicación principal que tomara anteriormente le resultó provechosa.

No faltaron en España interpretaciones de las adaptaciones del Estado de bienestar convencional en los países desarrollados en Europa en clave de contracción neta que habría producido un efecto impulsor por suplencia del sector voluntario. Y no faltaron tampoco aplicaciones de este supuesto al caso español. Los datos que siguen (Casado, 2003a, 203-220) sugieren que aquí, en las tres primeras legislaturas dominadas por el PSOE, el gasto público directo e indirecto (contratos y conciertos) creció y crecieron también las transferencias públicas al sector voluntario:

- Establecimientos sanitarios con internado, 1984 a 1993: el gasto público crece en términos absolutos y en relación al PIB (del 2,68 al 3,45%); el gasto del sector voluntario crece en valor absoluto, pero no varía en relación al PIB (0,29%); los ingresos del sector voluntario procedentes del público crecen en valor absoluto y también en relación al PIB (0,18 a 0,20).

- Servicios sociales (personales), 1980 a 1990: el gasto público crece en valor absoluto y en relación al PIB (0,33 a 0,57%); el gasto público en conciertos –principalmente con entidades voluntarias- de servicios residenciales pasan del 1,25 al 3,65%; las transferencias corrientes a las entidades privadas pasan del 4,13 al 12,94% del gasto público en la rama.

4. REFORMAS GENERALES DEL RÉGIMEN INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES VOLUNTARIAS

Avanzado el decenio de los 80, se registraron en la ciudadanía síntomas de crisis del ideal estatista. En el ámbito gubernamental, una portavoz de la Dirección General de Servicios Sociales, de la Administración entonces llamada Central, con ocasión de las III Jornadas de Economía de los Servicios Sociales, celebradas en 1988, hizo un reconocimiento público del pluralismo institucional: "Ahora bien, la función que le corresponde desarrollar al Estado actual, de prestación de servicios públicos, no comporta el monopolio administrativo de tal tipo de actividad, sino que al contrario y sobre todo en el área asistencial, ha sido desde siempre compartida con otras Entidades e Instituciones entre las que, como es lógico se encuentran presentes las asociaciones sin fin de lucro y fundaciones." (De Benavides Castro, 1992, 75). Cuatro años después, la propia Ministra de Asuntos Sociales, en comparecencia ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado que tuvo lugar el 15 de junio de 1992, se identificó con la fórmula del *welfare mix* en los siguientes términos: "Hoy, el Estado Social de Derecho, el Estado de Bienestar, se entiende como Estado pluralista y mixto, dentro de una estructura triangular en la producción del bienestar donde el Estado, las organizaciones y el tejido asociativo sin fin de lucro y el mercado, constituyen los ejes básicos para el desarrollo de la provisión de servicios sociales." Así, se estaban abriendo puertas en la ciudadela gubernamental para reformas generales del estatuto jurídico del sector voluntario.

4.1. Reformas del PSOE González

Según cierto documento inédito, fechado el 1 de diciembre de 1994, tuvieron lugar "cinco sesiones organizadas por el Ministerio de Asuntos Sociales, con la participación de representantes del Ministerio de Justicia e Interior y de siete asociaciones más representativas" en orden a la elaboración de una ley de fomento del asociacionismo y de la participación ciudadana. Pero la primera reforma de alcance general del sector voluntario no tendría como objeto principal las asociaciones, sino las fundaciones. Tal vez influyera en esta precedencia el trabajo en pro de ellas acumulado desde muchos años atrás, así como la dependencia parlamentaria del Gobierno del PSOE.

A comienzos del siglo XX, se produjeron algunos estudios de iniciativa pública sobre el problema de los patrimonios fundacionales. El propio sector voluntario, mediante Cáritas Española, generó en los años 60 una iniciativa destinada a redimir al subsector fundacional del daño recibido de la acción pública, que le había llevado a perder gran parte de su potencial histórico. La investigación llevada a cabo al servicio de la iniciativa citada estimó que las 9.600 fundaciones existentes en 1913 se habían reducido a 4.425 en 1963 (Alegre y Arranz, 1965, I: 398). Por otra parte, de 1902 a 1963, el valor de las láminas de la Deuda Perpetua Interior, en las que se vieron obligadas –por Real Decreto de 14 de marzo de 1899- a invertir su capital las fundaciones, había perdido más de un 90% de su

valor por efecto de la depreciación de la peseta (Alegre y Arranz, 1965, I: 401). Al servicio de la empresa indicada, mediante el liderazgo del Presidente de Cáritas Española, Francisco Guijarro, se creó la organización Fomento de Entidades Benéficas (FOEBE), que combinaba la función de ayuda técnica con la de recuperación institucional. La gestión de tales objetivos fue llevada después por el citado Guijarro -siendo Gerente de la Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO)- , a una serie de encuentros sobre Entidades sin Finalidad Lucrativa, que se inician en 1973 -su documentación fue editada, a partir de 1974, por Fundesco-. De tales encuentros surge la Asociación de Directivos de Entidades no Lucrativas Españolas (ADENLE), creada en 1978. Y fue obra de ésta el Centro Nacional de Fundaciones, el cual vino a ser de hecho un órgano de enlace de las mismas. Esta empresa no logró que el franquismo asumiera sus reivindicaciones, pero le sobrevivió y continuó su brega. Al cabo de quince años de aprobarse la Constitución, la acción de ADENLE, al parecer con la ayuda del grupo parlamentario de Convergencia y Unió –conservador y democristiano-, que a la sazón apoyaba al Gobierno del PSOE, daría fruto.

Ley de fundaciones y mecenazgo

La primera norma jurídica de carácter general concerniente al sector voluntario que se promulga tras aprobarse la Constitución vigente fue la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General (de fundaciones y de mecenazgo, en denominación abreviada). Ese largo título formal describe dos objetos de carácter jurídico muy diferente. El primero venía determinado por la Constitución, a la que debía acomodarse el derecho de fundaciones, tanto en lo que concierne a la libertad de creación, como en lo tocante a división de competencias entre el Estado (central) y las Comunidades Autónomas. El segundo objeto de la norma consiste en el establecimiento de una política de incentivos a favor del sector voluntario, de modo que era claramente opcional. Y fue una opción, por cierto, que puede servir para confirmar el decaimiento del discurso estatista sobre el sector voluntario del PSOE González.

La Ley 30/1994 regula las fundaciones en su título I. Las define como "organizaciones constituidas sin ánimo de lucro", a la vez que mantiene el concepto tradicional de fundación como patrimonio afecto a fines determinados (art. 1.1) y dotado de personalidad jurídica (art. 3). Exige la Ley que esos fines sean de interés general, cualidad que la ley atribuye a los "de asistencia social, cívicos, educativos, culturales, científicos deportivos, sanitarios, de cooperación, para el desarrollo, de defensa del medio ambiente o de fomento de la economía o de la investigación, de promoción del voluntariado, o cualesquiera otros de naturaleza análoga" (art. 2.1). Habilita la Ley para la institución de fundaciones, además de a las personas físicas -actores tradicionales de esta función- a las perso-

nas jurídicas privadas y públicas (art. 6.1). También es flexible el nuevo régimen jurídico en lo que atañe a la obtención de ingresos mediante sus actividades (art. 24). La Ley 30/1994 mantiene el tradicional régimen de tutela, mediante el Protectorado, pero liberaliza –en el sentido etimológico del término, no en el histórico- su régimen financiero.

La Ley 30/1994, de 24 de noviembre, estableció que la condición fundacional por sí sola habilitaba para acceder a los incentivos fiscales que la misma regula (art. 41). De este modo, parece obvia la necesidad de asegurar que los fines fundacionales sirven al interés general. En relación con esto, debe notarse que los enunciados de tales fines (art. 2.1): 1) son apropiados en la mayor parte de los casos ("asistencia social", "cooperación al desarrollo", "defensa del medio ambiente" o "promoción del voluntariado"); 2) pero pecan de ambigüedad en otros, especialmente "educativos" o "culturales" y, sobre todo, los "de naturaleza análoga". Estas indefiniciones pueden dar cabida a acciones, tanto favorables como contrarias al interés general: el significado social de la educación depende de su contenido y método; la cultura abarca desde el cultivo de las bellas artes hasta movimientos de confrontación étnica. Por supuesto, en un Estado democrático cabal no hay otro límite para la libertad que el de las normas penales y administrativas, pero no todo lo permitido por las leyes merece incentivos fiscales.

La habilitación de la Ley de 1994 para la institución de fundaciones, además de a las personas físicas, a las personas jurídicas privadas y públicas (art. 6.1) es sin duda eficaz para ampliar el parque de fundaciones mediante el flujo de las que pueden crear empresas y otras entidades atraídas por los incentivos fiscales y presumiblemente por la posible utilización de sus criaturas institucionales en beneficio propio. Pero cabe preguntarse si es equitativo otorgar el mismo trato fiscal a las fundaciones genuinamente filantrópicas y a las que sirven para descentralizar con ahorro de costes actividades propias de las entidades fundadoras, o para ser objeto de campañas publicitarias que van más allá de lo necesario para la difusión de su oferta, pero que sirven a la acción mercadotécnica de la entidad matriz.

Sobre la obtención de ingresos, la Ley 30/1994 establece que "Las fundaciones podrán obtener ingresos por sus actividades siempre que ello no implique una limitación injustificada del ámbito de sus posibles beneficiarios." (art. 24). Es oportuna la salvaguarda que establece el precepto, pero peca de indeterminación. Por otra parte, convine notar que la ley no vincula la actividad de las fundaciones a las rentas procedentes de la dotación fundacional, lo cual viene a dar carta de naturaleza, junto a las tradicionales fundaciones de capital –cuya actividad se apoyaba en el uso y las rentas del patrimonio-, a las de gestión de recursos externos –que han venido a ser mayoritarias (Valls, 2006)- y mixtas. De este modo la figura fundacional se presta a ser utilizada –ocurre en algunos casos- como una opción jurídica de conveniencia para intereses particulares camuflados.

Regulación de incentivos fiscales

En su segundo título, la Ley 30/1994 regula incentivos fiscales a favor, por una parte, de todas las fundaciones y de aquellas asociaciones cuyos fines sean reconocidos de interés general y, por otra, del mecenazgo, que interesa al sector voluntario en cuanto destinatario frecuente de donaciones. El principal requisito para acceder al régimen fiscal que establece la ley consiste en perseguir los fines previstos para las fundaciones, salvo que se sustituye el "fomento de la economía" (art. 2.1) por el "fomento de la economía social" (art. 42.1.a). La ley adopta importantes excepciones a sus preceptos generales relativos al acceso al régimen fiscal que regula (art. 46) al aplicárselo de oficio a las siguientes entidades: Cruz Roja y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) (disposición adicional cuarta); Iglesia Católica y otras iglesias, confesiones y comunidades religiosas (disposición adicional quinta). Los incentivos fiscales se refieren, en primer lugar, a la fiscalidad de las entidades: exenciones en el Impuesto de Sociedades (arts. 48 a 57) y en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (art. 58). Regula la ley también incentivos fiscales al mecenazgo (arts. 59 a 70).

En la perspectiva que aquí interesa, procede destacar que la faceta promocional de la Ley 30/1994 es de libre iniciativa política, no vinculada al obligado desarrollo del derecho constitucional de fundación. De este modo el poder político central no se limita a posibilitar el libre despliegue del espíritu fundacional, sino que asume su fomento. (Cabe decir, a título de curiosidad, que se observa esa misma orientación liberal-proteccionista en los ya citados trabajos preparatorios de 1994 -que no llegarían a dar fruto directo- de una "ley de fomento del asociacionismo y de la participación ciudadana").

La Ley 25/1991, de 13 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Cataluña crea el Instituto Catalán del Voluntariado (INCAVOL). Al mismo se le encomiendan funciones de fomento relativas a un doble objeto: voluntariado, conjunto de personas que prestan servicios gratuitos; las entidades de voluntariado, en las que se encuadran aquellas. Tras esta norma, la mayor parte de las Comunidades promulgaron leyes y decretos reguladores de medidas promocionales en el campo indicado (han sido recopiladas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007).

El Estado (central) se suma a este movimiento mediante la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado. Su objeto es la promoción de la prestación voluntaria "en organizaciones sin ánimo de lucro públicas y privadas" (art. 1). Su ámbito de aplicación son los voluntarios partícipes en actividades de ámbito estatal o supraautonómico (art.2). Los campos de actuación previstos en esta norma nacional son las siguientes actividades que considera de interés general: "asistenciales, de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida

asociativa, de promoción del voluntariado, o cualquiera otras de naturaleza análoga" (art. 4). La Ley regula un cuadro de derechos y deberes de los voluntarios (arts. 6 y 7), así como las obligaciones de las entidades respecto a ellos (arts. 8 a 10). Prevé la norma estatal medidas de fomento de las actividades de voluntariado (art. 13), pero sus disposiciones de este objeto más notorias son las que regulan contraprestaciones o incentivos a los voluntarios: bonificaciones o reducciones en el uso de transportes públicos y en las entradas de los museos (art. 14); reconocimiento de los servicios prestados como servicio militar o prestación social sustitutoria (art. 15). Es oportuno notar que estas medidas no se adoptaron a petición de los representantes de las organizaciones de voluntariado, sino en contra de la opinión que manifestaron antes de aprobarse la Ley (Federación Catalana de Voluntariado Social, 1995; Fuentes, 1995), y también después (Fuentes, 1996; Muñiz, 1996). El rechazo de las contraprestaciones lo fundaron en que contrariaban la para ellos esencial gratuidad de la prestación voluntaria. Al no considerar los poderes centrales esta grave objeción, dan pie a las hipótesis de paternalismo y/o de clientelismo respecto a los no objetores.

La corrupción descubierta en 1992 debió de propiciar el cambio del régimen jurídico de Cruz Roja establecido por el Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, que fue objeto de algunas modificaciones mediante el 2219/1996, de 11 de octubre. En la primera de las normas citadas, la entidad es definida como "Institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público que desarrolla su actividad bajo la protección de Estado" (art. 1.1); esa protección supone, en el orden institucional, el goce de "los beneficios inherentes a las entidades públicas" (arts. 1.4 y 7); de las que es "auxiliar y colaboradora" (art. 1.6). La posición institucional de Cruz Roja Española puede quedar indicada por el régimen relativo a la aprobación de sus estatutos y al nombramiento de su Presidente, que se atribuye a la Asamblea General (arts. 1.1 y 5.2), pero que necesitan informe favorable del Consejo de Protección (art. 9.3) y la ratificación del Gobierno (5.2) respectivamente. Sus objetivos son los tradicionales para caso de guerra, la promoción de la paz, la intervención en situaciones catastróficas, la intervención en el campo que marcan los servicios sociales y la ayuda a clases sociales vulnerables, en la línea indicada antes, principalmente (art. 2). En el orden de la práctica política, sin perjuicio de los beneficios institucionales mencionados, Cruz Roja Española sigue disfrutando de un trato privilegiado por parte del Gobierno en asuntos tales como la concesión de sorteos especiales de la Lotería Nacional o la fuerte participación en las subvenciones con cargo a la asignación tributaria del 0,5 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que se trata más adelante.

4.2 Reformas del PP

En 1995, siguiente al de promulgación de la Ley de fundaciones y mecenazgo, se constituyó la Confederación Española de Fundaciones, aparentemente promovida por el complejo ONCE (corporación de derecho público, fundación, centros de empleo protegido, dos grupos empresariales). De este modo se suma a ADENLE-Centro de Fundaciones un nuevo agente de articulación intrasectorial y de relación con los otros sectores, especialmente el público. La segunda legislatura dominada por el PP, superadas las graves dificultades económicas recibidas en la primera, sería ocasión propicia para continuar la reforma institucional del sector voluntario.

Ley de asociaciones

Las contradicciones de la Ley de asociaciones de 1964 con el derecho de asociación establecido por la Constitución de 1978 (art. 22) se salvaron mediante la aplicación limitada de aquella; sobre todo, se suspendió la exigencia de autorización previa. Esta solución de circunstancias se mantendría hasta 2002. Como quiera que la reforma del régimen del asociacionismo no suponía coste económico alguno ni especial dificultad en su aplicación, es obligado preguntarse por los factores de tal pasividad. Cabe asumir que los gobiernos de la UCD se vieran absorbidos por demandas más graves que la regulación del asociacionismo de carácter general. Y cabe relacionar la pasividad de los gobiernos de González con el estatismo del PSOE de los primeros años de esta etapa democrática. Pero es de notar que tampoco se produjeron en aquel tiempo iniciativas ciudadanas o de partidos opositores en pro de la regulación del asociacionismo de carácter general.

La que vino a ser Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación se tramitó sin euforia y sin conflictos sociales o políticos. La ley abarca a todas las asociaciones "que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico" (art. 1.2). Se remiten a legislación específica "los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales, las iglesias, las confesiones y las comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales." (art. 1.3). En general, el cuadro de regímenes especiales que establece la Ley 1/2002 asume la situación normativa con la que se encuentra (Aznar López, 1993, 125-129); una parte de la misma fue configurada por la convalidación postconstitucional de leyes promulgadas por el régimen de Franco (asociaciones profesionales y empresariales). Para completar el cuadro de las asociaciones de régimen especial que establece la Ley 1/2002, procede añadir que la misma remite a normas corporativas para lo que concierne al ejercicio del derecho de asociación por parte de ciertos profesionales (militares, de seguridad pública, jueces, magistrados y fiscales) (art. 3.c y d). Se excluyen del ámbito de aplicación de la norma "las comunidades de bienes y de propietarios y las entidades que se rijan por las disposicio-

nes relativas al contrato de sociedad, cooperativas y mutualidades, así como las uniones temporales de empresas y las agrupaciones de interés económico." (art. 1.4).

El derecho de asociación es reconocido a todas las personas que persigan fines lícitos (art. 2.1); tales personas son tanto las físicas como las jurídicas (art.5.1), incluidos las entidades públicas (art. 2.6). La constitución de las asociaciones no requiere autorización previa (art. 2.2). La Ley, dentro de su campo de aplicación, no establece ninguna restricción salvo la obligada consideración de ilegales a las asociaciones "que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito" (art. 2.7) y la prohibición de las agrupaciones de carácter secreto o paramilitar (art. 2.8).

Sobre la condición de asociaciones que, de modo indirecto, asigna la Ley 1/2002 a las citadas iglesias, confesiones y comunidades religiosas, debe notarse que la mayor parte de ellas difieren notablemente de las convencionales por su dependencia jerárquica. La capacidad que reconoce la Ley 1/2002 a toda clase de personas jurídicas –además de a las naturales- para constituir asociaciones del régimen general merece también comentario. La norma, según quedó indicado, excluye de su ámbito de aplicación a las entidades con fin de lucro, pero no veda la posibilidad de que personas físicas y entidades con actividades lucrativas se unan; por supuesto, deberán hacerlo en función de actividades no lucrativas directamente, pero resulta difícil que las mismas no se relacionen indirectamente con el interés corporativo de los socios. También pueden asociarse las entidades públicas, siempre que tengan personalidad jurídica, lo cual lleva al sector voluntario a vincularse fuera de sus límites. En este punto, como en otros, es una ley muy liberal.

Ley de régimen fiscal

La Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al mecenazgo reforma el título II de la Ley 30/1994; en conjunto, los cambios son favorables para las entidades (Montserrat Codorniu, 2004, 43). Además de las fundaciones y las asociaciones declaradas de utilidad pública, ya abarcadas por la norma precedente, ésta incluye explícitamente las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, las federaciones deportivas y asimiladas y las agrupaciones de segundo grado o más de todas las entidades enumeradas (art. 2). Exige la Ley, como primer requisito de las entidades para tener opción a sus beneficios, que persigan fines de interés general. Este requisito es cumplido por las fundaciones, en cuanto que la Constitución vincula al mismo el derecho de su creación (art. 34). La nueva ley enuncia un largo repertorio de los "entre otros" posibles fines de interés general para las entidades no fundacionales (art. 3.1º). Entre los fines enunciados de modo explícito, son novedad respecto a la Ley 30/1994 varios de los campos cívico y político (derechos humanos, víctimas del terrorismo, promoción de los valores constitucionales y defensa de la democra-

cia, tolerancia) y del científico-técnico (desarrollo de la sociedad de la información e investigación científica y desarrollo tecnológico). El segundo requisito que establece la Ley 49/2003, de 23 de diciembre, consiste en que las entidades aspirantes a sus beneficios deben destinar a la realización de los fines de interés general al menos el 70% de una gama muy amplia de rentas (art. 3.2), comenzando por las procedentes de explotaciones económicas relacionadas con sus fines. Esta disposición concuerda con la relativa al régimen de actividades regulado por la Ley 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (art. 13), a la vez que vendrá a concordar con ella la habilitación para actividades económicas de las fundaciones que establecerá la Ley 50/2002, de 26 de diciembre (art. 24). En este orden económico, establece la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, el requisito de gratuidad de los cargos, pero hace la salvedad de que podrán percibir retribuciones por servicios distintos de los propios de los cargos. No será necesario argumentar que se trata de una medida de alto riesgo para la autenticidad de la acción voluntaria. También coincidirá en dicha compatibilidad la Ley de Fundaciones tres días posterior a la ya citada.

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

Nueva ley de fundaciones

La regulación de las fundaciones establecida por la Ley 30/1994 (título I) vino a ser modificada por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. La exposición de motivos valora positivamente su antecedente y fundamenta la reforma en el propósito de introducir algunas modificaciones facilitadoras del desenvolvimiento de las fundaciones, cuyos representantes fueron escuchadas y atendidas en el proceso de elaboración de la norma. En su articulado, la nueva ley mantiene el concepto de fundación de la anterior (art. 2). Amplía los fines de interés general abordables por las fundaciones, siguiendo la misma fórmula de la Ley 49/2002, de tres días antes. La Ley 50/2002 mantiene lo estable-

cido por su precedente sobre los sujetos posibles fundadores (art. 8). Se fija en 30.000 euros la referencia básica de la dotación fundacional (art. 12.1). En este orden económico, parece importante destacar estas dos novedades respecto a la Ley 30/1994: se establece la posibilidad de que los patronos sean remunerados por actividades dentro de su fundación distintas de las propias de la condición de tales (art. 15.4); se amplían las posibilidades de las fundaciones para intervenir en actividades mercantiles (art. 24).

La Ley de 2002 mantiene literalmente el precepto (art. 24) de su precedente sobre obtención de ingresos (art. 26), y no altera la asunción tácita de las opciones de gestión y mixtas antes comentadas. Esta circunstancia debe ser tenida en cuenta para valorar el significado de la fijación en el propio texto legal del montante mínimo -30.000€- de la dotación fundacional (art. 12.1). Siguiendo en lo económico, merece comentario la antes aludida autorización de la Ley de 2002 para que el Patronato pueda "fijar una retribución adecuada a aquellos patronos que presten a la fundación el desempeño de las funciones que les corresponden como miembros del Patronato, previa autorización del Protectorado" (art. 15.4). Este requisito debiera servir para evitar la utilización de la fórmula fundacional para crear puestos de trabajo de acceso restringido y régimen privilegiado. Pero existen indicios de que el control no fue eficaz en algún caso, de modo que cabe pensar que hubiera sido más responsable que el legislador hubiera obviado la presumible inspiración corporativa.

4.3. Medidas del PSOE Zapatero

La Constitución faculta a las Comunidades Autónomas para tomar competencia exclusiva en "Asistencia social" (art. 148.1.20º). Así lo hicieron e interpretaron que dicha voz daba acceso a la "acción social" y/o los "servicios sociales" (Casado, 1994, 1.742-44). En la primera legislatura dominada por el PSOE, el Gobierno de la Nación, tras algunos estudios preliminares, abandonó el intento de presentar un proyecto de ley que regulara algunas responsabilidades de los poderes centrales en esta rama. Mediante el impulso del Gobierno de Zapatero, se aprobó la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la cual se sirve principalmente de los servicios sociales. Entre los principios que adopta, incluye los de participación (en la provisión de servicios) de la iniciativa privada y del tercer sector (art. 3.m y n). Y da pie a una expectativa de trato preferente a éste en los siguientes términos: "Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al tercer sector." (art. 16.2).

La Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007 va a dar paso (disposición adicional decimoctava) a la tercera etapa prevista al suscribirse el Acuerdo sobre Asuntos Económicos, de 4 de diciembre de 1979, entre la Santa Sede y el Estado Español. Por esta norma se establece con carácter indefinido que

el Estado destinará al sostenimiento de la Iglesia Católica el 0,7% de la cuota íntegra del IRPF correspondiente a los contribuyentes que así lo decidan. Y se suprime la dotación. La citada Ley 42/2006 eleva también al 0,7% el porcentaje de la asignación destinada a fines de interés social (disposición adicional decimoséptima). Los contribuyentes pueden optar por cualquiera de ambas asignaciones o por las dos, y también pueden obviarlas.

Los fondos recaudados para los "otros fines de interés social" se fueron convirtiendo en una muy importante vía subvencionadora. Por supuesto, el incremento de intensidad de la asignación indicado ha sido muy bien recibido por los destinatarios habituales y potenciales de las subvenciones financiadas por la misma. Pero procede notar que siguen sin subsanarse algunos problemas relacionados con la asignación del IRPF. Veamos algunos al hilo de dos requisitos propios de la subvención, según lo que establece la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (art. 2). Las convocatorias no exigen contraprestaciones materiales a sus beneficiarios, pero no ha llegado a establecerse un procedimiento de concesión que reduzca al mínimo la discrecionalidad de modo que se neutralice el riesgo de las contraprestaciones morales de carácter clientelar. Se trata de un riesgo particularmente importante en razón de que una buena parte de las entidades aspirantes a las subvenciones en cuestión son asociaciones integradas por los beneficiarios finales de las mismas. Las subvenciones se destinan, según establece la Ley citada, al fomento de actividades de utilidad pública o interés social, pero una gran parte de las previstas en las convocatorias no debieran ser objeto de fomento sino de cobertura pública. En efecto, las actividades para infancia y familia, jóvenes, personas mayores y demás conjuntos de personas con necesidades especiales que toman como dianas las convocatorias son en gran medida parte del conjunto de prestaciones de bienestar que, según nuestro ordenamiento jurídico, debe cubrir el sector público en cumplimiento de sus responsabilidades en sanidad, educación, empleo, vivienda y servicios sociales; por añadidura, las Comunidades Autónomas tomaron competencia exclusiva sobre estos. La acción de fomento sobre actividades objeto de responsabilidad pública supone un endoso tácito al sector voluntario. (Casado, 2003a: 219 y 220). Por supuesto, la depuración de aplicaciones objeto de la asignación del IRPF permitiría intensificar el fomento de las acreedoras de este tratamiento público.

Tiene también relación con el sector voluntario la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación de las empresas de inserción, destinadas a la integración laboral de personas en situación de "exclusión social" (arts. 1 y 2). La norma reserva la capacidad de promover dichas empresas a "las entidades sin ánimo de lucro, incluidas las de derecho público, las Asociaciones sin fines lucrativos y las Fundaciones cuyo objeto social contemple la inserción social de personas especialmente desfavorecidas" (art. 6). La ley prevé diferentes vías de promoción (art. 16). Cabe preguntarse por qué se excluye a las entidades lucrativas, siendo que algunas de ellas vienen desarrollando labores estimables en empleo protegido y con apoyo. Sirva como ejemplo bien conocido el grupo social-empresarial de la Taberna del Alabardero, fruto de la iniciativa del sacerdote Luis de Lezama.

5. OPCIONES MELIORATIVAS

El premioso proceso de reformas legislativas concernientes al sector voluntario llevadas a cabo por el Estado democrático ha producido, en términos generales, estos importantes resultados:

- Las normas reguladoras de los agentes orgánicos del sector voluntario ofrecen, en primer lugar, una gama de posibilidades institucionales (asociaciones comunes y especiales, fundaciones, entidades singulares) que parece suficiente para el despliegue fluido del mismo. Y las libertades de constitución de tales entidades y de vinculación a las mismas alcanzan a las personas físicas y a las jurídicas y están garantizadas. Aparte de esto, las personas físicas y las entidades mercantiles pueden operar informalmente en el sector voluntario.

- Las normas reguladoras de las áreas de actividad de los agentes institucionales del sector voluntario permiten a los mismos abordar cualquier clase de asunto de carácter colectivo, ya sea por modo de gestión o por vías indirectas, cuales la investigación, la instrucción, la comunicación o la concienciación. De este modo, incluso la función política y la economía mercantil, que son espacios exteriores a la acción directa del sector voluntario, pueden ser objeto de abordajes indirectos por el mismo.

- Las obligaciones administrativas de los actores institucionales voluntarios con los poderes públicos parecen aceptables en relación con el desempeño de sus roles.

- Las obligaciones fiscales de los agentes voluntarios son bastante favorables y, en algunos casos, privilegiadas.

- Las normas administrativas posibilitan el acceso de los agentes voluntarios a la contratación, la concertación y los convenios con el sector público. Y alguna disposición da pie a trato favorables a los agentes institucionales voluntarios.

- Las administraciones públicas gestoras de ciertas áreas funcionales mantienen programas de subvenciones para las entidades voluntarias. Una parte de tales subvenciones sirve a las entidades públicas que las conceden para reducir la presión de demanda a la que están expuestas, pero en todo caso su aceptación por las entidades voluntarias es libre.

En resumen, los poderes públicos han provisto a los agentes voluntarios formales de un régimen liberal en lo relativo a su creación y protector de su desenvolvimiento; el mismo debe de relacionarse en doble dirección con la creciente institucionalización del

sector voluntario señalada por investigadores del mismo (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2008: 34). Quede ahora aparte la cuestión de que tales pautas políticas son convenientes para los poderes públicos por la colaboración que reciben del sector voluntario (Rodríguez Cabrero, 2005: 71), especialmente en la producción de servicios. Superadas las restricciones pretéritas del sector voluntario y habiéndose habilitado apoyos públicos estimables, se dan las circunstancias idóneas para ajustes y perfeccionamientos. Desde hace algunos años, se han tomado iniciativas de valoración y pro mejora de la calidad administrativa y en parte técnica sobre todo de las "ONG de Acción Social", cuyo Consejo Estatal creó un Grupo de Calidad. INTRESS colaboró en los trabajos del mismo y sigue activo en la "difusión de la cultura de la calidad entre las Ong" (INTRESS: 33). Este movimiento ha sido objeto recientemente de una interesante evaluación (Aliena, 2007). Aparte de esta línea de trabajo, cabe plantear otras opciones. Como las que, sin pretensiones de exhaustividad, se formulan seguidamente.

5.1. Valoración y apoyo selectivos

Esta exposición asume que la acción voluntaria debe ser, ante todo, una manifestación valiosísima de la libertad individual y colectiva. Y ocurre que el ejercicio de la misma viene dando vida institucional y funcional a iniciativas con muy distintos fines; recuérdense los previstos en las leyes de régimen fiscal y de fundaciones reseñadas y sirva como indicio de la diversidad existente en este aspecto la tabla 1 -salvo que parece discutible la inclusión de las asociaciones profesionales en el sector voluntario-. La observación directa nos dice, por lo demás, que se registra gran disparidad de valor entre los fines perseguidos por las entidades. No cabe, pues, exigir acciones altruistas de empresas voluntarias creadas para cumplir misiones particularistas, cuales la gestión de euforias comunitarias –sociedades gastronómicas- o la reivindicación patrimonial corporativa –sirva como ejemplo la Asociación Orden Soberana del Temple de Cristo-; ni cabe esperar contribuciones a cambios sociales, económicos y políticos de entidades voluntarias consagradas a la conservación -como la Asociación de Amigos de los Castillos o la Asociación de Amigos del Órgano de Vizcaya-.

Tabla 1: Número de organizaciones del Sector no Lucrativo, por tipo y sector de actividad INCO. 2002

Sector ICNPO	Asociaciones	Fundaciones	Otras	TOTAL
Cultura, deporte y ocio	148.427	2.064	70.286	220.777
Educación e investigación	31.958	3.625	8.292	43.875
Salud	2.498	853	95	3.447
Servicios sociales	8.817	1.112	-	9.929
Medio ambiente	7.504	38	-	7.541
Desarrollo común. y vivienda	27.922	181	6.269	34.372
Derechos civiles	20.890	116	93	21.099
Intermediarios filantrópicos	-	72	40	113
Actividades internacionales	681	51	-	732
Asociaciones profesionales	20.129	201	-	20.330
Mutualidades de prev. social	-	-	440	440
TOTAL	268.826	8.313	85.515	362.645

Fuente: Jiménez Lara, 2006, 30.

Aseguramiento de intervenciones difíciles para los otros sectores. Dejando a salvo la libertad de iniciativa, resulta deseable la seguridad de cobertura por el sector voluntario de necesidades difíciles de abordar por los otros sectores. La gestión normativa de las lenguas no resulta rentable para el sector mercantil y es harto peligroso para la libertad civil que sea asumida por el sector político. Algunas intervenciones orientadas a prevenir o corregir las situaciones de marginación social no son rentables igualmente para los agentes económicos y pueden resultar inasequibles a los poderes públicos porque su rígida departamentalización es disfuncional para los programas complejos. No cabe asegurar por vía administrativa la adquisición de sangre y órganos humanos, ni es ético comprarlos; y la experiencia de la colaboración organizativa voluntaria –como la de Cruz Roja y de las hermandades de donantes de sangre en España- con la administración sanitaria parece positiva. Por la variabilidad de su magnitud, la acción de protección civil subsiguiente a las catástrofes debe realizarse con colaboración de entidades voluntarias -recuérdese la intervención de Cruz Roja, de nuevo, y de la Iglesia Católica en el 11 M-. La postulada seguridad de cobertura por el sector voluntario de funciones difíciles exige, por supuesto, proveer los oportunos apoyos públicos, sin merma del estatuto propio de las entidades actoras.

*Aseguramiento de la cobertura de demandas huérfanas***.** Son acreedoras de especial reconocimiento y de apoyo material las iniciativas voluntarias que dan cobertura a demandas graves desatendidas por los poderes públicos. En el campo sanitario, pese al estimable desarrollo institucional y material del Sistema Nacional de Salud encontramos lagunas como, por ejemplo: la denominada en el catalogo del Sistema Nacional de Salud

"prestación de atención sociosanitaria" no está garantizada por la normativa de aquel ni por la Ley de autonomía y dependencia, de modo que varias iniciativas privadas están haciendo parcialmente el quite para cubrir demandas graves -como la rehabilitación en fase subaguda en casos de daño cerebral adquirido-; la vigilancia epidemiológica de las deficiencias neonatales la realiza, mediante iniciativa voluntaria, el Estudio Colaborativo Español de Malformaciones Congénitas; el diagnóstico y atención de las alteraciones del metabolismo de ácidos grasos peroxisomales –una enfermedad de muy baja incidencia- son ofertados sólo por la Fundación –privada- Manuela Martínez; etc.

Asunción de las causas estratégicas. La historia de la acción voluntaria cuenta con brillantes experiencias de asunción de causas clave para el desenvolvimiento colectivo; sirvan como ejemplo algunas de las actuaciones de las Sociedades Económicas de Amigos del País en los siglos XVIII y XIX. El mundo –y España dentro de él- se halla ante un evidente riesgo de quiebra ecológica y del suministro de materias primas, de la que son factores importantes el crecimiento demográfico y económico. En el sector voluntario, el fenómeno es objeto de atención por parte de movimientos y organizaciones que parecen estar mejor equipados para valorar y denunciar síntomas que para diagnosticar causas y prescribir remedios; así, resulta deseable que se potencien o multipliquen en el sector voluntario iniciativas competentes -como el Club de Roma, en su mejor etapa-. En España, hasta que la crisis económica se hizo visible a pesar de la propaganda gubernamental, entidades voluntarias y voluntaristas –comenzando por la Iglesia Católica-, empresas de la construcción temerarias y partidos políticos con deseo sin freno de nuevos veneros de votos convergieron en alentar la inmigración sin planes inmediatos y mucho menos futuros de integración. Hubiera sido y sigue siendo deseable la aportación intelectual sobre el asunto de entidades voluntarias competentes y libres de emociones e intereses particularistas. Siguiendo en España y en otro orden de cosas, se está poniendo en peligro el asentamiento de un Estado democrático y "contemporáneo" por la sobrevaloración y sobregestión –románticas, pero con provecho particularista para algunos actores- de las causas de pertenencia étnica –genuina u artificiosa-. Cabe pensar que podría contribuir al desarrollo del Estado funcional y laico, necesario para hacer efectivos los valores políticos occidentales, que las poblaciones más afectadas por la pasión identitaria y sus émulas derivaran la misma hacia la acción voluntaria de carácter cultural.

Incentivación selectiva. Ciertas acciones voluntarias de gran interés público, como las reseñadas antes, deben ser financiadas por los poderes públicos mediante las fórmulas de contratos y conciertos -se comentan después-. En lo que concierne a la acción de fomento, la normativa de los poderes centrales reguladora del régimen institucional del sector voluntario ha banalizado los conceptos de interés general y utilidad pública, lo que llevó consigo la aplicación indiscriminada de los beneficios fiscales correspondientes. Quienes, en el ámbito privado, sean capaces de apreciar el valor diferencial de las acciones voluntarias como las reseñadas harán un buen papel honrándolas y apoyándolas. Los poderes públicos deberían recomponer sus políticas de subvenciones para favorecer de

modo diferencial las iniciativas de mayor valor. En el caso concreto de la asignación tributaria del IRPF para "otros fines de interés social", parecen convenientes, al menos, medidas como las que siguen: 1) para no propiciar la irresponsabilidad política, deben excluirse del campo de aplicación las actividades para las que las comunidades autónomas hayan tomado competencia exclusiva o hayan recibido la de gestión; 2) en esta línea, el Gobierno central debe identificar y prestar apoyo preferente a las demandas graves de carácter nacional para las que no tiene recursos idóneos o competencia suficiente, como la investigación, el intercambio, la formación avanzada, la atención de situaciones de emergencia graves o la gestión de necesidades con implicaciones interterritoriales -cual la continuidad de atención de personas dependientes de servicios públicos, el apoyo a la inserción de internos penitenciarios con limitaciones funcionales o sociales tras la excarcelación, la gestión asistencial de inmigrantes, etc.-; 3) las convocatorias deben incluir criterios objetivos y contrastables de valoración de solicitudes para evitar la arbitrariedad clientelista o de cualquier otro signo.

5.2. Ajustes para la colaboración con las administraciones públicas

Aparte de las colaboraciones tácitas y de cobertura gratuita o subvencionada de modo convencional, en el sector voluntario es frecuente la colaboración con las administraciones públicas mediante contratos, conciertos y convenios. Esto se ve favorecido por las insuficiencias de oferta de las mismas y por la orientación propicia de la mayor parte de las entidades voluntarias, según indica la tabla 2 (procedente de la encuesta, sobre una muestra convencional de entidades, realizada para un informe promovido por la Fundación de BBVA: Ruiz de Olabuenaga, 2006). Tales colaboraciones son muy relevantes en áreas tales como la asistencia sanitaria pública –que concierta servicios, sobre todo hospitalarios, privados-, la educación obligatoria –colegios concertados- y los servicios sociales para situaciones de dependencia –teleasistencia y ayuda a domicilio de Cruz Roja; centros de día y residenciales de asociaciones de afectados-. Particularmente para tales supuestos, resulta exigible que las entidades se ajusten a las exigencias del servicio público mediante gestión indirecta. Por supuesto, deben ofrecer calidad técnica, pero deben procurar igualmente cambios que legitimen y mejoren su condición de concesionarios de servicios públicos.

Tabla 2: Orientación de las entidades voluntarias en sus relaciones con los poderes públicos. 2003.

ORIENTACIONES	TOTALES		ASOCIACIONES		FUNDACIONES	
	N	%	N	%	N	%
Totales	**637**	**100**	**539**	**100**	**98**	**100**
De colaboración	523	82	446	83	77	79
De control	13	2	10	2	3	3
De oposición	6	1	6	1	-	-
Cumplimiento de reglas	88	14	70	13	18	18
Ns / nc	7	1	7	1	-	-

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

Fuente: Encuesta para la Fundación BBVA.

Competencia sin ventajas. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones adopta el principio de respeto al mercado (art. 8.2). El mismo exige que la adjudicación por las entidades públicas de contratos o conciertos de servicios se haga en régimen de igualdad de condiciones para todos los ofertantes. Ocurre a veces que las entidades voluntarias que participan en los procedimientos de selección de ofertas para el sector público son beneficiarias de subvenciones, donaciones, etc. Para no restringir la competencia, sería necesario arbitrar medios tales como la incompatibilidad de la recepción de transferencias gratuitas con la participación en las licitaciones aludidas; o la creación, dentro de las entidades adjudicatarias, de unidades de gestión con administración separada. Como mínimo, los poderes públicos deben abstenerse de crear expectativas de arbitrios favorables a las entidades voluntarias, como el que sugiere el art. 16.2 de la Ley de autonomía y dependencia.

Mejora del acceso a servicios especializados en clases diagnósticas. El sector público viene mostrando una grave dificultad para crear oferta propia adecuada a la diversidad de necesidades y circunstancias de las deficiencias. Sucede, por otra parte, que dicha área de demanda no resulta atractiva para la iniciativa mercantil. De este modo, las entidades voluntarias de o para las personas con discapacidad se han convertido en proveedoras electivas. Las administraciones públicas se están sirviendo de su iniciativa estimulándolas con subvenciones o concertando servicios. Pero esta fórmula presenta el inconveniente de que la oferta, tanto por clases diagnósticas como territorial, no se ajusta a la demanda, sino que se configura en función de decisiones aleatorias y de condicionamientos estructurales. He aquí un efecto de estos para los centros de día –de importancia creciente-: en los territorios con baja densidad de población, las entidades voluntarias sólo pueden establecer dicho recurso en los núcleos importantes de población –capitales de provin-

cia, especialmente-, los cuales quedan a distancias disfuncionales de una gran parte de los usuarios. Para que las entidades voluntarias sean buenos proveedores en el área de demanda indicada, deberían agruparse y ofertar servicios para diferentes deficiencias, bien que con capacidad para desarrollar programas de atención diferenciados según las clases diagnósticas y los casos individuales. A tal cambio pueden contribuir tanto la iniciativa de las entidades voluntarias como la presión de las administraciones públicas, mediante el establecimiento de condiciones en las convocatorias de subvenciones y en los concursos de contratación de servicios.

Ampliación cualitativa de la capacidad de servicio u oferta. Sobre todo en el área de la dependencia funcional, se da el siguiente contraste: muchas entidades voluntarias cuentan con una capacidad estimable de servicios específicos, pero su oferta es fraccional y, por ello, inadecuada para las necesidades emergentes, especialmente en lo que concierne al enfoque comunitario (Casado, 2007a: 279-80) y la continuidad de servicios (Casado, 2007b: 56). La calidad de la atención exige reducir al mínimo los internamientos, especialmente los indefinidos. En pro de ello, además de plazas residenciales de larga estancia para los casos que lo requieran, resulta necesario contar con una gama de recursos de uso sucesivo y aun simultaneo: el propio hogar y la ayuda familiar, teleasistencia, ayuda externa a domicilio, centros de día, residencias para estancia temporal. Las entidades voluntarias vinculadas a la Federación Lares, por ejemplo, cuentan sobre todo con servicios residenciales. Cruz Roja, también como ejemplo, cuenta con una valiosa oferta en teleasistencia y ayuda externa a domicilio. Los criterios asistenciales antes indicados aconsejan que las entidades voluntarias ofertantes de servicios para la dependencia, mediante el desarrollo de su propia oferta o por alianzas entre ellas –como las uniones temporales de empresas-, tiendan a disponer de la gama completa de servicios. Por supuesto, las administraciones públicas pueden contribuir a este cambio, tanto por la vía del fomento (subvenciones, sobre todo), como mediante exigencia para la contratación o concertación.

5.3. Opciones relativas a la posición relacional

Aparte de la gestión indirecta de servicios públicos, se registran distintas clases de relaciones de las entidades voluntarias con otras, sean igualmente voluntarias, mercantiles o políticas. Las empresas y los organismos públicos, así como las entidades voluntarias, pueden ser miembros de asociaciones. Y pueden constituir fundaciones y promover asociaciones; sirva como orientación para este punto la tabla 3 (procedente de la encuesta para el Informe promovido por la Fundación BBVA: Ruiz de Olabuenaga, 2006). Las entidades voluntarias, por su parte, tienen esas mismas posibilidades y, además, pueden crear empresas mercantiles; la ONCE, asociación con carácter de corporación de derecho público, creó y controla un grupo empresarial mercantil, así como una fundación, de la cual depende otro grupo empresarial.

Tabla 3: Dependencia institucional. 2003

ENTIDADES DE LAS QUE DEPENDEN LAS DE LA MUESTRA	TOTALES		ASOCIACIONES		FUNDACIONES	
	N	%	N	%	N	%
Totales	**621**	**100**	**528**	**100**	**93**	**100**
No dependen	555	89	482	91	73	78
Entidad política	13	2	8	2	5	5
Entidad patronal	5	1	3	0	2	2
Entidad sindical	6	1	2	0	4	4
Iglesia	16	2	11	2	5	5
Empresa	10	2	9	2	1	1
Otros	14	2	11	2	3	3
No sabe o no contesta	2	0	2	0	-	-

Fuente: Encuesta para la Fundación BBVA.

Transparencia de las relaciones de dependencia. No parece necesario argumentar la conveniencia de que las entidades voluntarias dependientes de otras lo visibilicen, sobre todo ante los potenciales colaboradores y destinatarios de sus servicios, mensajes, presiones, etc. Las entidades matrices o patrones se cuidan mucho de hacerlo cuando lo consideran útil para sus planes mercadotécnicos. Pero no faltan casos de camuflaje interesado.

Depuración de privilegios. Los estatutos de ciertas entidades voluntarias, como Cruz Roja Española y la ONCE, les asignan funciones de colaboración determinadas con los poderes públicos. En correspondencia con ello, los mismos tienen atribuidas capacidades de control especiales. Aparte de esto, mediante normas generales, los poderes públicos otorgan a esa clase de entidades ciertos privilegios. La lógica del Estado social que instituye la Constitución pudiera llevar a ciertos ajustes en el sentido de sustituir los mismos por contraprestaciones públicas específicas medidas. Aparte de esto, el principio de transparencia exige que, tanto los poderes públicos como las entidades con especiales relaciones de dependencia, velen por extender el conocimiento de sus relaciones. En el orden de los hechos, una y otra parte debe evitar el efecto de subordinación o postergación de las entidades voluntarias comunes, sea como consecuencia del liderazgo corporativo, sea por trato preferente en las medidas y programas de aplicación general –recuérdese, por ejemplo, la consideración preferente de Cruz Roja Española en la reglamentación y gestión de la asignación tributaria del IRPF-.

Opción por la autonomía. El potencial de creatividad, innovación y contradicción de los poderes político, económico, social y mediático inherente al sector voluntario requiere autonomía para realizarse correctamente. Esto es de especial aplicación a las entidades que asuman la misión de promover cambios, como los estratégicos indicados antes. Y es de aplicación también en especial, por la naturaleza de su misión, a las iglesias –aparte, las totalitarias, claro-. En España, el Estado y la Iglesia Católica deberían añadir una etapa más, la de la autonomía, a su ya larga ruta dotación-asignación; con las modificaciones constitucionales que proceda. Ello exigiría a la Iglesia -y a sus integrantes- un gran esfuerzo de administración y pastoral, pero le reportaría plena libertad moral para su desempeño. En cuanto a los gobiernos, les liberaría de la tentación de manipular y chantajear a la Iglesia. Por supuesto, el principio de plena autonomía debe aplicarse igualmente a las otras iglesias y confesiones. Por cierto, la autonomía no es fácil de lograr –y la independencia plena, punto menos que imposible-. La autonomía efectiva requiere, al menos: 1) tener capacidad para adoptar objetivos propios, no derivados de las políticas subvencionadas; 2) contar con recursos económicos de control directo, como las prestaciones personales voluntarias, los servicios y rentas del propio patrimonio, y las aportaciones de socios, suscriptores y donantes; 3) disponer de medios de comunicación o de acceso a los mismos –gabinetes especializados- propios capaces de hacer transparente la propia gestión y de neutralizar los posibles malos entendidos e intoxicaciones informativas.

5.4. Sobre la propia imagen

La imagen pública de las actividades y de las entidades voluntarias es, por lo general, de gran importancia por la influencia de la misma en las relaciones de servicio y de aprovisionamiento a los destinatarios y de los proveedores. Y nuestras prácticas en este frente parecen bastante mejorables.

Representación rigurosa del sector. Por la diversidad de opciones que caben en el sector voluntario, los estudiosos del mismo deben –debemos- cuidar de modo especial, tanto su trabajo teórico como empírico. Resulta especialmente conveniente que resistan la tentación de imponer visiones simples y redondas del sector a la heterogeneidad picuda de la acción voluntaria existente, así como de sus actores.

Imagen auténtica del sector. También por la indicada diversidad de opciones del sector voluntario, resulta socialmente exigible generar una imagen ajustada a tal hecho del mismo. Esta propuesta se opone a la frecuente práctica de mitificación del sector voluntario, presentándolo incluso como el cauce más indicado para la realización de un elemento propio del sector político, como es la democracia. Es deseable extremar la información sobre la diversidad de fines, las muy dispares ejecutorias y, por supuesto, la desigualdad de estructuras y regímenes económicos de las entidades voluntarias. Por cierto, aparte de exigible desde el punto de vista social, tal proceder puede resultar

conveniente para que los eventuales escándalos que se destapan en algunas entidades voluntarias no dañen a las demás.

Transparencia de las entidades. Precisamente por la diversidad de opciones, formatos y trayectorias que se dan entre las entidades voluntarias, resulta socialmente exigible que cada una de ellas informe con veracidad y aun precisión de sus fines, acciones, medios y, sobre todo, resultados en términos de eficiencia (las memorias de no pocas entidades voluntarias –como las usuales de las administraciones públicas- informan de actividades y medios consumidos, pero no de objetivos alcanzados o impactos producidos). No se trata de renunciar a la mercadotecnia –una buena parte de las entidades necesitan de ella- sino de practicarla con rigor ético.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEGRE, Santiago y ARRANZ, Leopoldo (1965), "Recursos para un plan de promoción social, asistencia social y beneficencia", en Cáritas Española, *Plan C. C. B.*, Euramérica, Madrid, 2 tomos.
- ALIENA, Rafael (2007), *Las esferas de la calidad*, Cáritas Española Editores, Madrid.
- ARENAL, Concepción (1861), *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, Imprenta del Colegio de Sordo-Mudos y de Ciegos, Madrid.
- ARIÑO, Antonio (2003), "Asociacionismo heterogéneo". Voluntariado diverso", *Revista de Estudios de Juventud*, Edición especial.
- ASCOLI, Ugo, "Estado de bienestar y acción voluntaria", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* nº 38, Abril-junio, 1987.
- AZNAR LÓPEZ, Manuel (1993), "Las asociaciones", en Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer *et al*., *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid.
- BENAVIDES CASTRO, María Teresa de. (1992), "La política de cooperación social desde la perspectiva del sector público y el sector privado", en Julia Monserrat, *Contratación Externa de los Servicios Sociales,* Asociación de Economía de la Salud, Barcelona.
- CASADO, Demetrio (1994), "Acción social y servicios sociales", en VV. AA., *V Informe sociológico sobre la situación social de España*, Fundación Foessa, Madrid.
- CASADO, Demetrio (1997), "Antecedentes históricos de la política social", en Carmen Alemán Bracho y Jorge Garcés Ferrer, *Política social*, McGraw-Hill, Madrid.
- CASADO, Demetrio (2003a), *Imagen y realidad de la acción voluntaria*, Hacer, Barcelona.
- CASADO, Demetrio (2003b), "Políticas públicas y sector voluntario en España", en Gregorio Rodríguez Cabrero (coordinador), *Las entidades voluntarias de acción social en España*, Fundación FOESSA, Madrid.
- CASADO, Demetrio (2006), "Relaciones de los sectores público y voluntario", en José Ignacio Ruiz de Olabuenaga (Dir.), *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*, Fundación BBVA.
- CASADO, Demetrio (2007a), "Objetivos permanentes y enfoques de los servicios sociales", en Demetrio Casado y Fernando Fantova (coordinadores), *Perfeccionamiento de los servicios sociales en España*, Cáritas Española Editorial, Madrid.
- CASADO, Demetrio (coordinador) (2007b), *La dependencia funcional y el tercer sector en España*, Fundación Luis Vives, Madrid.
- CAVA, Begoña (1999), *Irala Irala Barri (1857-1917),* BBK-Bilbao Bizcaya Kutxa.
- CLEMENTE, J. C. (1990), *Historia de la Cruz Roja Española*. Cruz Roja Española Madrid.
- FANTOVA, Fernando (2005), *Tercer sector e intervención social*, PPC, Madrid.

- FUENTES, P. (1995), "¿Una ley para el voluntariado?", en *Cáritas*, nº 354, septiembre de 1995.
- FUENTES, P. (1996), Entrevista, en *Voluntarios,* nº 17, marzo de 1996.
- GARCÍA DÍAZ, ELOY (1990), "De la dotación presupuestaria a la asignación tributaria", en *Anuario 1990 de la Iglesia en España,* Arias Montano Editores, Madrid.
- GARVÍA, Roberto (1997), *En el país de los ciegos,* Hacer Editorial, Barcelona.
- GINER, Salvador y PÉREZ YRUELA, Manuel (1979), *La sociedad corporativa*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- INTRESS, *Memoria 2007*.
- JARRÉ, Dirk (1991), "Ciudadanos, asociaciones y poderes públicos", *Euro Vol '91. Libro de ponencias*, Barcelona, multicopiado.
- MARBÁN GALLEGO, Vicente y RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (2008), "Panoramic view of social third sector in Spain: environment, development, social research and challenges", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 9.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007), *Normativa Española de Voluntariado*, (cuarta edición), 2007.
- MONTSERRAT CODORNIU, Julia (2004), *La normativa legal y fiscal de las organizaciones no lucrativas: fundaciones y asociaciones*, Universidad de Alcalá.
- MUÑIZ, R. (1996), "A ley de Voluntariado ou manía de lexislalo toudo", en *Boletín de la Rede Galega contra a Pobreza e Exclusión Social*, nº 2, marzo de 1996
- OCDE ([1981] 1985), *El Estado protector en crisis*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OLIVA VALDÉS, Jesús (1999), "Las fundaciones olvidadas: experiencias de reactivación de las del Principado de Asturias", en Carpio, Maximino (coordinador), *El sector no lucrativo en España*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- PÉREZ-DÍAZ, Víctor y LÓPEZ NOVO, Joaquín (2003), *El tercer sector social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (2004), *El Estado del bienestar en España: debates desarrollo y retos*, Editorial Fundamentos, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (2005), "Los retos del tercer sector en España en el espacio social europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 1.
- RUIZ DE OLABUENAGA, José (dir.) (2006), *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*, Fundación BBVA.
- RUIZ DE OLABUENAGA, José (2005), "El Tercer Sector español y sus campos de acción", *Revista Española del Tercer Sector*, nº 1.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco (1989), *El marco político de la desamortización en España*, Editorial Ariel, Barcelona.
- VALLS RIERA, Ricard (2006), "¿Hay filántropos en España?", *Cinco Días*, 1 de noviembre de 2006.
- VIVES, Juan Luis ([1526] 1992), *Del socorro de los pobres*, Hacer Editorial, Barcelona.

Antonio Ariño Villarroya
antonio.arino@uv.es

ARTICULACIÓN DEL TERCER SECTOR EN ESPAÑA
THE ARTICULATION OF THE THIRD SECTOR IN SPAIN

Antonio Ariño Villarroya es catedrático de sociología de la Universitat de València. Vicerrector de Estudios y Vicerrector de Convergencia Europea y Calidad . Ha sido Vicepresidente de la Federación Española de Sociología. Sus principales líneas de investigación tienen que ver con los ámbitos de la sociología de la cultura, las políticas de bienestar social y el Tercer Sector. Entre las investigaciones y publicaciones destacan La ciudad ritual (1992); Sociología de la cultura (Ariel, 1998); La rosa de las solidaridades. Necesidades sociales y voluntariado en la Comunidad Valenciana (1999), La ciudadanía solidaria. El voluntariado y las organizaciones de voluntariado en la Comunidad Valenciana (2001), Diccionario de Solidaridad (2003); Las encrucijadas de la diversidad cultural (CIS, 2005), La participación cultural en España (Fundación Autor, 2006), Asociacionismo y voluntariado en España (Tirant lo Blanch, 2007) y Autonomía Personal en la edad avanzada (CAM, 2008).

RESUMEN

El artículo analiza la naturaleza e identidad del Tercer Sector en España definido como espacio plural articulado para la producción de bienestar y democracia y cuyos rasgos concretos dependen del régimen de bienestar en el que se incardina. A partir de aquí se analiza la doble visión sociológica sobre la baja articulación del Tercer Sector: como situación provisional previa a la madurez organizativa y como naturaleza específica del Tercer Sector cuya dificultad de articulación se debe a su heterogeneidad irreductible y a su disparidad estructural. Esta última visión es la que desarrolla el artículo de forma que se

defiende la tesis de que el Tercer Sector se caracteriza por su heterogeneidad sustantiva, dependencia financiera y baja articulación que conlleva, en este último caso, una raquítica coordinación interasociativa, aspectos todos desarrollados en el trabajo.

PALABRAS CLAVE
Tercer Sector, coordinación organizativa, solidaridad, modelos organizativos

ABSTRACT
The article analyses the nature and identity of the Third Sector in Spain, which has been defined as an articulated plural space for the production of welfare and democracy, and whose specific characteristics depend on the welfare regime to which it is linked. Starting from this idea, the analysis focuses on the double sociological vision of level playing-field standards: On the one hand, the provisional situation which is prior to its future organizational maturity, and on the other hand the specific nature of the Third Sector itself, whose difficulty when it comes to playing-field standards lies in its very nature of irreducible heterogeneity and structural disparity. The article goes on to expand this last vision in depth and poses the thesis that what makes the Third Sector distinctive are those characteristics which define it, such as substantive heterogeneity, financial dependency and low-playing field. This last characteristic entails weak cooperative networking. All these features are developed thoroughly in this work.

KEY WORDS
Third Sector, cooperative networking, solidarity, organisational models.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN

2. NATURALEZA E IDENTIDAD DEL TERCER SECTOR

3. DISPARIDAD ESTRUCTURAL E IDEOLÓGICA

4. CONCLUSIÓN: FEDERACIONES, PLATAFORMAS Y COORDINADORAS

1. INTRODUCCIÓN

Cuando a principios del siglo XIX, Alexis de Tocqueville observó la extraordinaria exhuberancia de asociaciones presente en la vida norteamericana, estableció que constituían una fuente alternativa de poder mediante la cual se podía controlar la tiranía de la mayoría. Así pues, vio ese mundo desde un prisma particular (el del ejercicio y el control del poder) y consideró que la diversidad de entidades compartía un elemento en común, a saber: ser una fuente alternativa al poder estatal. Desde entonces y muy especialmente en las últimas décadas han proliferado las tentativas de interpretación de estos universos organizacionales de las sociedades civiles modernas mediante diversas teorías y desde perspectivas distintas. Una de ellas, de las más recientes y que se impone de forma creciente, es la del Tercer Sector. Quienes la defienden[1] postulan que existe un espacio social, distinto del Estado y del mercado, integrado por un tercer complejo organizacional de carácter no-lucrativo, cuyos componentes se diferencian sustancialmente de las entidades que pueblan y constituyen los otros dos campos de la estructura social. Por tanto, el Tercer Sector se define, si no en contraposición, sí en contradistinción con los otros dos sectores.

Sin embargo, esta forma de definición *via negationis* (las organizaciones del Tercer Sector no son gubernamentales ni lucrativas), que sería residualista, parece insuficiente a muchos otros autores, que defienden además la existencia de una identidad compartida por la pluralidad de entidades que componen el sector (definición en positivo). Como afirma García Delgado, "la especificidad hay que formularla afirmativamente: en la conjugación de esos valores que son el altruismo, la solidaridad, la participación y la responsabilidad en sociedades sustentadas en la libertad tanto política como económica" (García Delgado, 2004: 21).

Sobre el supuesto de una identidad compartida se asienta la tesis de que un Tercer Sector maduro debe ser, al tiempo que un espacio de pluralidad, un ámbito articulado, de

[1] Entre los primeros postulantes se encuentra Levitt, 1973.

manera que, gracias a dicha integración, tenga capacidad de interlocución con los otros sectores, genere visibilidad y confianza social, y pueda contribuir de una manera más decisiva a la producción del bienestar y la democracia. Esta necesidad de articulación de las potencialidades subyacentes en el universo heterogéneo de entidades ha sido señalada tanto por numerosos académicos que investigan dicho campo como por actores destacados del mismo.

En este texto, nos ocuparemos de algunos de los aspectos relativos a la articulación del Tercer Sector. Sostendremos que la innumerable variedad de entidades que lo integran se caracteriza no sólo por la heterogeneidad, como se sostiene frecuentemente, sino también por la disparidad estructural; y que no solamente nos hallamos ante una pluralidad de modalidades de organización, de funcionamiento y de valores, como fenómeno típico de las modernas sociedades liberales y democráticas, sino que estamos ante una heterogeneidad irreductible, que hace inviable una definición general y global en positivo. La articulación siempre lo será de una parte limitada del sector, por más que actores de las organizaciones y académicos pretendamos hablar con carácter de universalidad.

2. NATURALEZA E IDENTIDAD DEL TERCER SECTOR

Prácticamente, la mayoría de los autores que se han ocupado de investigar sobre el Tercer Sector vienen a coincidir en que nos hallamos ante un fenómeno difícil de definir (delimitar su extensión) y de operacionalizar (cómo medirlo) (Rodríguez Cabrero, 2003: 531). Algunos afirman, además, que el propio concepto de Tercer Sector resulta confuso e inadecuado (Prieto Lacaci, 2008; Requena, 2008), mientras otros sostienen que esas dificultades no constituyen un obstáculo insalvable para hablar del mismo como de una realidad social relativamente acotada (Herrera, 1998; García Delgado, 2004; Ruiz Olabuénaga, 2006).

En cualquier caso, todas las tentativas de definición parten del reconocimiento previo de la existencia de otros dos sectores, dos grandes complejos de organizaciones, como son el mercado y el Estado, de los cuales a veces se habla no sin cierta confusión como la esfera pública y la privada. A partir del reconocimiento de la relación con ellos, algunos autores postulan que podría hablarse de un Tercer Sector, un tercer complejo de entidades, que ocuparía un espacio social distinto y específico. Este complejo organizacional estaría constituido en su núcleo central por las asociaciones no-lucrativas.

Un esbozo temprano y relativamente maduro de esta teoría puede verse en un estudio comparativo editado a principios de los noventa por Robert Wuthnow. Dicho autor sostiene que la sociedad puede ser analizada como si estuviera dividida en diversas zonas o regiones de actividad. Entre ellas, el sector estatal abarca una serie de actividades organizadas y legitimadas por poderes coercitivos formalizados (y en las sociedades

modernas, coordinados centralmente); el mercado resulta del conjunto de actividades que implican el intercambio de bienes y servicios lucrativos, fundados en el mecanismo de los precios sobre la base de la oferta y la demanda; y el Tercer Sector puede ser definido, residualmente, como aquellas actividades en que el principio dominante no es ni la coerción formal ni el intercambio lucrativo de bienes y servicios, sino que se basa en actividades voluntarias en el doble sentido de estar libres de coerción y de los constreñimientos económicos de la ganancia. En resumen, el concepto de sector se utiliza para designar tipos de actividades en función del principio dominante de articulación de las entidades que lo integran: en el sector estatal domina la coerción formal; en el económico, la ganancia; y en el Tercer Sector, el "voluntarismo" (Wuthnow, 1991: 7-8). En consecuencia, la definición subraya al mismo tiempo la diferencia y la identidad específicas.

Aceptada dicha definición, de inmediato deben efectuarse dos precisiones: la primera relativa a la delimitación y extensión del campo que abarca el Tercer Sector; la segunda, referida a las relaciones que mantiene con los restantes campos y a las implicaciones que de ello se derivan para su propia configuración.

En primer lugar, conviene tener presente que el Tercer Sector no es un continente con contenidos universalmente invariables (con independencia del país y el momento histórico considerados) y separado de los otros sectores. Una manera de delimitarlo formalmente, que goza de relativo consenso, es la propuesta por Pestoff (1992). Éste, mediante el cruce de tres ejes de variables (formal/informal, lucrativo/no lucrativo, público/privado), obtiene una representación del espacio social distribuido en cuatro sectores: el sector de la administración pública, que es público, formal y no lucrativo; el sector del mercado o de las empresas, que es privado, lucrativo y formal; el espacio de los hogares (que nosotros denominaremos de relaciones de proximidad, porque no se agota en los hogares), que es informal, no lucrativo y privado; y en el centro queda un espacio, el denominado Tercer Sector, que es formal, no lucrativo y privado social o privado-público.

Esta concepción permite captar la existencia de interrelaciones y amplias zonas de contacto y solapamiento entre el Tercer Sector y los sectores próximos. De hecho, puede decirse que algunas de las entidades de aquel son una especie de prolongación de las relaciones de proximidad (el campo de las entidades de ayuda mutua); otras se parecen o comportan como empresas (fundaciones-empresas, cooperativas de gestión de trabajo asociado, etc.), y las hay que presentan un carácter para-administrativo. Así, el Tercer Sector comparte fronteras con los hogares (informal), con el mercado (lucrativo), con el Estado (servicio público).

En segundo lugar, el Tercer Sector aparece incardinado en el espacio social, y por tanto se relaciona y mantiene vínculos de dependencia estructural con los otros sectores, que en su interacción establecen límites y ejercen presiones unos sobre otros. Este enfo-

que permite estudiar el Tercer Sector a partir de las formas históricas concretas que adoptan dichas relaciones intersectoriales y que dan lugar a lo que Gosta Esping-Andersen denomina regímenes de bienestar.

Un régimen de bienestar se identifica en función de la contribución relativa que la familia (basada en la reciprocidad), el mercado (basado en el intercambio lucrativo) y el Estado (basado en la redistribución), efectúan a la suma total del bienestar social. Esping-Andersen distingue tres tipos fundamentales de regímenes: liberal, social-demócrata y conservador. El régimen liberal se decanta del lado del mercado, en el sentido de que delega la producción del bienestar en el mercado privado, y el Estado del bienestar ocupa un papel residual; el régimen socialdemócrata nórdico se caracteriza por enfatizar la distribución del bienestar desde el Estado, relegando deliberadamente al mercado y las familias; en tercer lugar, el régimen europeo meridional se decanta del lado de la familia, es decir, presupone que la principal responsabilidad reside en la familia.

Si se incorpora el Tercer Sector en este modelo analítico se puede observar que su naturaleza y funcionamiento están intrínsecamente vinculadas a la configuración histórica de una estructura social concreta y que su definición y operación dependen de la configuración y dinámica de los otros sectores. Este hecho permite comprender las diferencias observables en el desarrollo del asociacionismo y del voluntariado en distintos marcos nacionales. De facto, como ya se ha señalado, uno de los problemas fundamentales que encuentran los investigadores es el de la delimitación operativa del sector, y ello tiene que ver naturalmente con los procesos de formalización política y jurídica del mismo.

La introducción de esta perspectiva analítica estructural al caso español permite concluir, con Rodríguez Cabrero, que el contexto real del Tercer Sector de Acción Social está configurado por "un marco institucional tardío, un modelo de Estado de Bienestar de universalismo limitado, un mercado competitivo en la producción del bienestar y en la de valores y, finalmente, una estructura social proclive a la excusión social y el utilitarismo moral" (Rodríguez Cabrero 2003: 538-539).

Por otra parte, la enorme disparidad de las descripciones del sector que ofrecen los estudios realizados en España en los últimos años (Subirats, Pérez Díaz, Ruiz Olabuénaga, García Delgado, Rodríguez Cabrero, Latorre, etc.) , derivan del tipo de operacionalización que se ha efectuado, es decir, de lo que se incluye y de lo que se excluye. Pero esta misma cautela es válida cuando se plantea la comparación internacional, pues los procesos de institucionalización de entidades voluntarias son muy diferentes de unos países a otros.

Una vez tomadas en consideración estas precisiones (las fronteras entre sectores son porosas y mercuriales; y la constitución del Tercer Sector tiene un carácter sociohistórico y depende de los marcos nacionales), cabe coincidir con Pestoff y tantos otros que es

posible delimitar, por contraposición, un espacio social, que resulte estructural y funcionalmente distinguible de los otros tres (hogares, mercado y Estado). Ahora bien, ¿qué fisonomía obtenemos cuando centramos nuestra mirada en las entidades que pueblan dicho espacio? ¿Nos hallamos ante un conjunto de organizaciones que comparten rasgos identitarios comunes y que despliegan pautas de integración convergente para conseguir sus objetivos? O por el contrario ¿Hay entre ellas elementos de diferenciación tan profundos que hacen inviable la concordancia de acción?

En la literatura especializada que ha efectuado balance sobre el Tercer Sector en España existen tres acuerdos poco discutidos y, según creemos, poco discutibles: el primero tiene que ver con la gran heterogeneidad y diversidad del sector; el segundo con la escasa capacidad del mismo para generar recursos autónomos (por tanto, con la dependencia financiera del Estado); y el tercero con la débil articulación interna de las entidades que lo componen.

2.1. La heterogeneidad interna

La descripción de esta heterogeneidad interna constituye ya un ritual obligado de todo estudio académico. Por simplificar, referiremos varias citas de textos de investigadores destacados que observan el fenómeno desde ópticas distintas. Así, el economista García Delgado sostiene que "ningún ámbito de la economía española presenta una heterogeneidad interna mayor (que el Tercer Sector), tanto si se atiende a los agentes como a las realizaciones, tanto si se atiende a las formas de proceder como a los objetivos propuestos" (García Delgado 2004: 15).

Por su parte, Pérez Díaz y Pérez Novo afirman que el empleo de la expresión singular "Tercer Sector" no debe hacernos olvidar que éste "es una realidad plural y heterogénea, tanto en lo relativo a la lógica institucional de las entidades como a su tamaño, al ámbito territorial y su orientación al servicio" (Pérez Díaz y Pérez Novo 2003: 302). Resulta digno de mención que esta característica de la heterogeneidad la predican Pérez Díaz y Pérez Novo, al mirar una parte del Tercer Sector, el de las entidades de acción social. ¡Cual no será la heterogeneidad si se abarca la totalidad del mundo asociativo no lucrativo y de los movimientos sociales¡.

Ésta es precisamente la mirada que propone Prieto Lacaci: "cuando se adopta una perspectiva más amplia y se considera al mundo asociativo globalmente como lo hacemos aquí lo que se observa es una diversidad de entidades, con objetivos heterogéneos y grados muy variables de implicación social y política" (Prieto Lacaci 2008: 670).

2.2. La reducida autonomía

Otro aspecto o rasgo en el que concuerdan las diversas descripciones es el de la alta dependencia financiera de este sector con respecto al sector público "ya que su desarrollo tiene lugar, como en otros países de nuestro entorno, bajo un modelo de 'colaboración económica'" (Rodríguez Cabrero, 2003: 559). Concretamente, en el subsector de la acción social, una mayoría de las entidades dependen para la ejecución de sus programas de las aportaciones de la Administración. Las entidades no lucrativas no sólo tienen una base económica muy endeble, sino que la creación de cuerpos de profesionales para gestionar la prestación de servicios específicos les obliga a adoptar posturas políticas de neutralidad ideológica para no perturbar la captación y regularidad de las subvenciones.

Del mismo modo, Ruiz Olabuénaga al hablar específicamente de las ONGD sostiene que "la característica que mejor define el momento presente es la dependencia económica e ideológica. Las ONGD españolas, en general marcadas en sus inicios por una fuerte impronta religiosa y asistencial, se desarrollaron de acuerdo con un modelo mediático, de base económica y no de base social. Ello dificulta su relación con el conjunto de la sociedad y genera una fuerte dependencia de los gobiernos y fuentes públicas de financiación" (Ruiz Olabuénaga 2006 :66-67).

2.3. La raquítica coordinación interasociativa

Una tercera característica que supone una limitación importante radica, como señala Rodríguez Cabrero, en "la dificultad y escasez de la coordinación interasociativa debido no sólo a la pugna por el protagonismo, sino también a la gran diversidad interna del sector en cuanto a dimensión organizativa, capacidad económica y culturas o estilos de trabajo" (Rodríguez Cabrero 2003: 555).

Pese a que se ha difundido en los últimos años un discurso de la importancia de la actuación en red, éste en general no es más que una muestra de retórica postmoderna, ya que la práctica efectiva de la colaboración es muy reducida y predomina la lucha competitiva por la subvención.

La pluralidad transmutada en fragmentación y atomización tiene entre otras, dos consecuencias muy importantes: una escasa capacidad de interlocución política y social y un peligro de colonización del sector por parte de grandes entidades, sean públicas o privadas (partidos o iglesias).

Pero no solamente concuerdan los académicos en este diagnóstico, sino que también aparece en los balances que realizan los propios actores del sector, interesados en la promoción del mismo y en su visibilidad social. Así, en un documento-informe elaborado por el *Observatori del Tercer Sector*, y que reúne las opiniones de los miembros

de sus Consejos Asesores, se afirma que los principales retos del Tercer Sector son los cinco siguientes: identificar los rasgos comunes y los valores compartidos para la elaboración de un discurso colectivo, recoger la diversidad del sector, reforzar su estructuración, potenciar el trabajo en red y promover el intercambio de conocimiento entre las entidades que lo integran.

Prácticamente, todos los retos enumerados apuntan a las carencias de articulación, pero ello sucede especialmente al describir el primero, donde no sólo se constata que "el Tercer Sector es una realidad diversa, heterogénea y compleja", sino que dicha pluralidad, pudiendo ser "un síntoma de riqueza", con frecuencia se convierte en un obstáculo para la transmisión "al resto de los agentes sociales (de) una visión conjunta de sector". El documento sostiene que, aunque hay diferencias entre los distintos campos de actividad (cooperación, acción social, cultural, medioambiental, etc.) "existen rasgos comunes y valores compartidos sobre 'qué somos', 'que papel queremos jugar' y 'hacia donde queremos caminar como sector'". Esta construcción de una identidad propia y de un discurso colectivo constituye un requisito imprescindible "para optimizar las relaciones del Tercer Sector con la ciudadanía y con los otros agentes sociales relevantes"[2]. Por otra parte, cuando se habla del reto "reforzar la estructuración del sector", se afirma que, si bien en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo de estructuración, "todavía hay sectores de actividad que padecen una excesiva atomización. Éste sería el caso, entre otros, del sector medioambiental o el de las organizaciones de personas inmigradas".

Si tomamos al pie de la letra dicho diagnóstico, nos hallamos ante una heterogeneidad de organizaciones, caracterizada a un tiempo por su complejidad y por su falta de articulación (excesiva atomización), pero que en sustancia comparten rasgos y valores comunes, lo que significa que mediante el trabajo adecuado conseguirán explicitar la identidad común subyacente. Pero ¿y si la complejidad fuera de tal naturaleza que no pudiera ser caracterizada adecuadamente como diversidad sino también como disparidad? ¿y si no solamente nos halláramos ante valores distintos sino también antagónicos? En ese caso, la construcción de una identidad integrada no sería ya una cuestión de tiempo y de empeño, sino más bien una tarea titánica e inviable.

En consecuencia, los rasgos que acabamos de enumerar y describir someramente se pueden interpretar desde una doble perspectiva: una de ellas, subrayará que constituyen disfunciones y lastres del modo peculiar de desarrollo del Tercer Sector en España, que son contingentes y, por tanto, a medida que aquel vaya madurando y modernizándose, serán superados mediante la creciente importancia de la integración y la cooperación estratégica y mediante la conquista de cuotas de autonomía e independencia en relación con el mercado y el Estado; otra, por el contrario, sostiene que las entidades que

[2] Observatori del Tercer Sector, http://www.tercersector.org.es/pdf/publicacions/2008-09_Debats_Reptes_Ts.pdf.

componen este espacio no solamente son heterogéneas, sino que son dispares y, por tanto, que la articulación podrá ser parcial, pero nunca total y general.

La primera interpretación se halla bien caracterizada en el estudio coordinado por García Delgado, autor para el que el Tercer Sector presenta problemas de operacionalización (cómo medirlo), de visibilidad y de legitimidad social, pero no de identidad. Dicho sector se define como "un espacio público no mediatizado" delimitado por la intersección de dos correlaciones y cuatro componentes: por un lado, "la que en el plano de los objetivos o fines perseguidos se establece entre *interés colectivo* o *general* y *solidaridad*; por otra, la que en el plano de lo organizativo enlaza *participación* con *responsabilidad*". "Solidaridad de individuos libres; compromiso responsable en proyectos libremente gestados: ahí radica lo más específico de las actividades del Tercer Sector; por eso su campo propio es el de lo privado solidario y socialmente responsable (García Delgado 2004: 21)[3].

De similar parecer son Pérez-Díaz y Pérez Novo cuando afirman que "la razón de ser normativa de las actividades sociales (de las organizaciones del Tercer Sector) es el refuerzo de un tipo de solidaridad humana compatible con un orden de libertad" (Pérez-Díaz y Pérez Novo 2003: 308).

En suma, esta perspectiva supone que estamos ante a) una identidad común de la pluralidad de entidades, b) una contribución positiva a la estructura social, c) una robustez y visibilidad crecientes, d) pero también una necesidad de articulación para el logro de una acción más eficaz[4].

Pero ¿es todo tan claro? ¿sólo enfrentamos problemas metodológicos? ¿además de hibridez y pluralidad no hay disparidad estructural? El modelo interpretativo de Pestoff funciona bien en el plano teórico y formal. Pero en la práctica, como hemos comentado, describe un espacio cuyos límites son borrosos, difusos y porosos; y sólo si se adopta una contemplación estática de la figura resultante se puede olvidar que las organizaciones cambian su identidad con el tiempo y se producen desplazamientos en sus objetivos. De hecho, ¿muchas fundaciones no son extensiones de organizaciones empresariales o de la administración pública constituidas mediante argucias legales y operando con funcionamientos alejados de la participación democrática? ¿no hay entidades de supuesto voluntariado social que operan como empresas para generar trabajo asociado? Bajo el discurso de la participación ¿no se ocultan con frecuencia procesos de control del

[3] Herrera Gómez afirma que la especificidad del Tercer Sector "consistiría en subrayar una particular dimensión de la relación social (el efecto de reciprocidad y de ligamen) a través de la institucionalización de medios simbólicos generalizados como la reciprocidad, la solidaridad, el don, etc.." (1998: 241).

[4] "La masa de organizaciones voluntarias y sin ánimo de lucro que albergan las sociedades de tipo occidental ha dejado de ser un fenómeno residual y es ya una nueva fuerza societal que hay que reconocer, que dicha fuerza realiza una contribución positiva al bienestar social de esas sociedades y que, por tanto, se debe promover su desarrollo y potenciar su protagonismo" (Pérez-Díaz y Pérez Novo, 2003: 27).

poder, colonización de las juntas directivas, cooptación de cargos y ausencia de participación democrática?

En cualquier caso, estos fenómenos y otros muchos que pueden colocarse en la parte negativa de la balanza pueden ser atribuidos a la lógica de la perversión y de las disfunciones y, por tanto, no sirven para impugnar la fortaleza del argumento que defiende una identidad nítida del Tercer Sector basada en objetivos comunes y lógicas organizativas específicas. En el siguiente apartado vamos a intentar desarrollar otros argumentos a favor de una disparidad estructural que en este caso sí podrían sustentar esa impugnación.

3. DISPARIDAD ESTRUCTURAL E IDEOLÓGICA

En un artículo publicado en 2004 en la revista *Papers* ("Asociacionismo, ciudadanía y bienestar"), he sostenido que "hoy por hoy, resulta imposible hablar de la existencia de un Tercer Sector, porque carece de una mínima articulación y coherencia" (Ariño, 2004: 74). La afirmación puede resultar rotunda en exceso e incluso contrafactual, puesto que cada día se habla con mayor frecuencia y naturalidad, y en un creciente número de foros, del Tercer Sector en España. Sin embargo, creo que conserva plenamente su vigencia y no ha disminuido, en absoluto, la evidencia para sustentarla, sino que se ha incrementado. Pero el argumento que quiero desarrollar aquí se centrará, sobre todo, en mostrar que las dificultades de articulación no son contingentes sino estructurales. En otros textos (*La ciudadanía solidaria*, Ariño, 2001) he abordado los factores de heterogeneidad y disparidad desde diversas perspectivas; aquí subrayaré seis argumentos complementarios y me detendré a considerar específicamente uno de ellos: heterogeneidad estructural, disparidad funcional, predominio de la sociabilidad sobre la solidaridad, ausencia de acoplamiento entre bien colectivo y bien público, cambio y control social, y existencia de antagonismo ideológico.

3.1. Heterogeneidad estructural del Tercer Sector

En el universo organizacional que integra este ámbito, existe una heterogeneidad radical que se plasma no sólo en la diversidad de estatutos legales que ordenan este espacio (asociaciones[5], fundaciones, entidades singulares, cajas de ahorros, cooperativas y sociedades laborales, mutualidades de previsión social, centros especiales de empleo,

[5] Pero incluso dentro del propio universo asociativo se pueden establecer grandes diferencias en función de diversos criterios de clasificación. En la legislación española por ejemplo las asociaciones religiosas tienen estatuto diferenciado de las restantes. Por su parte, Barthelemy afirma "Se puede proponer la hipótesis de que las asociaciones de carácter expresivo más bien reúnen a sus 'miembros'; que las asociaciones prestadoras de servicios atienden a 'usuarios', son administradas por 'voluntarios' pero gestionadas por 'profesionales' (asalariados o permanentes); y que las asociaciones reivindicativas movilizan 'afiliados' y 'militantes'. Sin embargo, resulta difícil establecer una frontera clara entre cada uno de los tipos" (Barthelemy, 2004: 221). Ver también García Delgado, 2004: 63.

empresas de inserción, etc.) en función de tradiciones normativas nacionales sino en su propia naturaleza constitutiva.

En el estudio dirigido por García Delgado, se señalan diversos contrastes internos. Uno de ellos es el que se establece entre el universo del asociacionismo voluntario y el de las cooperativas y sociedades laborales. Las primeras destacan por el uso preponderante de trabajo voluntario, de perfil femenino, mientras que en las segundas tiene importancia el empleo remunerado y estable. También se diferencian, por supuesto, en la procedencia de sus fuentes de ingresos, ya que en las asociaciones predominan las cuotas de los socios, las donaciones y las subvenciones, que son fuentes inestables, mientras que en las demás entidades aquellos provienen de la producción de bienes y servicios de mercado, que gozan de mayor estabilidad (García Delgado, 2004: 63).

Otro contraste es el que se da entre asociaciones y fundaciones, pese a que para García Delgado ambas son la expresión "más genuina" del sector, por cuanto utilizan trabajo voluntario. Sin embargo, los datos empíricos que García Delgado aporta muestran que éste, por su volumen absoluto y su peso relativo, define la identidad de las asociaciones, mientras que sólo "tiene una importancia testimonial" en la mayoría de las fundaciones[6] (García Delgado, 2004: 90-99).

También en las investigaciones dirigidas por Ruiz Olabuénaga (2006: 73), aparecen los factores de distinción entre ambos tipos de entidades: el rasgo definitorio de las fundaciones es el patrimonio afectado, mientras que en las asociaciones es la colectividad agrupada y si en las asociaciones cabe distinguir entre socios, de un lado, y voluntarios y donantes, de otro, en las fundaciones hay que diferenciar entre los administradores o protectores y los fundadores; en segundo lugar, las fundaciones suelen gozar de una estructura jerárquica y formalizada, mientras que las asociaciones son más democráticas y paritarias.

Por su parte, el trabajo de Pérez-Díaz y Pérez Novo contribuye a perfilar esta diferencia desde la perspectiva del volumen de ingresos y, por tanto, del tamaño de las entidades: mientras las fundaciones tienen una mediana de ingresos de 328.017 euros anuales, la de las asociaciones se sitúa en 6.446 euros, con un 34% que no supera los 3.000 euros y un 48%, la cifra de 6.000 euros.

En suma, creemos que esta heterogeneidad interna del sector expresa un fenómeno estructural. Y cabe sospechar que a medida que se incremente la complejidad de las sociedades avanzadas, dicha heterogeneidad también crecerá.

[6] La expresión "importancia testimonial" es del propio García Delgado, 2004: 99.

3.2 Divergencia de modelos organizativos en las asociaciones

En el campo de la ciencia política se viene afirmando que asistimos a un proceso de transición en los modelos organizativos de las asociaciones. Para ello se establecen diferencias entre un modelo organizativo tradicional, típico de las asociaciones secundarias surgidas con la industrialización y durante el proceso de incorporación de las masas a la política (primera modernidad) y otros modelos "más flexibles", característicos de las "nuevas formas asociativas" (segunda modernidad). El primer modelo estaría representado por asociaciones "territorialmente jerárquicas", formalmente democráticas, con notable capacidad de movilización asentada sobre una amplia afiliación voluntaria y activa; el segundo vendría caracterizado por rasgos como la profesionalización y la flexibilización de las formas de vinculación[7]. A ello, cabría añadir el impacto que tienen las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, especialmente las de la web 2.0, no sólo sobre los procesos de gestión de las entidades sino ante todo sobre su propia constitución y organización, al hacer posibles nuevas formas de interacción y vinculación social (Shriky, 2008).

Al aplicar Méndez y Motta un análisis de las modalidades organizativas a las entidades españolas, concluyen que también en España, como en otros países europeos, "parecen coexistir" las asociaciones tradicionales "y las nuevas formas asociativas, algunas más profesionalizadas y burocratizadas, otras con perfiles más informales y flexibles". De hecho, la situación observada en el trabajo de campo, no permite hablar de una convergencia "hacia un modelo de estructura organizativa uniforme", sino la persistencia de la pluralidad (Montero *et al*, 2006: 222).

3.3. Sociabilidad *versus* solidaridad

Se puede observar el mundo asociativo desde la perspectiva de los bienes y valores que explícita o implícitamente se ponen en juego en sus prácticas. Y una forma de hacerlo es, sin duda, la que analiza las entidades atendiendo a los fines principales declarados y que se expresan en las actividades desarrolladas.

Para ello puede resultar útil construir una tipología ideal, weberiana, que distinga entre asociaciones orientadas a la solidaridad y el altruismo (heterocentradas) y asociaciones orientadas a la producción de la pura sociabilidad para los afiliados (autocentradas y expresivas). Obviamente, sociabilidad y solidaridad pueden concebirse como los dos polos de un *continuum*, con infinidad de gradaciones y matizaciones intermedias.

[7] Barthelemy: "nuestra hipótesis es que el reflujo de modelo militante tradicional, forma histórica y política, induce a los actores y observadores del mundo asociativo a utilizar las categorías complementarias de lo "voluntario" y lo "profesional". Este deslizamiento repercute necesariamente en la regeneración de la militancia" (2004: 211).

Siguiendo este modelo, hemos diferenciado en trabajos anteriores entre comunidades de práctica, entidades de prestación de servicios y organizaciones defensoras de causas.

Pues bien, utilizando este instrumento y contemplando el mundo asociativo en su generalidad, no cabe la menor duda que el asociacionismo se decanta del lado de la sociabilidad y las comunidades de práctica. De hecho, en todos los estudios empíricos realizados con esta visión amplia sobre la distribución de las asociaciones en distintos ámbitos geográficos, la subcategoría de entidades culturales y deportivas aparece como la más numerosa. Por tanto, puede decirse que goza de una importancia extraordinaria el asociacionismo autocentrado y expresivo (Ariño, 2004: 74). De este mismo parecer es Prieto Lacaci, para quien no se puede afirmar que el rasgo más común de la mayoría de las entidades asociativas sea "la solidaridad ni el altruismo –que se encuentra, sin duda, en un sector creciente del asociacionismo voluntario- sino el deseo de mantener relaciones sociales gratificantes, practicar una determinada actividad en compañía de otras personas o recibir ciertos servicios que no se encuentran en el mercado o que se prefieren a los mercantilizados" (Prieto Lacaci, 2008: 670).

De un modo similar, en el estudio realizado por Montero, Font y Torcal sobre el asociacionismo en España, se concluye la existencia de un "predominio de las asociaciones con menor contenido político en su sentido más clásico; por ejemplo, las culturales, educativas y deportivas, que son las más numerosas... En todo caso, se trata de un tejido asociativo con escasa presencia de asociaciones orientadas a lo público y en el que las asociaciones con mayor contenido recreativo son las que también consiguen una mayor implicación de sus socios" (Montero *et al*, 2006: 328). Y al observar el asociacionismo con esta lupa, se puede concluir que hay tipos de asociaciones muy distintos: las asociaciones de tipo recreativo y las políticas se distinguen tanto entre ellas como con todas las demás. "Ambas presentan características que las distinguen claramente de las restantes en lo que hace a sus prioridades, sus formas de actuar y de organizarse, el papel de los miembros o sus relaciones con las instituciones políticas" (Montero *et al*, 2006: 330).

3.4. Bienes comunes y bienes públicos

En cuarto lugar, suele decirse que las entidades voluntarias producen bienes públicos. Pero la realidad es compleja: las comunidades de práctica generan bienes divisibles o indivisibles para sus asociados; las entidades de prestación de servicios, en general, producen bienes divisibles de los que se benefician sus afiliados o sus "clientes"; mientras que las organizaciones de defensa de causas ofrecen un panorama más complejo, pues pueden oscilar desde la estricta promoción de los intereses de una categoría social hasta la abogacía a favor de categorías vulnerables y de la transformación social. Por tanto, parece más riguroso afirmar que las entidades generan bienes colectivos o bienes comu-

nes (*commons*). Pero entre los comunales[8] y los bienes públicos, aunque pueden darse coincidencias y solapamientos, también existen diferencias sustantivas.

Sin duda, las entidades voluntarias producen bienes para sus miembros y en numerosas ocasiones para terceros, pero de ello no se deriva que generen bienes públicos y efectos que redundan necesariamente en beneficio general. El interés colectivo (de grupo) y el general (universal) pueden coincidir o no. De hecho, con cierta frecuencia no coinciden, incluso se oponen.

Por otra parte, en una sociedad de pluralismo constitutivo es inevitable reconocer que existen interpretaciones no sólo diferentes sino alternativas, dispares y antagónicas de lo que se identifica como bien común. Dichas interpretaciones pueden obedecer a intereses que son irreconciliables. Así sucede, por ejemplo, entre las posiciones de las asociaciones de cazadores y las de ecologistas; entre las defensoras del aborto libre y las de antiabortistas; entre las religiosas y las deportivas; y en tantos otros casos. Sobre esta cuestión volveremos inmediatamente al estudiar las diferencias ideológicas explícitas o latentes en el universo asociativo.

3.5. Cambio social *versus* control social

Con frecuencia se habla de las organizaciones voluntarias como espacios de participación cívica y cambio social. Pero se olvida fácilmente que no suelen ser escasas las circunstancias en las que operan como ámbitos para el ejercicio del control social y para la concentración del poder por parte de sectores de clase media (Barthelemy, 2004).

Se insiste habitualmente en que las asociaciones operan como redes de dispersión y difusión del poder, cuando un análisis del perfil sociodemográfico predominante de los asociados hace sospechar igualmente que la asociatividad podría formar parte de las múltiples estrategias desplegadas por las clases medias para afirmar su posición. De hecho, entre quienes integran la afiliación de estas entidades destacan personas que ya están equipadas con otros recursos escasos como el capital educativo y el económico. Por tanto, cabe sospechar que a través de las asociaciones suman a aquellos recursos una nueva fuente de capital: el relacional.

3.6. Disparidad ideológica

En su estudio, Pérez Díaz y Pérez Novo señalan acertadamente que "las asociaciones del Tercer Sector pueden favorecer el desarrollo de una sociedad civilizada, y muchos esperan (y desean) que lo hagan; pero cabe que algunas, o muchas, hagan lo contrario, en un grado u otro, y que fomenten la desconfianza respecto a la democracia liberal y la

[8] Un comunal es un recurso compartido por un grupo de gente (Hess y Ostrom, 2006).

economía de mercado, que ocupen el espacio público con un discurso simplificador y victimista, y que estimulen el desarrollo de personalidades dogmáticas y vehementes" (Pérez Díaz y Pérez Novo 2004: 37-38). Dichos autores interpretan estos fenómenos como disfunciones de una lógica asociativa definida básicamente por la solidaridad y por la libertad. Sin embargo, consideramos nosotros que estos fenómenos merecen una interpretación bien distinta, puesto que en una sociedad plural y compleja, como hemos comentado, se dan múltiples fuentes de la asociatividad y diversas cuando no dispares interpretaciones del bien común.

En este sentido, un estudio de las actitudes u orientaciones políticas predominantes en las entidades mediante el análisis de la cultura política de las personas vinculadas a ellas puede resultar clarificador y ayudarnos a captar la disparidad existente. Para ello hemos utilizado los datos procedentes de la encuesta número 2.450 sobre participación y ciudadanía del banco de datos del CIS. Aquí se ofrece una síntesis de los resultados obtenidos, presentándolos en dos fases: en la primera se estudian las componentes de la cultura política de la población entrevistada, mientras que en la segunda se abordan las diferencias ideológicas subyacentes en las entidades a partir de una caracterización sociopolítica de sus afiliados[9].

Para el análisis de la cultura política se ha aplicado la técnica del análisis factorial de componentes principales a un amplio número de ítems de la encuesta. Se han obtenido once dimensiones de la cultura política, que se utilizan como variables para caracterizar a la población en general y específicamente a la población que mantiene determinados tipos de vinculación (pertenencia, voluntariado, donación, participación) con las organizaciones. Estas dimensiones son: interés por la política, sociabilidad política, identificación social, confianza interpersonal, progresismo secular, cosmopolitismo conformista, sociabilidad proxémica, control de los extremismos ideológicos, radicalización democrática, control de los estigmatizados y localismo.

Los análisis diferenciales muestran que las personas que pertenecen a asociaciones presentan puntuaciones más elevadas y superiores a las personas que no pertenecen en tres de los factores: *interés por la política*, *sociabilidad política* y *radicalización democrática*. Por otro lado, las personas que participan en actividades de las asociaciones o realizan tareas de voluntariado presentan mayor *confianza interpersonal*, mientras que las que donan dinero o realizan tareas de voluntariado muestran un mayor *cosmopolitismo conformista*. Además, aparecen con valores negativos las puntuaciones relativas al control de personas socialmente estigmatizadas. En consecuencia, puede decirse que existen rasgos diferenciales claros entre las distintas formas de vinculación y la ausencia de ella. Al menos, en estos elementos hay diferencias notables entre personas asociadas y no

[9] Para una exposición detallada de los resultados obtenidos véase Ariño (dir. 2007). Los análisis estadísticos han sido realizados por Rafael Castelló.

asociadas, participantes y no participantes, donantes y no donantes, quienes realizan voluntariado en las organizaciones y quienes no lo hacen.

Si a partir de aquí, se efectúa un análisis de conglomerados, resulta posible distinguir tres tipos de agrupamientos de asociaciones, en función de las características de la población asociada. En uno de ellos, aparecen las organizaciones agrarias, las eclesiásticas y las de jubilados, que destacan por presentar puntuaciones elevadas en las dimensiones de *identificación social* y de *control de los estigmatizados*, hasta el punto que sus miembros se distinguen de los de los otros dos conjuntos.

En un segundo grupo, se sitúan las organizaciones de derechos humanos, las ecologistas, las de inmigrantes, las juveniles, las pacifistas, los partidos políticos y las organizaciones profesionales. Los miembros de estas entidades se distinguen de los de los otros dos grupos por su mayor *interés por la política*, *confianza interpersonal*, *sociabilidad política* y *radicalización democrática*; y, además, se separan sólo del primer grupo por presentar un mayor *progresismo secular*, rasgo que no les distingue del tercero de los conjuntos.

Finalmente, el resto de organizaciones, forman parte de un tercer grupo, situado entre los dos anteriores: se diferencia del segundo de los conjuntos por presentar mayor *identificación social* y *sociabilidad proxémica*, y del primero por puntuar más en *progresismo secular*.

Cuadro I: Conglomerados asociativos según la cultura política

Organizaciones agrarias	Org. de derechos humanos	Clubes de aficiones
Organizaciones eclesiásticas	Org. ecologistas	Clubes automovilísticos
Organizaciones de jubilados	Org. inmigrantes	Org. caridad
	Asociaciones juveniles	Asociaciones de consumidores
	Org. pacifistas	Asociaciones culturales
	Partidos políticos	Clubes deportivos
	Org. profesionales	Asociaciones discapacitados
		Org. empresariales
		Asociaciones enfermos
		Clubes de inversión
		Org. mujeres
		Asociaciones de padres y madres
		Protectoras de animales
		Sindicatos
		Asoc. Vecinos

Ahora bien, si sobre las dimensiones de la cultura política que hemos obtenido anteriormente, se crean grupos de similitudes y distancias (conglomerados) de los entrevistados (no de las asociaciones a las que pertenecen), puede obtenerse una caracterización sociopolítica de los individuos, para luego comprobar su mayor o menor presencia entre las formas de vinculación asociativa y los diferentes tipos de asociación. Con este procedimiento, se obtiene una clasificación de los entrevistados en 7 conglomerados significativos: los *demócratas moderados,* los *políticos progresistas,* los *intolerantes sociales,* los *apolíticos proxémicos,* los *retraídos liberales,* los *políticos conservadores* y los *apolíticos localistas*.

En la tabla adjunta se ofrece la distribución de frecuencias de estos conglomerados tanto para la media poblacional (columna del total) como para los afiliados. En la media poblacional, el colectivo más numeroso es el de los *apolíticos proxémicos*, seguido de los *demócratas moderados*, mientras que los grupos más reducidos son los de los *intolerantes sociales*, seguidos de los *apolíticos localistas*.

Entre los afiliados, el conglomerado con mayor presencia entre las personas vinculadas a las asociaciones es el de los *políticos progresistas*, seguido de los *políticos conservadores*. Todo ello permite concluir que el asociacionismo constituye un espacio político polarizado entre posiciones progresistas y conservadoras, aunque relativamente liderado por las primeras.

Tabla 1. Perfiles políticos de la población española y de la población asociada

	Asociados	**Total**
Demócratas Moderados	15,2	16,1
Políticos Progresistas	25,1	15,9
Intolerantes Sociales	5,2	6,4
Apolíticos proxémicos	18,6	21,3
Retraídos liberales	12,0	15,4
Políticos Conservadores	18,0	14,2
Apolíticos localistas	5,9	10,7
Total	100	100

Mientras el grupo más numeroso entre la población es el de los *apolíticos proxémicos*, los grupos más sobre-representados entre las personas afiliadas a las asociaciones es el de los *políticos progresistas*, seguido de los *políticos conservadores*. No obstante, entre ellos la presencia de *apolíticos proxémicos* también es relevante.

Así pues, la combinación de enfoques permite concluir que el campo del asociacionismo es un ámbito especialmente politizado, y que dicha politización se halla polarizada. En este sentido, para cerrar nuestro recorrido vamos a observar la presencia que cada uno de los 7 conglomerados de cultura política tiene en cada tipo de asociación.

Tabla 2. Tipo de asociación de pertenencia por conglomerados

	Demócratas Moderados	Políticos Progre-sistas	Intole-rantes Sociales	Apolíticos Proxé-micos	Retraídos Liberales	Políticos Conser-vadores	Apolíticos localistas
Clubes deportivos o de actividades al aire libre	17,2	30,0	3,7	15,9	11,9	16,3	4,9
Asociaciones juveniles	13,6	41,0	1,9	12,6	17,4	10,2	3,2
Organizaciones ecologistas	11,4	54,5	0,0	0,0	12,4	18,8	2,9
Asociaciones Protectoras de animales	21,4	26,8	7,8	11,7	11,7	18,7	1,9
Organizaciones pacifistas	13,7	49,9	0,0	10,8	21,7	3,7	0,0
Organizaciones de derechos humanos o cooperación humanitaria	18,8	40,3	1,5	11,3	12,0	15,5	0,7
Organizaciones de caridad o ayuda social	13,1	27,9	5,7	14,3	13,9	22,5	2,7
Asociaciones de enfermos, enfermedadesespecíficas o adicciones	7,1	27,9	3,9	23,0	12,4	20,2	5,6
Asociaciones de discapacitados	13,4	32,9	4,4	14,5	7,1	25,7	2,0
Organizaciones de jubilados o pensionistas	8,9	7,6	13,3	29,4	9,7	21,0	10,1
Partidos políticos	10,1	52,1	3,8	2,6	0,8	30,6	0,0
Sindicatos	17,9	43,1	0,7	9,0	9,6	16,2	3,5
Organizaciones agrarias	14,3	12,0	5,7	19,7	9,6	38,6	0,0
Organizaciones empresariales, de negocios o comerciantes	21,2	20,9	6,3	6,4	17,7	23,3	4,3
Clubes de inversión	54,2	14,7	1,7	4,3	4,3	20,8	0,0
Organizaciones profesionales	10,6	59,2	4,1	4,0	5,5	15,5	1,0
Asociaciones de consumidores	17,7	41,5	1,7	20,7	1,7	16,7	0,0
Asociaciones de padres y madres de alumnos	15,2	36,0	2,7	13,0	7,7	15,4	10,0
Asociaciones culturales, musicales danza, teatro, casas regionales	13,0	36,6	1,7	15,0	9,4	20,3	4,0
Clubes de hobbies o aficiones, clubes de fans, chats, etc.	16,2	30,8	5,1	15,9	13,4	8,1	10,4
Asociaciones de automovilistas o motoristas	20,3	32,2	7,3	9,7	10,2	13,3	7,0
Asociaciones de vecinos	13,3	25,9	6,2	18,9	7,1	24,8	3,8
Organizaciones de inmigrantes	15,1	65,1	9,9	0,0	0,0	9,9	0,0
Organizaciones eclesiásticas o religiosas	5,1	16,4	7,7	26,6	14,7	25,1	4,4
Organizaciones de mujeres	16,1	20,9	3,4	16,4	6,8	28,0	8,5
Otros clubes o asociaciones	13,1	47,7	3,6	7,3	6,0	18,5	3,9
Total	15,2	25,1	5,2	18,6	12,0	18,0	5,9

Unidad: Porcentajes horizontales.

En la tabla 2 se ofrece mucha información sobre los perfiles de las asociaciones a partir de las combinaciones diferentes de los tipos de afiliados en función de la cultura política. No nos detendremos en un análisis detallado de la misma. Solamente señalaremos tres tipos de entidades: aquellas en las que se da un predominio claro de los *políticos progresistas*; las que ofrecen una sobrerrepresentación de *políticos conservadores*; y finalmente, las que muestran una marcada polarización entre ambos grupos dentro de un campo específico.

Así, aparecen con perfil muy dominante de *políticos progresistas* las siguientes entidades: inmigrantes, profesionales, ecologistas, humanitarias, pacifistas, sindicatos y juveniles; con el mismo perfil, pero con menor presencia de este tipo, se hallan las deportivas, las de padres y madres de alumnos, las de hobbies y automovilistas.

Con un perfil definido por la sobrerrepresentación de *políticos conservadores* destacan las asociaciones de jubilados, las eclesiásticas y las de mujeres, pero también las agrarias, las empresariales y los clubes de inversión.

Finalmente, con un perfil dual y polarizado aparecen, como es lógico, los partidos políticos; pero también, las organizaciones que trabajan en el campo de los servicios sociales (de caridad, enfermos y discapacitados) así como las culturales y las de vecinos.

En suma, la disparidad ideológica es evidente y no puede presumirse que sea irrelevante o contingente a la hora de contemplar las tentativas de articulación del sector. Las causas de la débil articulación no pueden atribuirse a nuestro entender a la juventud del asociacionismo, sino que son de índole estructural.

4. CONCLUSIÓN: FEDERACIONES, PLATAFORMAS Y COORDINADORAS

Hemos constatado que existen causas estructurales que favorecen la divergencia más que la convergencia dentro del universo organizacional que se asocia al Tercer Sector. No obstante, las tentativas de articulación existen y surgen tanto desde abajo (como expresión de necesidades de integración o de actuación conjunta de las propias entidades) como desde arriba (auspiciadas por la administración) o lateralmente (mediante la proliferación de entidades que se auto-constituyen en intermediarios filantrópicos, cuyo objetivo expresado es el del fortalecimiento del sector).

Una forma de analizar estas tentativas de integración consiste en diferenciar entre dos modelos: integración vertical y horizontal. La integración *vertical* se da, en general, cuando entidades que trabajan en un mismo campo específico de intervención o prestación de servicios deciden aunar sus esfuerzos y crear una entidad supra-organizacional, generalmente una federación. Las estructuras federativas son frecuentes entre las asociaciones de tipo recreativo, que desarrollan un modelo tradicional de organización. Pero, en

las últimas décadas han aparecido modalidades de articulación más flexibles, que suelen denominarse "coordinadoras" y que responden a un concepto más deliberativo de la participación y a una defensa celosa de la autonomía de las entidades de base (Barthelemy, 2004: 210).

La coordinación *horizontal* o transversal se produce cuando organizaciones que trabajan en campos diversos, incluso muy distintos, crean coaliciones para hacer frente a problemáticas comunes. En estos casos suelen adoptar el nombre de plataformas. Dichas supra-estructuras pueden surgir autónomamente, pero también ser resultado de la iniciativa y convocatoria municipal, como resultado del desarrollo de políticas de participación ciudadana o la creación de consejos municipales.

Aunque en los últimos años ha crecido el número de federaciones, se ha hecho visible la acción de plataformas y coordinadoras, y en numerosas administraciones locales se han iniciado procesos de coordinación local[10], los procesos de articulación tienen siempre efectos limitados por las razones que se han puesto de relieve a lo largo del texto. De hecho, una prueba más de las dificultades de articulación del sector se halla en el hecho de que como han señalado Méndez y Mota, a partir de los datos del estudio *Ciudadanía, Implicación y Democracia en España* (CIDE), la integración de tipo vertical es dos veces superior que la horizontal; la de entidades que intervienen en el mismo campo de actuación y que adoptan la misma orientación ideológica es más frecuente que la participación en redes horizontales o plataformas (en Montero *et al*, 2006: 209).

[10] Sobre la reducida implicación en los procesos de participación impulsados por la Administración local, véase Joan Font, 2001.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIENA, R., ARIÑO, A. Y LLOPIS, R., (2004), *El porvenir del altruismo*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ALONSO, Luis Enrique e IBÁÑEZ, Rafael, (2008), "Los nuevos movimientos sociales", en Del Campo, Salustiano y Tezanos, Félix (dirs.), *España siglo XXI. La sociedad*, pp. 703-730, Biblioteca Nueva.
- ARIÑO, A. (dir.), (2007), *Asociacionismo y voluntariado en España. Una perspectiva general*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ARIÑO, A. (dir.), Aliena, R., Cucó, J. y Perelló, F., (1999), *La rosa de las solidaridades. Necesidades sociales y voluntariado en la Comunidad Valenciana*, Fundación Bancaixa, Valencia.
- ARIÑO, A. (DIR.), CASTELLÓ, R. LLOPIS, R., (2001), *La ciudadanía solidaria*, *El voluntariado en la Comunidad Valenciana,* Fundación Bancaixa, Valencia.
- ARIÑO. A. (2004), "Asociacionismo, ciudadanía y bienestar", en *Papers,* nº 74, pp 85-110.
- ARIÑO, A. y CUCÓ, J. (2001), "Las organizaciones solidarias. Un análisis de su naturaleza y significado a la luz del caso valenciano", pp. 7-34, en *Revista Internacional de Sociologia*, n.29.
- BARTHELEMY, M. (2004), *Asociaciones ¿una nueva era de la participación?*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CESA (2003), *El Tercer Sector en Aragón. Un análisis sociológico*, Consejo Económico y Social.
- DONATI, P. (1997), "El desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá", en *REIS*, nº 79, pp. 113-142.
- FONT, Joan (ed.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (dir), (2004), *Las cuentas de la economía social. El Tercer Sector en España*, Civitas, Madrid.
- JENSEN, Michael J., DANZIGER, James N. y ALLADI Venkatesh, (2007), "Civil Society and Cyber Society: The Role of the Internet in Community Associations and Democratic Politics", en *The Information Society*, 23, 39-50
- JEREZ, A. (coord.) (1997), *¿Trabajo voluntario o participación?. Elementos para una sociología del Tercer Sector*, Tecnos, Madrid.
- HERRERA GÓMEZ, Manuel, (1998), *El Tercer sector en los sistemas de bienestar*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- LEVITT, (1973), *The Third Sector. New Tactics for a Responsive Society*, New York.
- LÓPEZ REY, José A., (2006), *El Tercer Sector y el mercado. Conflictos institucionales en España*, CIS.
- MONTERO, José Ramón, FONT, Joan y TORCAL, Mariano, (2006), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*, CIS

- Observatorio del Tercer Sector, http://www.tercersector.org.es/php/index.php?idioma=Cs
- PÉREZ DÍAZ, Víctor y PÉREZ NOVO, Joaquín (2003), *El Tercer Sector Social en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PESTOFF, V. A., (1992), "Third Sector and cooperative services. An alternative to privatization", *Journal of Consumer Policy,* vol. 15
- PRIETO LACACI, Rafael, (2008), "La participación de los españoles en asociaciones voluntarias", en Del Campo, Salustiano y Tezanos, Félix (dirs.), *España siglo XXI. La sociedad*, pp. 665-702, Biblioteca Nueva.
- REQUENA, Félix, 2008, *Redes sociales y sociedad civil*, CIS.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (dir) (1996), *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (coord.), (2003), *Las entidades voluntarias de acción social en España. Informe general*, Fundación Foessa, Madrid.
- RUIZ OLABUÉNAGA, José I. (dir.), (2000), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV
- RUIZ OLABUÉNAGA, José I. (dir.) (2006), *El sector no lucrativo en España. Una visión reciente*, Fundación BBVA.
- SHIRKY, Clay, (2008), *Here comes everybody. The power of organizing without organizations*, The Penguin Press.
- SUBIRATS, J. (ed.), (1999), *¿Existe sociedad civil en España?*, Fundación Encuentro.
- WUTHNOW, R. (1996), *Actos de compasión. Cuidar de los demás y ayudarse uno mismo*, Alianza ed., Madrid.

Costanzo Ranci
costanzo.ranci@polimi.it
Emmanuele Pavolini

NUEVAS TENDENCIAS EN LA POLÍTICA DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN EUROPA OCCIDENTAL: ¿HACIA UN MERCADO SOCIAL DE CUIDADOS?

Costanzo Ranci es doctor en sociología por la Universidad de Trento y catedrático en el Politécnico de Milán. Ha sido asesor del gobierno italiano y de diferentes instituciones nacionales y regionales. Ha publicado numerosos artículos y libros sobre política social y Estado de Bienestar, el Tercer Sector y las organizaciones voluntarias así como sobre vulnerabilidad y riesgos sociales

Emmanuele Pavolini , doctor en Sociología Económica por la Brescia University, es profesor asociado de Sociología en la University of Macerata (Italia). Fue asesor de política social en diferentes gobiernos regionales de Italia y para muchas instituciones nacionales de este país. Ha publicado artículos y libros sobre política social y Estado de bienestar, el Tercer Sector y las organizaciones voluntarias, inmigración y mercado de trabajo

RESUMEN

En este texto se analizan los profundos cambios producidos en los últimos años en las políticas de cuidados de larga duración en diversos países europeos (Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña y Países Bajos) y especialmente, si las reformas introducidas están suponiendo un cambio de dirección en la provisión de servicios de asistencia a las personas mayores.

Se evalúa si parte de ese cambio está relacionado con la introducción de mercados sociales en la asistencia a personas mayores, lo que supone más mercado y más elección

para los ciudadanos y las familias, y si están permitiendo, entre otros aspectos, expandir la cobertura de servicios, la competencia entre los proveedores o el apoyo para las actividades de asistencia basadas en la familia.

Igualmente se analizan los cambios y tensiones que está experimentando el Tercer Sector con la introducción de los mercados sociales, en especial su capacidad para mantener su identidad y hacerla compatible con la identificación y satisfacción de una demanda más selectiva.

PALABRAS CLAVE
Mercados Sociales, Tercer Sector, cuidados de larga duración, personas mayores, políticas sociales.

ABSTRACT
This text discusses the profound changes produced in recent years in the policies of long-term care in various European countries (France, Germany, Italy, Britain and the Netherlands) and especially if introduced reforms suppose a change of leadership in the provision of assistance services to the elderly.

It evaluates whether part of that change is related to the introduction of social markets in the sector of assistance to senior citizens, which means more market and more choice for citizens and families, and if it allows, among other things, to expand the coverage of services, competition among suppliers or support for the activities of family-based assistance.

It also analyzes the changes and tensions that the third sector is experiencing with the introduction of the social market, especially its ability to maintain its identity and make it compatible with the identification and satisfaction of more selective demand.

KEY WORDS
social care markets, third sector, long-term care, elderly care, social policies.

SUMARIO:

PARTE I: LOS PRINCIPALES RASGOS DE LOS MERCADOS DE ASISTENCIA SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

2. LA INTRODUCCIÓN DE LOS MERCADOS SOCIALES

PARTE II: ESTUDIO DE CASOS NACIONALES: ALEMANIA, PAÍSES BAJOS, REINO UNIDO, FRANCIA, ITALIA.

PARTE III: LA INTRODUCCIÓN DE MERCADOS SOCIALES EN LA ASISTENCIA A PERSONAS MAYORES: UNA EVALUACIÓN

PARTE IV. CONCLUSIÓN: ¿UN NUEVO CAPÍTULO PARA EL BIENESTAR?

PARTE I: LOS PRINCIPALES RASGOS DE LOS MERCADOS DE ASISTENCIA SOCIAL

1. INTRODUCCIÓN

En el curso de los últimos diez años se ha producido un profundo cambio en la orientación de las políticas de cuidados en muchos países europeos. Esto se debe a la insuficiencia de una intervención consolidada para satisfacer las nuevas demandas de asistencia que surgen especialmente de la población de mayor edad. Se han identificado tres niveles de insuficiencia: a) en cuanto a la crisis financiera, determinada por el crecimiento progresivo de los costes de la asistencia pública causado por una mayor demanda de servicios[1]; b) una crisis organizativa, determinada por las restricciones y rigidez derivados de la oferta directa por las agencias públicas de dichos servicios; c) una crisis política, determinada por la creciente percepción de que los sistemas de bienestar ya no son capaces de proteger suficientemente a la población de los nuevos riesgos sociales. De los tres, fue el primer aspecto el que recibió la mayor parte de la atención pública: la contención del coste se ha convertido de hecho en el objetivo más importante de las políticas para la reforma de la asistencia a los mayores. Como la causa principal de la crisis financiera se percibió a menudo como el "fallo del Estado" para proporcionar un sistema de servicios sociales eficiente, muchos señalaron la reducción de la función del compromiso financiero y organizativo del Estado como la mejor solución.

[1] La crisis financiera es más evidente en aquellos países, como España e Italia, en los que el proceso de integración en la UE ha dado lugar a importantes restricciones en los gastos de servicios sociales; en otros países, como Gran Bretaña y Alemania, la presión financiera se ha debido en gran parte a que los costes de programas públicos siguen subiendo y al crecimiento simultáneo en el número de beneficiarios de los programas.

Sin embargo, al observar la dinámica real no parece haber habido recortes drásticos en la financiación pública para los programas de asistencia, ni una reducción masiva de la función del Estado. En lugar de ello, ha habido, tras una fase de relativa estabilidad en la financiación pública entre los años 1990 y 1995, una reanudación de los aumentos en el gasto, conectados con la presión ejercida sobre los costes por el aumento en el crecimiento de la población mayor (Pacolet et al. 1998). El problema clave que las nuevas políticas han intentado resolver es por tanto justo el contrario: no reducir la intervención pública, sino expandir la variedad de servicios ofrecidos y mejorar la eficiencia y calidad sin recurrir a la excesiva presión sobre el gasto público. La necesidad de expandir y mejorar los programas que ofrecen servicios de asistencia para personas mayores llegaron por tanto en directa oposición con los límites de crecimiento históricos en las finanzas públicas y con la inercia organizativa de los sistemas de servicios existentes en muchos países basados en la intervención directa del estado o en la delegación a gran escala del suministro de asistencia a organizaciones no lucrativas. El objetivo de las nuevas políticas fue por tanto el de buscar un nuevo enfoque que permitiese un mayor crecimiento y una mejor orientación de las políticas de asistencia en lugar de su reducción. Este artículo analiza y evalúa estas soluciones en los siguientes países europeos: Francia, Alemania, Italia, Gran Bretaña y Países Bajos.

2. LA INTRODUCCIÓN DE LOS MERCADOS SOCIALES

Las innovaciones analizadas en el presente artículo se han traducido menos en un diseño homogéneo y reforma articulada y más en un proceso de adaptación gradual a los problemas que lentamente captaron la atención de los políticos y que requirieron soluciones *ad hoc*. No obstante, la hipótesis central de este artículo es que, mediante las soluciones particulares adoptadas, con el tiempo ha surgido una línea coherente de *reforma incremental* en los sistemas de asistencia nacionales considerados.

Las innovaciones más profundas se han producido en los países de Europa continental. En Alemania y en otros países (Austria y Luxemburgo) se introdujeron programas de seguros públicos para garantizar la asistencia universal a la población de mayor edad dependiente. En Francia la introducción de la nueva asistencia nacional para programas individuales dependientes llegó paralelamente al desarrollo de medidas que pretendían dar apoyo financiero a los cuidadores o asegurar la adquisición de servicios en el mercado privado. Incluso en países que tradicionalmente habían desarrollado una amplia red de servicios públicos, como los Países Bajos, se han experimentado, y posteriormente ampliado, nuevos programas que pretenden aumentar la flexibilidad y mejorar la respuesta a las necesidades específicas del usuario mediante una mayor libertad de elección de los beneficiarios de los programas. Gran Bretaña fue, al comienzo de la década de los noventa, el escenario para una reforma radical del sistema de provisión de asistencia, orientado a proporcionar una mayor eficiencia de los servicios ofrecidos y simultánea-

mente a controlar la dinámica del gasto de asistencia. En Italia, finalmente, se ha desarrollado una serie de experimentos locales, orientada a introducir cheques de asistencia o pagos de prestaciones de asistencia, aunque todavía no ha surgido una línea clara de reforma a escala nacional.

En conjunto, las reformas han introducido medidas que aunque diversas, debido a los diferentes sistemas de bienestar de los que surgen, indican una dirección de cambio en la forma en que se proveen los servicios de asistencia a las personas mayores. Estas soluciones parecería que comparten, con diferentes "acentos" y énfasis, los siguientes aspectos:

- la introducción de mecanismos competitivos y de formas contractuales de regulación de las relaciones entre las entidades financieras, compradores y proveedores de servicios de asistencia;

- mayor elección por los beneficiarios del sistema, mediante un mayor poder de adquisición y formas de acompañamiento y consultoría orientadas a dar capacidad a los usuarios más desfavorecidos;

- la introducción de medidas de apoyo económico orientadas a apoyar el crecimiento en extensión el número de servicios disponibles, y en la regularización de la posición del empleo de los proveedores de asistencia individuales;

- el intento de combinar los pagos monetarios a las familias con servicios (en dinero y en asistencia) con el objetivo de apoyar la asistencia informal dentro de la familia;

- el intento de realizar, sobre la base de estas nuevas políticas regulatorias, un importante aumento de los beneficiarios para responder mejor al incremento de la demanda de asistencia.

En conjunto, las medidas innovadoras mencionadas anteriormente señalan una nueva era en las políticas de asistencia para el cuidado de las personas mayores, fundadas a partir de la creación de un mercado social para servicios de asistencia, cuyo funcionamiento consiste en servicios de asistencia adaptados a personas mayores que favorece el crecimiento de los servicios sin constituir un peso excesivo sobre los gastos públicos.

En la base de la creación de un mercado social para servicios de asistencia se encuentra sobre todo la emergencia de un *mayor desequilibrio entre las funciones de financiación* (que a menudo permanecen dentro del ámbito público), *las funciones de compra* (que se transfieren directamente a los beneficiarios o se mantienen por las agencias

públicas y se gestionan de forma independiente de las relativas a la provisión de servicios), y las funciones *de provisión de servicios* (cada vez más externalizadas a proveedores privados, tanto no lucrativos como mercantiles). Aunque el modelo tradicionalmente presente en el área de servicios de asistencia se caracterizó previamente por la fuerte capacidad regulatoria del Estado y la estrecha colaboración entre el Estado y el sector público que permitió a los beneficiarios una función sustancialmente pasiva, la llegada del mercado social ha visto la proliferación de una distinción cada vez mejor definida entre el Estado, los proveedores privados y los beneficiarios individuales. Así, las responsabilidades públicas pueden identificarse y aclararse, y las formas de colaboración entre los diferentes agentes pueden estructurarse en términos contractuales.

Una segunda característica de los mercados sociales es la noción de que es preferible *definir la relación entre los servicios de financiación, proveedores y beneficiarios de servicios de tal modo que se permita a estos últimos determinar los términos y condiciones de la provisión de servicios.* Esto cambia sustancialmente los términos de la relación entre el Estado y los proveedores de asistencia privados o no lucrativos: aunque el anterior sistema de subvenciones financieras se tradujo en un "crédito de confianza" por parte del gobierno hacia esos servicios desarrollados independientemente por proveedores de servicios privados, ahora las relaciones entre las partes adquieren la forma de "contratos" en los que el contenido se especifica cada vez más por el usuario.

Así se desarrolla un mercado "social", en el que se fomenta la competencia entre proveedores de servicios privados, y que lleva al desarrollo de directrices de política social y nuevas formas de regulación pública. Sobre todo, las dimensiones más importantes del mercado social dependen de la extensión de la financiación pública asignada en base a las decisiones políticas. Además, los aspectos fundamentales de la elección y evaluación de servicios están regulados por las autoridades públicas, mediante sistemas de autorización y acreditación que son decisivos para definir el número y calidad de los profesionales de la atención privada, la definición administrativa del contenido de servicios suministrados y la determinación política de su precio, y a través de métodos de apoyo de la codeterminación del usuario y la introducción de límites al acceso del usuario a los servicios. Finalmente, debería tenerse en cuenta que en los mercados sociales, aunque por una parte el usuario es el juez final de la competencia entre los proveedores privados, por otra parte la capacidad de adquisición de los usuarios no se expresa tanto en términos de renta (como sería el caso en el establecimiento normal del mercado), sino que adquiere la forma de un cheque-servicio que puede utilizarse sólo para determinados servicios, o de una transferencia monetaria para cubrir los costes de la asistencia.

Otra característica de los mercados sociales, finalmente, se refiere a la *relación entre los sistemas formales para la provisión de servicios y la amplia red de actividades de asistencia informal*, principalmente gestionada en el contexto de relaciones familiares. En países con sistemas de bienestar más desarrollados la difusión de un sistema de servicios de

asistencia se consideró como un medio mediante el cual las responsabilidades estaban, al menos parcialmente, "sacadas de la familia" (Esping-Andersen 1999): los servicios en especie se consideraban como *sustitutos* de las actividades de asistencia realizadas, dentro de la familia, por las mujeres. En los países en que el sistema de asistencia se basaba más en transferencias de dinero, era habitual el proceso opuesto: apoyo público traducido en una sustancial *delegación* a las familias de las tareas de asistencia. Lo que ambos modelos tenían en común era por tanto la idea de que entre los servicios de asistencia y las familias había una relación sustitutiva, que hizo que los servicios formales e informales fuesen recíprocamente incompatibles. Sin embargo, las nuevas políticas han llevado a nada menos que a un cambio sustantivo en estas nociones: la asistencia formal y la asistencia familiar ya no se consideran como soluciones alternativas, sino como actividades que deberían ser complementarias, mediante una combinación del apoyo de la asistencia familiar (predominantemente en forma de prestaciones en efectivo) y de servicios en especie (asistencia).

Una línea de innovación emergente ve un importante aumento en la complejidad de los sistemas de provisión y regulación de los servicios de asistencia. La introducción de las medidas tradicionales del mercado está acompañada por el desarrollo de nuevas políticas de regulación públicas, además de la mayor flexibilidad del sistema, lo que permite el total reconocimiento de las actividades de asistencia que tienen lugar dentro de la familia. En los siguientes apartados ilustraremos cómo se consideran estos aspectos generales en el contexto de las políticas específicas, y analizaremos la política de cuidados de larga duración a personas mayores en los siguientes países: Francia, Alemania, Italia, Holanda y Reino Unido.

PARTE II: ESTUDIO DE CASOS NACIONALES

ALEMANIA

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa Alemania ha buscado resolver el problema proporcionando asistencia a largo plazo a su población mayor dependiente de una manera innovadora, creando un nuevo sistema asistencial (plan) (*Pflegeversicherung),* que entró en vigor gradualmente entre enero de 1995 y julio de 1996.

El modelo elegido para asegurar la asistencia es esencialmente similar al utilizado por todo el sistema de protección social alemán: el (*Pflegeversicherung)* es un plan de seguros público obligatorio, financiado mediante cotizaciones sociales y que funciona en base a un sistema de prestaciones[2]. El sistema contempla que los asalariados de nivel medio-alto de renta opten a políticas privadas en sustitución del seguro político pero la contribución al sistema es, no obstante, obligatoria (Evers, 1998).

El sistema de seguro de asistencia a largo plazo se caracteriza por los siguientes elementos:

- todos los asalariados deben estar asegurados;
- el sistema está financiado equitativamente por empleados[3] y empresarios;
- los copagos se correlacionan con la renta; sin embargo hay un umbral (aproximadamente 18.000 euros) más allá del cual los copagos ya no se siguen calculando; la renta por encima de este nivel no se tiene en cuenta a efectos de cálculo;
- El Estado asegura a los funcionarios públicos aproximadamente la mitad de las prestaciones a las que tienen derecho;
- además de los empleados, también los jubilados deben contribuir a la financiación del sistema: la mitad de las cotizaciones se originan a partir de fondos de jubilación;
- la cobertura asegurada también se amplía a todos los componentes del núcleo familiar del beneficiario que no tengan una renta significativa.

Para obtener acceso a la cobertura del sistema de seguro, el beneficiario debe ser dependiente en los cuatro tipos de funciones básicas (alimentación, movilidad, higiene personal y realización de las tareas domésticas).

Los beneficiarios se clasifican en una de estas tres categorías:

- la primera categoría (nivel 1) para los que necesitan un alto nivel de asistencia: son personas que necesitan, como media, un mínimo diario de una hora y media de ayuda para realizar dos actividades relacionadas con la higiene, la alimentación y la movilidad y asistencia varias veces a la semana en tareas domésticas;
- las personas del nivel II tienen necesidades adicionales y requieren asistencia extensiva, al menos tres horas al día, orientada a garantizar al menos tres veces al día la realización de actividades relacionadas con la higiene, la alimentación y la movilidad, y tareas de domésticas varias veces por semana;

[2] En un sistema de prestaciones las cotizaciones recogidas en el curso de un año determinado se utilizan para cubrir los costes sostenidos durante ese año. Este tipo de sistema permitió el funcionamiento inmediato del Pflegeverischerung.

[3] Las contribuciones realizadas por este nuevo plan de seguro (1,7 % del salario bruto) están en cualquier caso mucho más limitadas que las de sanidad (13 %) o pensiones (20 %) (Evers, 1998). La tasa porcentual de estas cotizaciones sólo puede ser modificada por el Parlamento.

- finalmente, el nivel III está formado por personas que requieren al menos cinco horas de asistencia diaria continua en las actividades descritas anteriormente.

Los usuarios pueden elegir el tipo de cuidado recibido:

- pueden optar por asistencia a domicilio o, alternativamente, centros de asistencia residencial;

- en los casos en que se prefiere la asistencia a domicilio, la persona puede decidir si recibir un pago en efectivo directamente, de modo que pueda organizar la asistencia recibida independientemente, o dejar que los servicios profesionales indiquen los detalles de la asistencia; el receptor de la asistencia puede también optar por una combinación de los dos, es decir, una parte en efectivo y otra en servicios.

Dentro de este nuevo sistema de protección, los operadores de seguros desempeñan una función central en la financiación y regulación, sustituyendo parcialmente las funciones del sector público. De hecho, el Estado se limita generalmente a desarrollar una acción limitada de supervisión.

Los proveedores de servicios privados, una novedad en el panorama alemán, introducidos por las políticas de reforma de seguros a largo plazo, tienen un acceso libre a las actividades de este sector, junto con las organizaciones no lucrativas, que hasta hoy han sido tradicionalmente los principales agentes del sector.

En cuanto a la capacidad de cobertura a finales de 2003 los resultados son los siguientes *(Bundesministerium fuer Gesundheit, 2004*):

- más de 79 millones de personas cubiertas;

- 2,01 millones de receptores de prestaciones, de los cuales 1,36 millones habían optado por la asistencia a domicilio y 0,650 millones por centros de asistencia residencial, en comparación con 1,66 en 1997;

- según algunas estimaciones, el gasto en asistencia a personas mayores durante la década de los noventa aumentó más del 150 % tras la reforma (Rothgang, 1998).

PAÍSES BAJOS

El Presupuesto Personal holandés es un programa de transferencia monetaria a determinadas categorías de usuarios dentro del plan de seguro más general para la cobertura sanitaria[4], el AWBZ (*Algemeine Wet Bijzondere Ziektekosten*), mediante el que se asegura la asistencia a largo plazo, tanto en estructuras residenciales como en estructuras a domicilio y territoriales. El Presupuesto Personal es por tanto parte y resultado de un enfoque más amplio de protección social (Miltenburg, Ramakers and Mensink, 1996).

La filosofía que estimuló la introducción del Presupuesto Personal no fue tanto para asegurar formas de protección para la asistencia a largo plazo, que ya existían, como para facilitar la co-determinación de usuarios y su mayor elección, flexibilidad y autonomía (Ramakers, 1998).

En 1995, por lo tanto, la creación del Presupuesto Personal introdujo el principio de elección del usuario entre los servicios profesionales y los pagos en prestaciones monetarias pero, también, en el caso de las transferencias monetarias directas, del cómo gastar esos recursos. En el pasado, de hecho, los beneficiarios del AWBZ tenían el derecho a servicios exclusivamente profesionales, generalmente proporcionados por grandes organizaciones regionales no lucrativas.

La asignación de un presupuesto no está vinculada a los niveles preestablecidos de necesidad de asistencia en términos de tiempo o intensidad[5].

Con un Presupuesto Personal es posible adquirir varios tipos de ayuda y asistencia (Van den Wijngaart – Ramakers, 2000):

- Asistencia en las tareas domésticas, como limpiar, lavar los platos, hacer la colada.
- Cuidado personal, como ayudar en las actividades diarias, como levantarse, ducharse, vestirse, comer y beber, ir al baño).
- Enfermería, como ayudar con el uso de los medicamentos, cambiar vendas o respiración.
- Asistencia de apoyo, es decir, apoyo a actividades dentro y fuera de casa, como asistencia diaria.

[4] Cabe decir que, a diferencia de otros países, Holanda se caracteriza por tener una noción más amplia de la salud, lo que a menudo tiende a afrontar también problemas de asistencia social.

[5] En Alemania, por ejemplo, sólo los usuarios que requieren un mínimo de 6 meses de asistencia durante al menos 90 minutos al día.

- Asistencia de activación, como aprender a afrontar la discapacidad o sus problemas y conseguir cambios, por ejemplo, empezar a vivir o a trabajar de forma independiente.

- Cortas estancias fuera de casa, como asistencia de fin de semana, asistencia en vacaciones y asistencia auxiliar para descanso del cuidador.

Con respecto a *los niveles máximos de asistencia alcanzables* para un solo usuario, se aplican las mismas normas que regulan dichas materias dentro del AWBZ, principalmente un máximo de tres horas al día para el cuidado personal y sin límite para la asistencia en la casa.

La *responsabilidad sobre la gestión directa* del AWBZ y por tanto también el Presupuesto Personal reside en los Países Bajos en los *fondos sanitarios* (*Zorgkantoor*). Estos se encargan de la verificación y cuantificación de la asistencia efectiva que debe concederse al solicitante.

El organismo específico, encargado por los fondos sanitarios para realizar la evaluación de caso, es el RIO (*Regionaal Indicatie Orgaan*), que analiza las peticiones generales para el AWBZ además de las dirigidas al Presupuesto Personal. El RIO establece el nivel de asistencia necesario para cada usuario individual, especificando en términos de horas y tipo de asistencia (personal, tareas de la casa, etc.) la asistencia que se dará a lo largo de una semana.

En los Países Bajos, por tanto, la evaluación del RIO está estrechamente orientada y modelada en torno a las necesidades y las características de la persona y a los recursos a los que puede tener acceso (asistencia de familiares o vecinos, por ejemplo): la asistencia ofrecida por el Presupuesto Personal nunca es la asistencia estándar basada en clases de necesidad de amplio rango que caracteriza el caso alemán.

La oficina que gestiona la asistencia utiliza la decisión de evaluación de las necesidades desde el RIO para calcular la cantidad de presupuesto, aplicando una lista completa de tarifas. Ese total se llama "presupuesto bruto". El conjunto del presupuesto bruto no se transfiere generalmente en su totalidad al usuario. En primer lugar, se deduce una aportación personal que depende del tipo de asistencia y ayuda para la que la persona está obteniendo un presupuesto personal (hasta el 60 % del presupuesto para asistencia en el hogar, el 33 % del presupuesto para cuidado personal, el 27 % del presupuesto para apoyo y el 20 % del presupuesto para enfermería).

La renta de los beneficiarios se tiene en cuenta cuando se establece la aportación personal.

La cantidad restante tras la deducción de la aportación personal de los usuarios se llama "presupuesto neto". La oficina de administración de la asistencia abona ese presupuesto directamente en la cuenta bancaria de los beneficiarios en forma de pagos adelantados al servicio o necesidad a proteger.

Los beneficiarios deben mostrar al órgano asistencial lo que han hecho con el presupuesto recibido. La oficina que gestiona la asistencia da a los beneficiarios un formulario para este fin, donde dicen quién les ha proporcionado ayuda y apoyo y cuánto les han pagado. Si son ayudantes personales (no trabajan mediante una agencia u organización), los beneficiarios también deben señalar sus números de identificación fiscal y de la seguridad social. El formulario debe presentarse en ocho semanas tras el final de cada período de pago por adelantado.

Los usuarios no tienen que justificar el uso de toda la cantidad. La cantidad que pueden gastar libremente es el 1,5 % del presupuesto neto, con un mínimo de 250 euros y un máximo de 1.250 euros al año.

Tras finalizar el año natural, los usuarios presentan una declaración en Hacienda. En ella, declaran quién ha recibido dinero de ellos. Cuando haya ayudantes personales implicados, los beneficiarios también indican sus números de identificación fiscal y seguridad social.

Un elemento importante y distintivo del Presupuesto Personal holandés es la capacidad de compra que puede permitirse a su poseedor: la suma de dinero asignada se calcula de modo que permita la compra en el mercado, compuesto por proveedores individuales y organizaciones lucrativas y no lucrativas, de todos los bienes y servicios necesarios. Esto crea, por tanto, una cierta compensación del poder de compra entre los beneficiarios de las transferencias monetarias del Presupuesto Personal y los que reciben servicios profesionales del AWBZ.

La introducción del Presupuesto Personal en los Países Bajos se vio como una estrategia para introducir recursos para facilitar el funcionamiento de los mecanismos de competencia en el campo de los servicios sociales en el domicilio. Para operar en este mercado las organizaciones privadas individuales, tanto lucrativas como no lucrativas y sus organizaciones representantes, deben firmar un contrato con los fondos sanitarios.

En términos del perfil de los beneficiarios que recibieron ayuda en los últimos años, ha habido un importante incremento en el número de presupuestos personales asignados. En conjunto, hubo 5.400 usuarios en 1996, aproximadamente 13.000 en 1999, 36.000 en 2001 y 48.039 a finales de 2002 (*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2004*).

REINO UNIDO

Los últimos 15 años han constituido un período de profundo cambio en la estructura de servicios sociales en general y en los de las personas mayores en particular. El Reino Unido es posiblemente el primer país en el escenario europeo en codificar en alto grado y en expresar explícitamente el deseo de crear un modelo funcional para la producción de servicios sociales inspirados por los mecanismos del mercado (Walsh et al, 1997, Knapp et al., 2001).

Los mercados sociales se introdujeron esencialmente con la *NHS and Community Care Act* de 1990 implementada en el período de abril de 1991 a abril de 1993.

Uno de los aspectos más paradójicos y sorprendentes de las políticas de reforma británicas hasta la segunda mitad de la década de los noventa, y en cierta medida también de las actuales políticas, es que han creado un mecanismo basado en un número de normas del mercado libre, en nombre de la mayor capacidad y libertad de elección del usuario, sin haber dado sin embargo ningún poder decisivo directo real (Lewis and Glennerster, 1996).

Fue sólo con la *Community Care (Direct Payments) Act* de 1996, implementada al año siguiente, cuando se introdujeron los mecanismos que permitían al usuario establecer los términos de la provisión de servicios asignados, mediante el uso relativamente discrecional de las transferencias monetarias de las autoridades locales (Jones, 2000; Department of Health, 2000).

Este instrumento se está utilizando ahora en un número cada vez mayor de categorías de usuarios. Hasta febrero de 2000 la posibilidad de elegir entre los servicios organizados por entidades públicas y los servicios programados directamente por el usuario se reservó exclusivamente a personas discapacitadas de entre 18 y 65 años.

Los objetivos indicados anteriormente se persiguieron mediante la creación de un sistema que proporcionaba (Wistow et al, 1996):

- la separación de proveedores de servicios y financiadotes públicos; la importancia de esto es que dentro de los departamentos de servicios sociales de las entidades locales se crearon dos estructuras diferentes, una para adquirir servicios en nombre de los usuarios (poner en servicio) y otra con la tarea de realizar directamente estos servicios, en competencia con los ofrecidos por los proveedores privados;

- la introducción de mecanismos competitivos en la selección de proveedores;

- el desarrollo de un complejo abanico de contratos estandarizados, especificando los términos del acuerdo de servicios y las formas y medios para su realización;

- la introducción, a nivel de las autoridades locales, de formas de gestión fuertemente inspiradas por la "nueva gestión pública", en comparación con planteamientos tradicionales, con la utilización de términos e instrumentos como centros de coste y objetivos y de realización y marketing.

Desde 1997, con los pagos directos, los usuarios tienen la posibilidad de decidir directamente cómo estructurar la ayuda que reciben.

Las principales características del programa son las siguientes:

- la ley define un pago directo como una transferencia monetaria realizada por una agencia local a una persona que, basándose en criterios de evaluación de necesidades, requiere asistencia;

- la agencia local proporciona la transferencia en efectivo, sustituyéndola por la provisión directa de servicios;

- el receptor organiza entonces los servicios que se consideren más relevantes para su caso concreto;

- los pagos directos pueden realizarse para adquirir servicios a domicilio o en cualquier caso de asistencia local y no para el pago de la asistencia residencial a largo plazo[6];

- el objetivo es promover la independencia de los beneficiarios, con una visión de integración y colaboración entre los usuarios y las entidades públicas;

- el pago directo puede utilizarse para proveer los diversos tipos de necesidad y asistencia (intensiva/leve, largo/corto plazo, etc.), relativa a la atención personal y doméstica tanto fuera como dentro del domicilio;

- aunque los usuarios pueden solicitar asistencia de sus cuidadores o de terceras personas para la gestión de los fondos recibidos, deben sin embargo estar bajo el control de la organización de servicios seleccionados y son directamente responsables del modo en que se gasta el dinero;

[6] Los pagos directos pueden utilizarse para cubrir la asistencia residencial a largo plazo durante un máximo de 4 semanas al año.

- esta responsabilidad tiene también una dimensión legal, en la medida en que el usuario se clasifica como un contratista, con todas las responsabilidades consiguientes (pagos fiscales y de seguridad social en los servicios suministrados por los cuidadores, cobertura parcial en la baja por maternidad o enfermedad), o como sujeto que ha delegado formal y contractualmente la gestión personal de los cuidadores a una agencia; todo esto requiere tiempo, atención, y a veces cierto grado de estrés para el beneficiario;

- la ley no permite a los beneficiarios utilizar las transferencias monetarias para pagar los servicios suministrados por los cuidadores si existe una relación entre ellos (socios, miembros de la familia) o si están domiciliados en la misma casa.

Tras la reforma, introducida en 1993, hubo un número de cambios importantes en la estructura de los servicios sociales británicos (Department of Health , 2004):

- con respecto a las formas de asistencia a domicilio, el número de familias que recibieron prestaciones de este tipo de programa descendió ampliamente en la última década; de hecho, mientras en 1993 el número estaba en 514.000, en 2003 había caído a 373.000;

- esencialmente, lo que ocurrió no fue meramente la reducción en la capacidad de intervenir en el nivel local, sino una reorientación parcial del tipo de servicios ofrecidos; en el mismo período el número de familias que recibió asistencia a domicilio intensiva se incrementó extraordinariamente;

- en conjunto, por tanto, en estos años ha habido un proceso de concentración de los recursos hacia los usuarios con mayores dificultades, desatendiendo al menos parcialmente a los que tenían necesidades más limitadas;

- en el mismo período, sin embargo, hubo un importante incremento en el número de personas alojadas en estructuras de asistencia residencial, que reciben el apoyo financiero de las autoridades locales;

- en particular, los usuarios de estructuras de asistencia social ascendieron desde aproximadamente 145.000 en 1993 a 206.000 en 2002, un aumento de casi el 42 %.

El objetivo de la reforma de impulsar el crecimiento de las actividades de asistencia del sector privado, llevando a la sustitución progresiva de la provisión directa de asistencia (servicios en especie) por los organismos públicos, se logró ocasionalmente en el curso de los últimos años, tanto en centros de asistencia residencial, donde ya había un buen grado de actividad del sector privado, como en la asistencia a domicilio, en la que el sector privado prácticamente no existía a comienzos de la década de los noventa.

Con respecto a la asistencia a domicilio, mientras que en 1992 las actividades del sector privado sólo suponían el 2 % de las horas de asistencia totales financiadas, en 2003 esa cifra se había elevado al 66 %.

El papel de las organizaciones privadas en el campo de los servicios residenciales para las personas mayores ha sido aún más drástico: en 1992 sólo el 17 % de los usuarios estaban alojados en centros de asistencia residencial privados, pero en 2002 el porcentaje había ascendido al 86 %.

Con respecto a los pagos directos, el número de usuarios implicados sigue siendo bastante limitado. Según una evaluación realizada por el programa de Garantía de Ingreso Suplementario (SSI, por sus siglas en inglés), parece que, a comienzos de 2000, había aproximadamente 1.000 usuarios discapacitados y aproximadamente 200 usuarios mayores en 31 agencias que habían adoptado el plan de pago directo. En 2002, sin embargo, el número total de usuarios había ascendido a casi 8.000, de los cuales casi 1.000 eran personas mayores.

Si tenemos en cuenta que hay aproximadamente 373.000 unidades familiares que reciben asistencia a domicilio en Inglaterra, nos damos cuenta inmediatamente de lo limitada que continúa siendo la aplicación de este plan y, como consecuencia, lo limitado que debe ser su impacto cuantitativo en los sistemas de servicios sociales.

FRANCIA

"L'allocation personnalisée à l'autonomie" (APA) sustituyó a la PSD (*prestation spécifique dépendance*) desde enero de 2000. El objetivo de la APA es resolver problemas creados por el programa precedente, la PSD, comenzando por su escasa cobertura a la población discapacitada y dependiente en Francia (tan sólo 135.000 personas cubiertas en septiembre de 2000). Según los datos ministeriales (DREES, 2004), hay 800.000 "personnes âgées en perte d'autonomie" (personas mayores que han perdido la autonomía), 56.000 de ellas altamente dependientes/discapacitadas. El vacío se explicó como algo debido a las condiciones de elegibilidad excesivamente restrictivas en cuanto a la renta y a la exclusión de personas mayores semi-independientes (clasificadas como GIR 4). Hubo otros problemas importantes también, como la disparidad del valor de la PSD entre los departamentos franceses: mientras un cuarto de los departamentos tienen una PSD de más de 500 euros, otro cuarto tiene una PSD de menos de 450 euros. Así, la introducción de la APA puede considerarse como un intento de mejorar la consistencia general en asistencia en todas las partes del país mediante la introducción de la red de evaluación AGGIR y la institución de tarifas horarias nacionales y criterios estándares para establecer una coparticipación financiera para todos los usuarios en el país.

La APA tiene el doble objetivo de ampliar la base de usuarios y respetar las limitaciones financieras de los departamentos.

A continuación se describen las características de la APA:

- está orientada a personas dependientes de más de 60 años;

- todas las personas están clasificadas según el nivel de discapacidad basado en la escala AGGIR del 1 al 6; los que se encuentran en los primeros cuatro niveles reciben un "Plan de asistencia" (*plan d'aide*) al que le corresponde una determinada cantidad de importes de la APA;

- el nivel I de GIR corresponde al mayor nivel de discapacidad;

- las cantidades máximas para los planes de asistencia se establecen nacionalmente y son las siguientes: 1.106,77 euros al mes para GIR I; 948,66 euros al mes para GIR II; 711,50 euros al mes para GIR III y 474,33 euros al mes para GIR IV;

- hay una forma de pago de coparticipación para gastos asumidos por los beneficiarios que se aplica a las personas con rentas de nivel medio y alto: las personas con rentas más limitadas están exentas de estos copagos;

- los niveles de copago pueden alcanzar hasta el 85 % del valor total de la APA. Al determinar la renta sobre la que calcular la aplicabilidad y cantidad del copago, también se calcula la renta derivada del patrimonio, propiedad y posesiones, y adicionalmente lo que en francés se llama "*capitale dormente*", que son los recursos que pertenecen a la persona que podrían considerarse productores potenciales de ingresos.

- la APA se desembolsa por cada provincia o departamento;

- equipos de trabajadores médico-sociales también sugieren el modo de asistencia preferencial para cada caso individual, indicando cuál es preferido por los propios beneficiarios;

- es posible utilizar una parte de los fondos asignados (hasta un máximo del 50 %) para gastos diferentes de los pagos por servicios o asistentes personales (servicios por días, aficiones, mejora del hogar, ayuda técnica);

- la financiación de la APA viene de los presupuestos provinciales y de la CSG (Contribución Social Generalizada);

- los beneficiarios deben, si se solicita por el Departamento, justificar todos los gastos de todos los importes recibidos de la APA.

Para finales de 2002, un año después de que la APA entrase en vigor, había un total de 605.000 beneficiarios de edad avanzada (de los cuales el 83 % tenían más de 75 años). El 51 % recibía asistencia a domicilio con un Plan de asistencia valorado en 516 euros.

Con la llegada de la APA en sólo unos meses el números de usuarios del programa, en comparación con el plan anterior, se cuadruplicó (en diciembre de 2001 la PSD tenía 143.000 beneficiarios).

Actualmente, la APA está próxima a la consecución de otro ambicioso objetivo, en comparación con la PSD, que es promover la asistencia a domicilio para personas con niveles medios de autonomía: de hecho el 41 % de los beneficiarios de la APA, aproximadamente 248.000 usuarios, están clasificados en el nivel IV de GIR, el más alto en cuanto a autonomía personal.

En el primer año de existencia, la APA tuvo un enorme éxito en cuanto al número de beneficiarios, mucho más alto de lo que se había previsto: las estimaciones iniciales fijaron el número de usuarios del plan para el período 2002-2003 entre 500.000 y 550.000, en lugar de los más de 600.000 que se reclutaron el primer año.

ITALIA

La situación en Italia parece ser bastante distinta de la descrita en los países anteriores. Los elementos que hacen que Italia sea un caso único son básicamente los siguientes (Pavolini, 2001):

- un plan nacional limitado de cobertura universal, basado en la transferencia monetaria a personas discapacitadas o con otros tipos de dependencia, el *indennità di accompagnamento* (beneficios de asistencia personal);

- la extendida presencia de los mercados sociales que operan a niveles locales, en ausencia de cualquier marco de legislación nacional sólido (bonos, pagos de asistencia y acreditación).

El plan nacional de prestaciones de asistencia personal, introducido en 1980, es un instrumento que en cierta forma es comparable a los programas introducidos en algunos de los otros Estados examinados anteriormente, pero difiere del modo siguiente:

- no requiere prueba de la renta del usuario o ningún copago basado en la renta por parte de los beneficiarios;

- la suma mensual, de aproximadamente 400 euros, se asigna independientemente del grado de discapacidad; una vez que la persona está declarada como "totalmente discapacitado" tiene derecho a estos importes y no hay límites específicos basados en el grado de necesidad o en el tipo de asistencia (dentro del domicilio o en centros de asistencia residencial);

- los beneficiarios reciben una transferencia monetaria y no tienen que explicar a qué destinan esa cantidad;

- en 2002, 670.000 personas mayores recibieron prestaciones de asistencia personal.

Con respecto a la introducción de los mercados sociales en Italia, en su mayor parte diseñados a partir de un modelo utilizado durante el mismo período en otros múltiples países occidentales (Gidron et al., 1992), hubo una evolución gradual, que comenzó en la década de los ochenta, desde la administración directa de la financiación y producción de los servicios de asistencia social por las autoridades públicas utilizando personal propio a un modelo en el que las autoridades públicas asumen la nueva función de financiar a proveedores privados (subcontratación), muchos de ellos organizaciones no lucrativas.

En ausencia de una agenda nacional clara, la década de los ochenta vio el desarrollo de una dinámica pública-privada basada en una "acomodación mutua" (Ranci, 1996), es decir, un acuerdo, a veces implícito, entre las autoridades locales y las organizaciones privadas que se caracterizó por la financiación pública proporcionada sin restricciones específicas en cuanto al control y selección de proveedores de servicios o su trabajo, y una clase de delegación de poderes (parcial o total), en cuanto a la administración de los servicios, para entidades privadas sin permitirles, sin embargo, ninguna implicación en la organización de los servicios proporcionados.

Desde la segunda mitad de la década de los noventa y especialmente en los últimos años, la subcontratación ha sufrido una creciente presión y es criticada por su incapacidad para ofrecer a los usuarios la posibilidad de elegir en cuanto a las características de la asistencia recibida y para estimular el crecimiento de un mercado privado de servicios de asistencia personal que sea relativamente independiente y flexible. Así, desde este punto de partida, los esfuerzos se realizaron y se están realizando para crear nuevos modelos que regulen el suministro de servicios sociales que tengan en cuenta e impulsen lo siguiente:

- mayor poder de decisión por parte del usuario en la elección y evaluación de servicios y proveedores de servicios;

- la capacidad de las organizaciones privadas para aumentar de forma independiente las cuotas de mercado y usuario, basándose en sus propias capacidades para satisfacer las peticiones y necesidades de los usuarios;

- mayor atención a la calidad de los servicios ofrecidos por entidades públicas y privadas.

Los modelos utilizados en los intentos para encontrar nuevas alternativas a la subcontratación son numerosos. En Italia tres modelos han sido los más utilizados: actividades de acreditación, cheque-servicio y prestaciones monetarias de asistencia.

El denominador común compartido por los tres instrumentos es un cambio del centro del poder hacia el usuario, con una función más indirecta de las autoridades públicas, que además de la financiación del sistema, deben en este punto buscar el límite de sus acciones para la supervisión del sistema general y asegurar que los niveles consistentes de información estén disponibles a lo largo de todo el sistema y que un número (mínimo) de regulaciones sean aplicadas a todos los participantes.

Con *acreditación* la entidad pública limita sus acciones a regular, verificar y proporcionar una especie de "preselección" de los posibles proveedores de servicios. La agencia pública también tiene la tarea de crear estándares cualitativos, estructurales y de fijación de precios para actividades específicas. En base a las características y necesidades de un territorio determinado, la entidad pública acredita todas esas realidades, tanto públicas como privadas, que pueden demostrar los requisitos necesarios para el suministro de servicios específicos. El modelo de política de acreditación se distingue de las prácticas de acreditación sanitarias en que dentro del modelo político la autoridad pública limita sus actividades a preseleccionar posibles proveedores de servicios, permitiendo al usuario decidir qué proveedor de servicios desea seleccionar. Por tanto, la acreditación no requiere que las autoridades públicas asuman ningún tipo de proceso de oferta. Naturalmente, la tarea de supervisión del sistema sigue siendo una de las funciones esenciales de las entidades públicas.

Debería destacarse que los mecanismos de acreditación se utilizan no sólo en relación con la asistencia a domicilio y otros servicios locales sino también para los centros de asistencia residencial. En este caso, los mecanismos de acreditación pueden, además de asegurar altos niveles en términos de la calidad de los servicios proporcionados en comparación con los requisitos operativos mínimos establecidos por ley, impulsar la creación de un mercado, especialmente cuando se acompaña por otros instrumentos, como los cheques-servicio.

Los cheques-servicio son esencialmente un documento emitido y asignado directamente a los usuarios por una agencia pública, y concede al portador el derecho de reci-

bir una cantidad determinada de ciertos bienes y servicios (Le Grand J.-Bartlett W., 1993). Los instrumentos se utilizan a menudo en relación con un sistema de acreditación: los usuarios pueden utilizar el cheque para "adquirir" servicios de proveedores acreditados, que a su vez solicitan el reembolso por esos servicios a la agencia pública correspondiente. Una de las principales ventajas del cheque-servicio se relaciona con el hecho de que permite un amplio grado de elección por los usuarios del sistema y, al mismo tiempo, obliga a los usuarios a utilizar los beneficios recibidos para la adquisición efectiva de servicios sociales, de modo que se evita el mal uso de los recursos públicos y el recurso del mercado de empleo negro (Piva, 1999).

El tercer instrumento es el pago de la prestación de asistencia. Es una especie de ayuda económica a las familias de personas mayores, que son en menor o mayor grado dependientes, para ofrecer asistencia personal a estas personas. La suma asignada cambia según los niveles de asistencia requeridos (grado de dependencia) y los recursos económicos de otro modo disponibles para el beneficiario o miembros de la familia inmediatos (evaluación financiera). Sin embargo, los pagos de asignación de asistencia no implican ninguna forma específica de control de la agencia pública o justificación del usuario de cómo se gastan los importes recibidos.

La característica definitoria de estos tres instrumentos (*acreditación, cheques-servicio y prestaciones de asignación de asistencia*) es que se introdujeron a nivel de gobierno regional y local debido a la ausencia de una agenda nacional sólida. Por ello, los gobiernos regionales individuales (y a menudo también gobiernos municipales) pudieron elegir libremente, de acuerdo con sus realidades, los mejores modos de utilizar estos instrumentos.

Por ejemplo, algunas regiones comenzaron, muy cautelosamente, a producir una legislación que establecía formas regulatorias basadas en principios de acreditación y que incluía a las personas mayores. Mucho menos común es la legislación (a nivel local o regional) relativa a los cheques-servicio, mientras que, al contrario, cada vez hay una mayor legislación a nivel regional que regula los pagos de asignación de asistencia.

Dicha legislación (Pavolini, 2001):

- se encuentra principalmente en las regiones del centro y norte de Italia;
- a menudo se origina en el sector sanitario; es decir, las regiones, dentro del contexto más general de la regulación sanitaria que cada vez emplea más modelos de acreditación, aplica también estos programas de servicios sanitarios, al menos en aquella parte de los programas que implican al sistema de salud regional (p. ej., cuando el gobierno regional proporciona autorización y el posterior reembolso de los gastos a los proveedores de servicios);

- originada en el campo sanitario, dicha legislación regulatoria regional tiende a implicar a la mayoría de los centros residenciales para las personas mayores;

- lleva al mayor uso de las prestaciones de asistencia para integrar o incluso para sustituir el suministro directo de servicios.

- Dentro de los gobiernos locales, el instrumento más utilizado es el pago de la prestación de asistencia. Como indicaron los resultados de una encuesta realizada en 2000 de un grupo de municipalidades italianas medianas y grandes:

- aproximadamente una décima parte (12 %) había iniciado alguna forma de acreditación;

- menos del 10 % utilizó programas de cheque-servicio;

- cuatro de cada diez (42 %) había introducido pagos de asignación de asistencia;

- la mayor parte de estas innovaciones habían tenido lugar en municipalidades localizadas en las regiones del norte y centro de Italia.

PARTE III: LA INTRODUCCIÓN DE MERCADOS SOCIALES EN LA ASISTENCIA A PERSONAS MAYORES: UNA EVALUACIÓN

Los innovadores programas analizados anteriormente se han aplicado durante varios años. Habiendo dejado tras ellos la polémica ideológica que acompañó su introducción, hoy estas políticas deben afrontar los problemas inherentes a su aplicación. La orientación inicial tenía que superar no sólo la inercia administrativa, sino también nuevos problemas que no se tuvieron en cuenta inicialmente, o cuya relevancia no fue totalmente considerada. Se obtuvo un cierto número de resultados, aunque otros parecen ser difíciles, pero no imposibles de realizar. Nuevos objetivos ocuparon el lugar de las metas iniciales, complicando el modelo original. En lugar de un análisis de las virtudes de los primeros modelos políticos, sin embargo, en los párrafos precedentes hemos intentado describir su aplicación concreta y los efectos producidos por ella que estimamos que podrían definirse correctamente como la experimentación más importante de políticas sociales lanzadas en Europa en la última década. Consideraremos a continuación los múltiples objetivos políticos que estas medidas pretendían lograr.

Podemos tratar de evaluar el resultado de las reformas y programas descritos anteriormente centrándonos en tres niveles diferentes: uno macro-institucional, uno meso-organizacional y uno micro-individual y familiar.

A nivel institucional los dos principales conjuntos de cuestiones que afrontar son:

1. ¿Ha habido un aumento en el nivel de cobertura gracias a los nuevos programas? ¿Cuáles son los criterios de elegibilidad para el beneficio y para qué servicios? ¿Ha habido una intensificación de la asistencia financiada públicamente o una extensión en cuanto a usuarios?

2. ¿Han impulsado las reformas un aumento en la financiación pública? ¿Estamos afrontando una desprivatización gradual y parcial de los costes generales de los cuidados de larga duración o sólo principalmente un cambio del gasto público de la asistencia sanitaria a la asistencia social?

A *nivel organizacional* los dos principales conjuntos de cuestiones que debemos afrontar son:

3. ¿Ha habido un aumento en el uso de los mecanismos de mercado (contratos y competencia) para regular los cuidados de larga duración? ¿Ha habido un nivel más alto de pluralismo de proveedores?

4. ¿Cuál ha sido el impacto en la provisión de la asistencia privada? ¿Ha habido un impacto positivo en la regularización del mercado informal en el sector de la asistencia?

A nivel individual y familiar los dos principales conjuntos de cuestiones que afrontar son:

5. ¿Ha habido un aumento de la libertad de elección de los ciudadanos en las disposiciones de los cuidados de larga duración? De ser así, ¿ha tomado forma de "consumerismo" o más bien de otorgamiento de poder?

6. ¿Cuál ha sido el impacto en los cuidadores (especialmente mujeres) y su capacidad para conciliar la asistencia y otros aspectos de su vida (trabajo, etc.)?.

3.1. ¿Cobertura más extensiva?

Los programas considerados en este artículo han permitido a diversos países aumentar considerablemente la cobertura de la asistencia y de las necesidades de asistencia de sus respectivas poblaciones de edad avanzada. No hay duda, por tanto, de que en muchos países ha habido un sustancial aumento en la amplitud de los servicios de asistencia financiados por programas públicos.

En Alemania a finales de 2004 había más de 79 millones de personas cubiertas por el *Pflegeversicherung*, casi toda la población, y 2,01 millones de receptores de programas, de los cuales 1,36 había optado por asistencia a domicilio y 0,65 por centros de asistencia residencial. En comparación con mediados de la década de los noventa, primeros años de la reforma, el número total de usuarios aumentó al menos una quinta parte (cálculo realizado en base al *Bundesministerium fuer Gesundheit, 2005*).

En Francia hubo 210.000 beneficiarios de la ACTP en 1995 y 135.000 beneficiarios de la PSD en 2000. Los beneficiarios de la APA eran 605.000 en 2002 y pasaron a ser 828.000 en 2004 (DREES, 2004).

Sin embargo, esto todavía no se ha traducido definitivamente en una cobertura universal, debido al hecho de que la extensión de estos programas está en cualquier caso sujeta a decisiones políticas que establecen, independientemente de la demanda de asistencia, los fondos generales disponibles para el gasto público: el principio de "capacidad de gasto" supera el reconocimiento formal del derecho a la asistencia universal para todos los miembros de la comunidad.

El crecimiento de la cobertura llegó simultáneamente a una tendencia parcial de concentrar los servicios en los casos más graves: esta situación se da especialmente en el Reino Unido, donde había una política específica encaminada a reducir el número de receptores de asistencia a domicilio, pero al mismo tiempo aumentar la media de horas para cada usuario excesivamente dependiente (OECD, 2005).

Así, puede verse una mayor diversificación entre el modelo alemán basado en seguros y los cuasi-mercados británicos. Mientras el primero crea una fuerte polarización entre una minoría de usuarios con altos niveles de dependencia, para los cuales se realiza una oferta concentrada en servicios residenciales, y un amplio grupo de usuarios a los que sólo se ofrece asistencia económica para apoyar la asistencia informal, el sistema británico se caracteriza por unos mayores límites al acceso y el refuerzo simultáneo de servicios de asistencia a domicilio profesionales, considerados como un compromiso justo entre la asistencia informal y la asistencia en centros de tipo residencial.

3.2. ¿Más recursos financieros para la asistencia?

La segunda mitad de la década de los noventa vio, en muchos países europeos, *un aumento* en el gasto social destinado a la población de edad avanzada (Pacolet *et al.*, 1998). En muchos de los países considerados en el presente estudio hubo un incremento en los recursos financieros destinados a programas de asistencia dirigidos a la población de edad avanzada dependiente.

El crecimiento del gasto de servicios de asistencia se debió principalmente a la *creciente* presión de las *mayores,* demanda social resultante de la existencia de una población envejecida en rápido crecimiento en Europa. Este aumento contrasta con la propensión de muchos gobiernos europeos a contener el gasto social y la oferta de servicios públicos. En todos los países analizados el incremento de recursos financieros puestos a disposición de nuevos programas de asistencia coincidió por tanto con la introducción más relevante de formas de reparto del coste (copago) por los beneficiarios.

Por tanto podemos ver la *privatización parcial* en la financiación de los servicios de cuidados de larga duración que, sin embargo, surge en un contexto dominado por el reconocimiento de la responsabilidad pública de ofrecer estos servicios a un segmento de la población en crecimiento. Las formas más adecuadas para *la socialización de los gastos para servicios de asistencia* están no obstante diferenciadas, reflejando las actitudes subyacentes de los distintos sistemas de bienestar nacionales. Se identificaron dos modelos principales en los países considerados en este artículo:

a) Un plan de seguros obligatorio que ofrece protección básica universal para las personas mayores frente a los riesgos de dependencia o discapacidad; a los niveles básicos de asistencia proporcionada por el mecanismo de seguro se añaden no sólo las cotizaciones realizadas por los beneficiarios sino también el apoyo financiero ofrecido por los gobiernos locales en favor de los usuarios más desfavorecidos económicamente. En base a este modelo hay un reconocimiento explícito de la responsabilidad pública para ofrecer cobertura universal a las personas mayores ante el riesgo de dependencia, desde la que surge una decisión de adoptar una forma de participación obligatoria orientada a proporcionar cobertura financiera para el nuevo programa. Una segunda implicación se refiere a la centralización (a niveles nacional o regional) de los mecanismos de financiación de contribución y provisión de la asistencia y su sustancial estandarización (sólo hay una definición de niveles contributivos, de los criterios utilizados para evaluar el grado de discapacidad, y del valor económico de los servicios ofrecidos). Las principales preguntas se refieren a la incertidumbre de la estructura financiera a medio plazo y al impacto del alto grado de estandarización sobre la calidad de los servicios ofrecidos.

b) La creación de un programa de intervención nacional a favor de la población discapacitada o en situación de dependencia, que utiliza recursos derivados de las cargas fiscales generales y del gobierno local, la asignación de los cuales se confía a las autoridades locales dentro de un estricto marco de restricciones financieras; la descentralización de las decisiones sobre el gasto lleva, como consecuencia, a la emergencia de una posible diferenciación territorial y a una notable fragmentación de los programas. Este modelo no implica el reconocimiento de cualquier derecho explícito a la asistencia universal (aunque requiere un mínimo estandarizado para acceder a los beneficios del sistema, basado en el grado de dependencia). Es un sistema que tiene un perfil que se ajusta a las características locales específicas en cuanto a la necesidad de asistencia, garantizando por lo tanto un alto grado de integración de todos los servicios disponibles localmente. Sin embargo, es precisamente esta descentralización de la responsabilidad financiera la que reside en la base de numerosos problemas, derivando de la resistencia local a las innovaciones introducidas por el gobierno central y por las diferencias importantes entre la implementación del programa nacional en las diversas realidades locales.

La elección entre un modelo de seguro central y un modelo en el que la responsabilidad recae en las autoridades locales depende en un alto grado de las características del sistema de bienestar existente. El modelo de bienestar alemán descontó las cada vez mayores demandas de asistencia cubiertas sólo parcialmente mediante el sistema sanitario existente, que se había creado basado en un modelo de seguros; la solución más fácil al problema, en el caso alemán, fue la creación de una "quinta columna" que reprodujo esencialmente el modelo utilizado para cobertura sanitaria. En el Reino Unido, por un lado, ya existía un sistema local de servicios sociales capaz de ofrecer cobertura de amplio rango de las necesidades de asistencia de las personas mayores. El aumento incontrolado en el gasto público de asistencia residencial para las personas mayores que se produjo en la década de los ochenta había llevado a la decisión de transferir la responsabilidad sobre gastos de seguridad social a las autoridades locales, requiriendo que las agencias locales pasen de su función tradicional como proveedores de servicios a la función de compradores, en nombre de los usuarios del sistema, de los servicios proporcionados por los proveedores privados. En Francia las autoridades locales ya financiaban la mayoría del gasto público y actividades en el sector de los servicios de asistencia y estaban por tanto implicadas inmediatamente por el gobierno para la gestión del fondo nacional creado recientemente. En Italia hasta la actualidad la única medida prevalente para asistencia ha sido un instrumento universal exclusivamente económico, gestionado centralmente que no tiene limitaciones en cuanto a uso; al mismo tiempo esta medida nacional está respaldada por un número de programas locales que ofrecen asistencia residencial y a domicilio que, sin embargo, sigue estando demasiado limitada y sólo cubre un mínimo de las necesidades de asistencia de la población de edad avanzada de Italia. En general, por tanto, el sistema italiano sitúa la mayor parte de la carga de las necesidades de asistencia

de las personas mayores sobre la familia: no es ninguna sorpresa que hasta hoy este país esté muy por detrás en cuanto a la creación de programas y políticas que proporcionan cobertura pública de amplia escala frente a los riesgos asociados con la dependencia.

3.3. ¿Más competencia entre los proveedores?

La introducción de las medidas consideradas en este artículo estuvo acompañada por reiteradas invocaciones de las virtudes del sistema de mercado y del poder de la competencia para contener los costes de la provisión de asistencia y evitar el deterioro de la calidad de los servicios ofrecidos. En Alemania el principio de separación de la financiación y la provisión de servicios ha llevado a la inclusión de empresas mercantiles dentro del sistema de provisión. En Francia la APA debe utilizarse para obtener servicios desde un amplio número de proveedores acreditados. La reforma de los cuasi-mercados en Gran Bretaña introdujo la competencia con el objetivo de recompensar a los proveedores más eficientes. En los Países Bajos, además, la introducción del Presupuesto Personal llegó con el objetivo explícito de aumentar la competencia entre los proveedores de servicios.

En conjunto, en todos los sistemas mencionados, es posible observar que la introducción de estos nuevos programas coincidió con la diversificación de los servicios de asistencia disponibles para las personas mayores. En Alemania el número de proveedores de servicios de asistencia privada ha aumentado considerablemente. En Gran Bretaña el 86 % de los usuarios ubicados en centros residenciales están alojados en estructuras privadas. En Francia, también ha habido un aumento del empleo en el sector de los servicios de asistencia. Además, en todos estos países los nuevos programas han llevado a la emergencia de un número consistente de proveedores de asistencia individuales, que a menudo ofrecen precios más bajos que los proveedores de asistencia organizados.

En general, los países analizados en este artículo son testigos de la emergencia en sus mercados sociales de nuevos proveedores de asistencia privada, en gran parte filantrópicos en su origen y principalmente atraídos por la entidad de recursos financieros disponible actualmente. Este fenómeno ha tenido una función consecuencial de romper con el proteccionismo tan común en el pasado, que favorecía a los proveedores de servicios públicos o no lucrativos orgánicamente conectados con agencias de la administración pública. La competencia, por tanto, incluso antes de estar promocionada y estimulada por la nueva política gubernamental, se introdujo por el aumento generalizado en el número puro de proveedores de servicios y, adicionalmente, por la emergencia de proveedores especialmente eficientes que son capaces de aprovecharse de la ventaja competitiva resultante.

El nuevo régimen competitivo fue estimulado por las nuevas políticas públicas. En contraste con lo que los liberales más radicales temían, la llegada de las prácticas de

competencia necesitaron el desarrollo de una nueva política regulatoria, que efectivamente garantizó la competencia y contuvo los riesgos de fallo del mercado. La dirección del desarrollo tomada por estas nuevas políticas regulatorias varía entre países:

Alemania ha sentado la base para un sistema de precios rígidos y para la creación de paquetes estándares para los servicios de asistencia. Aunque por un lado esto ha reducido la incertidumbre para los proveedores privados, por otro lado casi ha evitado que esos mismos proveedores adopten determinados tipos de conducta oportunista. En Gran Bretaña las agencias locales han desarrollado funciones de compra (puesta en servicio) y han dedicado importantes fondos a estas nuevas actividades. En lugar de desarrollar paquetes de servicios estandarizados, el sistema británico se caracteriza por la creación de un gran número de contratos estándares, haciendo un esfuerzo por combinar la necesidad de una definición precisa de los servicios adquiridos con la flexibilidad requerida por los beneficiarios del sistema (Knapp *et al.*, 2001).

En conjunto, las reformas han introducido con éxito un creciente rango de proveedores de servicios, pero todavía han dejado una parte importante de la compra y control a las agencias públicas. Mediante la construcción de un régimen competitivo, algunos ven en lugar de la mera apertura de un mercado, la adquisición, por parte de quienes controlan las funciones de compra, de una notable capacidad de negociación que podría llevar a grandes limitaciones de la autonomía de los proveedores de servicios privados. Un efecto de la introducción de los mercados sociales consiste por tanto en determinadas limitaciones al criterio de los proveedores de servicios asignados previamente y en la mayor formalización de las relaciones entre las entidades de financiación y los compradores por un lado y los proveedores de servicios por otro.

3.4. ¿Menos mercado informal para el empleo relacionado con la asistencia?

Uno de los riesgos derivados del desarrollo de mercados sociales se refiere a la posibilidad de que el nuevo enfoque regulatorio pueda contribuir al crecimiento, en lugar de a la reducción, de las actividades de asistencia del mercado negro. Las principales razones para esto son las siguientes:

- cuantos más programas de asistencia para mayores proporcionen pagos en efectivo a los beneficiarios en sustitución de la provisión directa de servicios y busquen garantizar libertad de opción, más difícil se hace controlar el posterior uso de los fondos desembolsados;

- cuantos más programas de asistencia para las personas mayores impulsen mecanismos competitivos y la entrada en el mercado de proveedores de asistencia privada, mayor es el riesgo de la emergencia de formas de trabajo que

tienden a reducir los precios que eluden o evitan leyes sobre la relación de empleo;

- la introducción de las nuevas medidas ha determinado un aumento en la presencia en el mercado de cuidadores *individuales,* alternativos a los proveedores de servicios más organizados y a menudo ofreciendo servicios de más alta calidad, a través de agencias especializadas privadas u organizaciones no lucrativas.

Para evitar este riesgo, se ha adoptado un número de contramedidas. En muchos países, como se mencionó previamente, los servicios proporcionados por los cuidadores independientes están sujetos a contratos, colocando los procedimientos de pago bajo un estrecho control administrativo y acompañándolos con incentivos financieros y de seguridad social. Una táctica de especial éxito en la estrategia contra el mercado de trabajo negro contempla la creación en Francia, en 1993, del *cheque-emploi service* (Laville 1997), una estrategia analizada en un párrafo anterior.

Otra cuestión contempla la progresiva descualificación de las actividades de asistencia profesionales, producida por la entrada a amplia escala en el mercado de agencias privadas que operan en el sector de la asistencia y por la tendencia de la regulación competitiva a favorecer más la reducción de los costes que la mejora cualitativa (Weekers and Pijl, 1998). El trabajo disponible en las agencias privadas es a menudo extremadamente flexible, con pocas horas o temporal, con pocas oportunidades de avanzar o mejorar profesionalmente. La ausencia de una regulación clara y de incentivos sólidos para promover la "emergencia" desde el mercado de trabajo negro indica que estas agencias operan en los límites de la legitimidad.

3.5. ¿Más libertad de elección para los usuarios del sistema?

Casi todas las medidas consideradas en este artículo reconocen, en principio, el derecho a la libertad de elegir por parte de los usuarios del sistema y buscan permitir a los beneficiarios la capacidad de determinar, al menos en parte, el tipo de asistencia que reciben.

En general, el poder de elección está protegido garantizando a los beneficiarios la posibilidad de protestar contra los servicios de asistencia adquiridos y consecuentemente cambiar a otros proveedores. Sin embargo, un análisis detallado lleva a la conclusión de que este poder de elección es a menudo más formal que concreto. Esto se debe a la dificultad objetiva de ejercer la opción de cambiar a los proveedores de servicios entre una población caracterizada por importantes diferencias con respecto a la información y por la resistencia a incurrir en más gastos en la búsqueda de proveedores de servicios alternativos, y a la pérdida considerable del valor intrínseco de un servicio como la provisión de asistencia cuando se proporciona sin garantías de continuidad: la "contestabili-

dad" de un servicio de asistencia constituye, en la práctica, más una garantía legal que un curso de acción verdaderamente efectivo y práctico.

Los programas considerados aquí han buscado en cualquier caso garantizar y fomentar algunos márgenes de elección complementarios. En el plan de seguro de asistencia alemán el poder de elección del beneficiario se ejerce mediante la posibilidad no sólo de seleccionar al proveedor de servicios, sino también de elegir la mejor o la más satisfactoria combinación entre una amplia gama, aunque estandarizada, de alternativas posibles. Entre las muchas combinaciones posibles, hay una que permite la posibilidad de combinar pagos monetarios y servicios en especie (prestaciones monetarias y asistenciales). En Francia, el usuario puede utilizar la APA para más de un proveedor, aunque sucesivamente a lo largo del mismo año. En Gran Bretaña, el Programa de Pagos Directos permite al usuario combinar prestaciones en efectivo y asistencia mediante servicios y le confiere un considerable criterio de decisión en cuanto a cómo gastar los fondos disponibles.

En los cuasi-mercados británicos, pero también en el Presupuesto Personal holandés y en la APA francesa, se utiliza un método diferente. La libertad de elección se basa en un procedimiento negociado mediante el cual se define un plan de asistencia individualizada para cada usuario. En Gran Bretaña, la introducción de la administración de asistencia tiene la función específica de llevar a una evaluación acordada (entre el trabajador social y el usuario) que permite la mejor adaptación posible de los servicios proporcionados a las necesidades del usuario. Más que introducir un derecho abstracto para cambiar de proveedores, esto hace que la oferta sea más flexible y permite tener en cuenta las opiniones del usuario, en el momento de la creación conjunta del plan de asistencia. En los Países Bajos, el Presupuesto Personal también tiene un procedimiento de administración de la asistencia. La evidencia empírica recomienda que los niveles de satisfacción del usuario junto con la negociación conjunta del procedimiento sean bastante altos, y que una gran parte de las peticiones realizadas sean adecuadamente cumplidas. En Francia el proceso es similar: El desembolso de la APA se acompaña de la creación de un "plan de asistencia", que define la cantidad y tipología de la asistencia requerida por el usuario. El usuario está activamente incluido en la preparación del plan, de modo que se garantiza la idoneidad de las medidas decididas. Por tanto podemos ver un número de modos diferentes de garantizar y promover la elección del usuario o al menos la codeterminación. Dentro del modelo de seguro alemán la elección se deja completamente al beneficiario, que debe elegir entre una amplia gama de posibilidades predefinidas altamente estructuradas. Los márgenes de elección se limitan a la posibilidad de crear una combinación personalizada de servicios disponibles, y la elección por tanto está entre alternativas preexistentes, dentro del contexto de un sistema bastante rígido de reglas e incentivos. En el modelo de gestión de casos (case management) las opciones disponibles pueden parecer más limitadas, sin embargo las negociaciones incluidas dentro del procedimiento consienten la evaluación cuidadosa de las expectativas y peticiones del usuario y, por

tanto, confieren flexibilidad a un sistema que está de otro modo pre-estructurado debido a las actividades de puesta en servicio desarrolladas por las agencias locales.

En Italia, finalmente, no hay un alto grado de estandarización de los paquetes de servicios y tampoco un procedimiento de gestión de la asistencia. La libertad de elección es completa, en ausencia sin embargo de cualquier forma de control o de garantías en cuanto a la calidad y profesionalidad de los servicios proporcionados. Debido a la incapacidad de regular el *contenido* los ofrecidos, los servicios públicos hacen poco más que verificar que los proveedores de servicios privados cumplan con un número de estándares de administración y estructurales mínimos. Es una solución que parece incapaz de garantizar la calidad y flexibilidad que requeriría un sistema más maduro de servicios de asistencia.

3.6. ¿Más apoyo para las actividades de asistencia basadas en la familia?

El aspecto que representa, para algunos países, una verdadera novedad con respecto a las políticas tradicionales implica la distribución de prestaciones económicas dirigidas a sostener actividades de asistencia realizadas por los miembros de la familia; su asignación está vinculada a la verificación de la existencia de un cuidador o su voluntad para adquirir obligaciones de asistencia específicas.

En conjunto, la introducción de programas para apoyar actividades de asistencia que tienen lugar dentro de la familia constituye un giro histórico de la idea de que la asistencia pública es un sustituto del cuidado familiar, o de la "desfamiliarización" de las tareas de asistencia (Esping-Andersen 1999). Este cambio de postura parece ser relevante incluso en los países más tradicionalmente "centrados en la familia" (en este estudio, Alemania, Italia y Francia), donde las políticas de subsidio casi siempre se han traducido, de facto, en la delegación de las actividades de asistencia a los mayores a las familias.

Con respecto al planteamiento tradicional, esta innovación de la política parece importante en varios aspectos:

- la voluntad por parte de la familia de proporcionar asistencia se considera explícitamente como un elemento importante en la evaluación de la situación del receptor y en la preparación de los planes de asistencia, y no como condición que se da por supuesta y consecuentemente no se reconoce;

- las actividades de asistencia realizadas por los miembros de la familia son respaldadas económicamente, de tal forma que su pago se corresponda con su reconocimiento; este pago constituye quizás la primera forma de la extensión del apoyo económico recompensando el trabajo en el domicilio casi siempre realizado por mujeres;

- las actividades de asistencia familiar se regulan públicamente desarrollando procedimientos de formalización y regularizando dichas actividades.

Este último punto merece una mayor consideración. El apoyo a las actividades de asistencia informal no se traduce en la simple asignación de una suma que se utiliza por el beneficiario para compensar al cuidador. Todos los programas considerados aquí hacen que la prestación económica dependa de la regularización del estado de empleo del cuidador, que tiene el alcance doble de evitar el uso inadecuado de fondos recibidos y conducir a la progresiva regularización de los servicios de asistencia informal. Si por un lado estas medidas han apoyado la asistencia a la familia, por otro están ya sujetas a un mayor grado de regulación pública.

Dos formas principales de regulación han surgido:

a) Contratación: la relación entre el cuidador y el receptor se estructura de acuerdo con un modelo contractual: la asignación de las prestaciones económicas depende no sólo de la identificación precisa de las actividades de asistencia, sino también de la preparación de un contrato real, que transforma al beneficiario en un contratista y al cuidador en un empleado;

b) Regulación: la asignación de fondos no depende de ninguna restricción de uso; sin embargo, para los cuidadores de la familia hay una serie de ventajas: el reconocimiento del trabajo realizado hacia los fondos de pensiones, formación profesional, un período de vacaciones en el que el receptor de la asistencia se ubica en un centro de asistencia residencial, cobertura de seguro para cualquier incidente relacionado con el trabajo.

El apoyo económico de la asistencia basada en la familia se introdujo simultáneamente con el intento de introducir la regularización de este tipo de trabajo. La ausencia de regularización, típica del caso de Italia, parece contraproducente no sólo por la calidad de la asistencia y el posible uso inadecuado de los fondos recibidos, sino también por la condición social del cuidador, que corre el riesgo de ser incitado a cometer un delito en una actividad que no está reconocida socialmente. La nueva regularización de esta situación tiene el mérito adicional de no colocar al cuidador en la posición de tener que elegir entre realizar el trabajo de cuidador (recompensado financieramente pero no reconocido ni regulado) y realizar cualquier otro tipo de empleo; esto permite adicionalmente la continuidad de las contribuciones de la pensión y, finalmente, motiva al cuidador a desarrollar competencias profesionales específicas.

PARTE IV. CONCLUSIÓN: ¿UN NUEVO CAPÍTULO PARA EL BIENESTAR?

¿Ha producido la introducción de los mercados sociales en el campo de la política social un cambio importante en los sistemas de asistencia a personas mayores?

El mercado social constituye una nueva forma organizativa del sistema de asistencia, caracterizada, esencialmente, por dos innovaciones fundamentales: por una parte, la inserción de las reglas competitivas en la relación entre las entidades financieras públicas y los proveedores de servicios privados, y, por otra, el fomento de la capacidad de autoorganización de los miembros de una comunidad dada para responder a la necesidad de asistencia. Para resumir: más mercado y más elección para los ciudadanos y las familias.

Esta nueva forma de organización del sistema de bienestar presenta aspectos negativos y positivos. Aunque no es posible enumerarlos todos aquí, nos gustaría citar los más importantes.

Los *aspectos más positivos* surgen esencialmente de la mayor libertad de elección para el usuario, que a su vez lleva a un mayor otorgamiento de poder del usuario (Ungerson, 1997); desde la racionalización administrativa de los instrumentos introducidos; desde el apoyo ofrecido a la asistencia a domicilio realizada por los miembros de la familia (y especialmente por las mujeres); desde el hecho de que estas políticas permiten la movilización de recursos privados integrados para adquirir servicios de asistencia en la cantidad reconocida por las agencias públicas relacionadas.

Los principales *factores negativos* son básicamente el reflejo de los positivos. Los mercados sociales recompensan a los ciudadanos que son ricos en términos de recursos relacionales y económicos, mientras el riesgo es que las personas menos aventajadas que no tienen un grupo de apoyo puedan estar incluso más necesitadas, ya que se ven obligadas a recurrir a un mercado privado más costoso, en el que el dinero público raras veces es suficiente. En un sistema creado de este modo, además, las garantías en cuanto a la calidad de los servicios realizados son mínimas, y esto se traduce en un riesgo concreto de necesidad oculta para los usuarios que tienen menos recursos culturales y económicos para evaluar individualmente los servicios que reciben. Finalmente, el hecho de "adquirir" asistencia de proveedores de servicio informales podría a largo plazo favorecer la creación de un mercado laboral negro altamente precario.

La llegada de políticas sociales que buscan explotar la lógica de lo social se ha producido en toda Europa. Sin embargo, el impacto parece ser considerablemente desigual dependiendo del modelo de bienestar en el que se basan estas políticas. En los países escandinavos los recursos asignados a los mercados sociales siguen siendo bastante limitados: los problemas fiscales se han confrontado sobre todo mediante la restricción de acceso a programas de ayuda (para grupos concretos). En Gran Bretaña el principal

impacto en la introducción del mercado social ha sido ofrecer espacio a los proveedores de asistencia privados motivados por objetivos de generación de beneficio privado; la acción pública todavía tiene que pasar por una reorganización general, con respecto al paso desde la provisión directa de servicios a las funciones de compra, supervisión y gestión de la asistencia; además, la tradición consolidada de la intervención pública ha impedido todo menos el desarrollo marginal de una política de apoyo a las actividades de asistencia desarrolladas por los familiares.

El impacto de los mercados sociales ha sido mucho más evidente en los sistemas de bienestar de estilo continental. En estos países el alto grado de responsabilidad de la asistencia atribuida a las familias y la concentración de programas de ayuda en el desembolso de transferencias directas se fusionaron para dar lugar a una marcada expansión de los mercados sociales.

Finalmente, los países que tienen modelos de bienestar mediterráneos, como Italia, vieron en la expansión de los mercados sociales la oportunidad de satisfacer los requisitos de asistencia de la población mientras siguen firmemente anclados a una tradición fundada casi exclusivamente en la distribución de prestaciones monetarias y en la delegación de las responsabilidades de asistencia a la familia. Más que introducir los mecanismos competitivos reales, estos países han desarrollado programas basados en transferencias financieras, buscando completarlos más adecuadamente para dar apoyo a la asistencia basada en la familia.

Debe sin embargo reconocerse que las innovaciones representadas por los mercados sociales han abierto una nueva situación, en la que la administración pública limita ahora sus funciones de promoción y facilitación, dejando la provisión directa de servicios a agencias privadas (tanto lucrativas como no lucrativas) y apoyando y promocionando la determinación y codeterminación de los beneficiarios del sistema y de sus familias. Aunque de algún modo podría parecer que el nuevo enfoque es el resultado de un descenso en la acción pública, también debería considerarse que no implica necesariamente la entrega de políticas sociales al antojo del mercado. Mucho depende de la capacidad de la acción pública para desarrollar las nuevas funciones solicitadas: la acreditación de las agencias privadas, el mayor flujo de información hacia los ciudadanos, la definición de requisitos de calidad mínimos para los servicios proporcionados, la capacidad para adquirir y comprobar los servicios ofrecidos por proveedores privados, el apoyo de las familias en los procesos de decisión, la promoción activa de la nueva empresa y la nueva ocupación.

La calidad de la futura ayuda social depende, en una gran medida, del desarrollo de esta capacidad de la acción pública para coordinar y guiar un sistema cada vez más complejo y diversificado. Tras el profundo cambio que supuso la introducción de los mercados sociales, el campo de las políticas sociales nunca volverá a ser el mismo. Para la administración pública, pero también para los proveedores privados, es más que la cues-

tión de la mera provisión de servicios de acuerdo con modelos estandarizados, ya que también implica el uso de un rango mucho mayor de instrumentos.

El Tercer Sector también está experimentando una fase de mucha tensión causada por estos cambios. Las consecuencias más evidentes del desarrollo de los mercados de asistencia social se ven en la emergencia de tensión entre la capacidad de las organizaciones para mantener su identidad y su capacidad para identificar y satisfacer una demanda más selectiva y documentada de servicios. La ventaja competitiva tradicional obtenida de la provisión de servicios que es más fiable porque se proporciona en una base no lucrativa parecer estar perdiendo terreno en un contexto de demanda social que puede elegir desde organizaciones no lucrativas, privadas lucrativas y proveedores individuales. Por otro lado, el esfuerzo por profesionalizar está debilitando la identidad basada en las raíces de las organizaciones, reduciendo el trabajo voluntario y la motivación de los trabajadores remunerados. Es un campo de tensión que, aunque por un lado está paralizando muchas organizaciones, por otro está abriendo oportunidades para la nueva experimentación.

El aspecto crucial para que estas nuevas políticas prosperen o fracasen implica su capacidad para lanzar una nueva expansión del sistema de bienestar. No hay duda de que los mercados sociales fueron creados para responder principalmente a los costes de asistencia pública en continuo crecimiento. Sin embargo, estas políticas no constituyen necesariamente dispositivos válidos de recorte de costes del gasto social público, ni es una prioridad para ellas. Al contrario, generalmente han permitido *un aumento en el número de beneficiarios de políticas de cuidados de larga duración*. Se trata verificar la estabilidad de este efecto, al que debemos prestar atención en el futuro cercano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTTONEN A. y SIPILA, J. (1996), "European social care services: is it possible to identity models?", in *Journal of European Social Policy*, 6, 2, pp.87-100.
- Bundesministerium fuer Gesundheit (2004), *Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung*, in www.bmgesundheit.de/Themen /pflege/zahlen/p-zahl.htm.
- DEPARTMENT OF HEALTH (2000), *Community Care (Direct Payments) Act 1996 - Policy and Practice Guidance*, www.official-documents.co.uk
- DEPARTMENT OF HEALTH *2001, Modernising Social Services*, www.official-documents.co.uk
- DEPARTMENT OF HEALTH *2002 Community Care Statistics 2002*, www.official-documents.co.uk
- DRESS (2004), *La reforme de l'allocation personnalisee d'autonomie*, in www.social.gouv.fr/htm/actu/index_apa.htm.
- ESPING-ANDERSEN, G.(1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press. Oxford.
- EVERS, A. (1996), "The New Long-Term Care Insurance Program in Germany", in *Journal of Aging & Social Policy*, vol. 10 (1), pp. 77-98.
- JONES, R. (2000), *Getting on Direct Payments*, Wiltshire County Council.

- KNAPP M., HARDY B. and FORDER J. (2001), "Commissioning for quality: ten years of social care markets in England", in *Journal of Social Policy*, nº. 1.
- LAND H. - LEWIS, J. (1998), "Gender, care and the changing role of the State in the UK", in LEWIS, J. (ed.), *Gender, Social Care and Welfare State restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate.
- LAVILLE, J.L. (1997), *L'economia solidale*, Boringhieri, Torino.
- LE GRAND, J. and BARTLETT W. (eds.) (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan, London.
- LEWIS, J. (ed.) (1998), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot Ashgate.
- LEWIS, J. and GLENNERSTER, H. (1996), *Implementing the New Community Care*, Open University Press. Buckingham.
- MILTENBURG, TH., RAMAKERS, C. and MENSINK, J. (1996), *A personal budget for clients*, ITS, Nijmegen.
- MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, Welzijn en Sport (2004), *Zorgnota 2003*.
- PACOLET J., BOUTEN R., LANOYE H., VERSIEK, H. (1998), *Social Protection for Dependency in Old Age in the 15 EU Member States and Norway,* European Commission, Employment and Social Affairs.
- PAVOLINI, E. (2001), *Oltre in contracting-out*, in RANCI, C. (ed.), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.

- PIVA P. (1999), "Credito al cittadino. Verso un mercato amministrato dei servizi alla persona", in *Prospettive Sociali e Sanitari*, nº 8.
- RAMAKERS, C. (1996), *Clientgebonden budget. Een experimenteel onderzoek*, Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen: ITS, Ubbergen, Tandem Felix.
- ROSTGAARD T. and FRIDBERG T. (1998), *Caring for Children and Older People. A comparison of European Policies and Practises*, The Danish National Institute of Social Research, Copenaghen.
- ROTHGANG, H. (1998), *Die Wirkungen der Pflegeversicherung*, in MÜLLER, R. and VOGES, W. (eds.): *Sozialstaat und Pflege*, Maro, Augsburg, 65-106.
- UNGERSON, C. (1997), "Social Politics and the Commodification of Care", in *Social Politic*, n.4, 3, pp.362-81.
- VAN DEN WIJNGAART M. and RAMAKERS C. (eds.) (2000), *Kunden und Qualitaet*, ITS, Katholieke Universiteit Nijmegen: ITS, Ubbergen, Tandem Felix.
- WALSH, K., DEAKIN, N., SMITH, P., SPURGEON, P. and THOMAS, N. (1997) *Contracting for Change: contracts in health, social care and other local government services*, Oxford University Press, Oxford
- WEEKERS, S. and PIJL, M. (1998), *Home care and care allowances in the European Union*, NIZW, Utrecht.
- WISTOW, G., KNAPP, M., HARDY, B., FORDER, J., KENDALL, J. and MANNING, R. (1996), *Social Care Markets: progress and prospects*, Open University Press, Buckingham.
- WOLDRINGH, C. and RAMAKERS, C. (1998), *Persoonsgebonden budget verpleging en verzorging*. Nijmegen: ITS, Ubbergen, Tandem Felix.

Ewa Leś
e_les@onet.pl

EL TERCER SECTOR EN LA POLONIA DE LA POSTRANSICIÓN

Ewa Leś es profesora de ciencias políticas en la Universidad de Varsovia, Instituto de Política Social, presidenta del Centro de investigación para el desarrollo de la sociedad civil en el Instituto de Política Social y directora del Programa de posgrado para gestión de ONG en el Collegium Civitas. En 1992 fue colaboradora principal en filantropía internacional en el Instituto de Estudios Políticos de Baltimore. Es miembro del grupo asesor científico del Centro OECD LEED de Trento para el desarrollo local (desde 2004) y miembro individual de la Red Europea de Investigación (EMES). Su servicio a la comunidad incluye consultoría a diversas instituciones públicas polacas y extranjeras y organizaciones del Tercer Sector, entre ellas, el Ministerio Polaco de Trabajo y Política Social, el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y la fundación The King Baudouin Foundation.

RESUMEN

Este documento presenta la evolución del Tercer Sector polaco antes y después de las revoluciones de 1989 y su posición social y económica en la economía y sociedad nacional desde la transición a la democracia, y analiza las principales funciones que realizan estas organizaciones en determinadas políticas públicas (política laboral, servicios de bienestar social y desarrollo local). El análisis se basa en estudios cuantitativos y cualitativos realizados por la "We have jobs" EQUAL Development Partnership (DP) entre 2005 y 2007 para medir el potencial económico y social y las funciones de las cooperativas,

asociaciones, fundaciones y otras entidades del Tercer Sector. El autor del artículo fue el coordinador de The "We have jobs" DP.

PALABRAS CLAVE
asociaciones, fundaciones, cooperativas, mutualidades, potencial económico y social

ABSTRACT
This paper presents the evolution of the Polish third sector prior to and after the breakthrough of 1989, its social and economic position in the national economy and society during the transition to democracy and analyzes key functions these organizations perform in selected public policies (labour policy, social welfare services and local development). The analysis is based on quantitative and qualitative studies conducted by the "We have jobs" EQUAL Development Partnership (DP) in the years 2005-2007 to measure the social and economic potential and functions of co-operatives, associations, foundations and other third sector entities. The author of the article was the coordinator of The "We have jobs" DP.

KEY WORDS
associations, foundations, co-operatives, mutual benefit societies, social and economic potential

SUMARIO**:**

1. INTRODUCCIÓN

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA APARICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL SECTOR NO LUCRATIVO EN POLONIA

3. EL PERFIL DEL SECTOR

4. FUNCIÓN ECONÓMICA DEL TERCER SECTOR Y SU FUENTE DE INGRESOS

5. FUNCIONES DEL TERCER SECTOR POLACO

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE UN SISTEMA DE APOYO PARA EL TERCER SECTOR

1. INTRODUCCIÓN

El análisis se centra en varias características de las organizaciones de la economía social/ Tercer Sector polacas; sus raíces, ámbito y funciones en la economía nacional, la economía local y determinados servicios sociales. Hay una serie de medidas de apoyo indicadas para sostener su crecimiento. El término "Tercer Sector" se utiliza de manera intercambiable con "economía social", aunque ambas nociones son bastante nuevas para el público polaco. El artículo se basa en un proyecto de investigación desarrollado dentro de The "We have jobs" EQUAL Development Partnership dirigido por el doctor Sławomir Nałęcz en el Observatorio Nacional de Economía Social del Instituto de Estudios Políticos, Academia Polaca de las Ciencias.

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA APARICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL SECTOR NO LUCRATIVO EN POLONIA

A pesar de la opinión generalizada, el Tercer Sector polaco no es el resultado de las revoluciones de 1989. Las fundaciones, asociaciones y cooperativas tienen una larga historia en Polonia. Antes de la Segunda Guerra Mundial, las organizaciones del Tercer Sector –como fundaciones, asociaciones y cooperativas de crédito– desempeñaron una importante función en Polonia. Representaron los intereses de la población desfavorecida y desarrollaron estrategias de supervivencia, como las cooperativas de crédito (populares entre los granjeros pobres en todo el país). Su principal función en el período de preguerra fue complementar al gobierno prestando servicios sociales, educativos y sanitarios y desarrollando un espíritu empresarial social a través del movimiento cooperativo. En 1927, había 3.539 cooperativas de crédito con más de un millón de miembros

en Polonia. Después de la Segunda Guerra Mundial, se rompió la continuidad de un Tercer Sector polaco con una larga tradición en el país. A finales de la década de los cuarenta y principios de los cincuenta, sus actividades aún estaban bajo un estricto control político y administrativo. El estatus de las instituciones del Tercer Sector se redujo significativamente, ya que las adversas condiciones políticas, legales y financieras inhibieron casi totalmente las actividades verdaderamente independientes de las organizaciones del Tercer Sector. Las autoridades comunistas disolvieron todas las fundaciones, que tenían su sede en Polonia, y confiscaron sus bienes. Además, se eliminaron muchas asociaciones (entre ellas, Polish YMCA y Caritas) o se unificaron a la fuerza, aunque disfrutaban de un alto aprecio social y obtuvieron considerables logros sociales. Así, las cooperativas y las organizaciones voluntarias restantes fueron privadas de sus mayores valores: definir los principios democráticos, cubrir las necesidades y representar los intereses independientemente del gobierno. Aunque las iniciativas verdaderamente independientes del Tercer Sector se redujeron drásticamente en la sociedad polaca, se permitió e incluso se forzó la existencia de varias organizaciones cuasi-no gubernamentales y cooperativas. Consideradas como "organizaciones sociales" y "acciones sociales", promovieron básicamente los objetivos del estado totalitario y lo legitimizaron a través de la afiliación y voluntariado masivos, a menudo coaccionados. El Frente de Unidad Nacional Polaco es un ejemplo de ello. Como resultado, las instituciones del Tercer Sector que existían en el comunismo han desempeñado la función de agencias cuasi-públicas en las economías nacionalizadas, donde el gobierno central se convirtió en el principal proveedor y organizador de bienes y servicios, en lugar del mercado, y sin una implicación cívica verdaderamente independiente. Por lo tanto, estos factores llevaron a un proceso de desorganización, desmovilización, fragmentación, un descenso en los niveles de capital social e incluso una desconfianza de las organizaciones del Tercer Sector, contribuyendo así a aumentar la anomia social. La desalentadora implicación de los ciudadanos contribuye en gran medida a debilitar y reducir las iniciativas cívicas.

En el comunismo, las cooperativas existieron como agencias cuasi-estatales y formaron parte de la llamada "propiedad socializada" junto con el sector público y el sector no lucrativo (Leś and Piekara, 1988). En la economía nacionalizada, fueron parte integral del sistema de economía planificada, generalmente monopolizando algunas ramas de la actividad económica, como el suministro y procesamiento de alimentos, la comercialización y producción agrícola, y la vivienda. Las cooperativas se incorporaron a las políticas económicas nacionales y su actividad económica estuvo sujeta a los planes económicos centrales y regionales. Durante la época del comunismo, la administración estatal nombró a su propio personal (la llamada nomenclatura) para los cargos claves del Tercer Sector. La burocratización y centralización del sector así como la subordinación al estado totalitario y la posición monopolística que las organizaciones del Tercer Sector disfrutaron en el comunismo en algunas áreas de la economía nacional fueron todos ellos factores que contribuyeron en gran medida al desprestigio que adquirieron las asociaciones y cooperativas en la sociedad polaca.

Aunque el gobierno centralista de después de la Segunda Guerra Mundial tenía políticas contrarias a la sociedad civil democrática y el capital social, promovió el crecimiento del capital humano que desencadenó una nueva clase profesional urbana. Esto, a su vez, contribuyó a una duradera presencia, hasta cierto punto, en la cultura cívica que más tarde "se tradujo en el liderazgo de organizaciones cívicas capaces de desafiar el régimen socialista estatal" (Leś y Piekara, 1988; Les y Jeliazkowa, 2007).

3. EL PERFIL DEL SECTOR

Los años siguientes a 1989 abrieron un nuevo capítulo en la evolución del Tercer Sector polaco. La transición de Polonia a la democracia reactivó la sociedad civil y estimuló un fuerte aumento en la formación de asociaciones, fundaciones y otras iniciativas del Tercer Sector. Tras la revolución de 1989, las fundaciones, asociaciones y otras organizaciones del Tercer Sector comenzaron a florecer: sólo en 1990, se registraron más de 6.000 asociaciones y más de 1.000 fundaciones. En el período de 1990 a 1999 el número de asociaciones aumentó más de catorce veces y el número de fundaciones creció más de veinte veces (Nałęcz, 2004). Varios factores contribuyeron a la recuperación de las iniciativas del Tercer Sector en Polonia: la transición desde el sistema totalitario a la democracia parlamentaria y la economía de mercado, así como herencias religiosas, seculares y legales. Sin embargo, el proyecto de investigación "We have jobs" descubrió que desde 1997 a 2005, el número de entidades del Tercer Sector creció sólo ligeramente en Polonia, mientras que el número de cooperativas descendió. Entre 1997 y 2005, el número de fundaciones y asociaciones operativas registradas en el sistema de estadística público creció de 3.600 a 5.000; el número de asociaciones (incluyendo las Brigadas voluntarias de bomberos) creció de 35.900 a 56.400. El mayor crecimiento se encontró en las organizaciones voluntarias religiosas, que crecieron más del doble (de 900 a 2.200). El sector de las cooperativas tuvo la tendencia contraria: el número de cooperativas descendió de 19.700 a 9.500 en el mismo período.

A continuación se presentan las cuatro principales formas legales y organizativas del Tercer Sector en Polonia:

Cuadro 1. Principales formas de organización del Tercer sector en Polonia

- Asociaciones
- Fundaciones
- Cooperativas
- Sociedades mutuas

Los estudios de "We have jobs" Partnership se realizaron para medir el potencial económico y social (particularmente el potencial de empleo y trabajo voluntario) de las cooperativas, asociaciones, fundaciones y otras entidades del Tercer Sector (Nałęcz, 2008a). Según el estudio, la función del subsector no lucrativo como generador de

empleo continúa siendo débil. De 1997 a 2005, el número de empleos fijos en el subsector de las asociaciones y fundaciones creció ligeramente un 14 % (más de 12.000 empleos), aumentando su cuota de empleo contratado en el mercado laboral del 1,0 al 1,1 %, mientras que las contrataciones temporales crecieron un 28 %. Sin embargo, la mayoría de fundaciones y asociaciones registraron un descenso en los empleados fijos de 1997 a 2005. Aunque en 1997 el 25 % de estas organizaciones empleó al menos a una persona de manera indefinida, este número cayó a sólo el 16 % en 2005. Esto significa que en 1997, el 75 % de dichas organizaciones no tuvo una sola persona empleada con carácter fijo, mientras que en 2005 ya el 84 % de las fundaciones y asociaciones estaban en la misma situación. El número de organizaciones que no remuneran a su personal ningún tipo de salario también creció en el período estudiado – del 55 % en 1997 al 63 % en 2005 (tabla 1). Por otro lado, las cooperativas siguen siendo un importante generador de empleo en Polonia a pesar de su debilitada función (Leś, 2004). En el período estudiado, observamos una dinámica de empleo descendente en la mayoría de ramas del sector de las cooperativas y una caída en el empleo a la mitad, de 642.000 en 1995 a 320.000 en 2005. Sin embargo, las cooperativas todavía proporcionan en torno al 3,5 % de todo el empleo contratado en Polonia y el 2,6 % de todo el empleo remunerado en la economía nacional, colocando a Polonia en la cuarta posición entre los 25 Estados miembros de la UE (Figura 1 y 2). El empleo total en las cooperativas, mutualidades, sindicatos de crédito y el sector no lucrativo fue de 432.800 puestos de trabajo fijos. Así, el Tercer Sector en Polonia creó un importante potencial de empleos: el 3,4 % de todas las personas que trabajan en la economía nacional, incluyendo contratistas y autónomos, y el 4,5 % del empleo contratado (tabla 1). De modo que la cuota de economía social en la economía nacional polaca es responsable del 4 % del total, lo cual representa una cifra similar a los resultados en otros nuevos Estados miembros, pero considerablemente menor que el indicador medio de los 15 Estados miembros de la UE (7 %). Además, los porcentajes entre los subsectores de economía social en Polonia y otros nuevos Estados miembros son bastantes opuestos. El sector no lucrativo es una importante fuerza económica en los 15 Estados miembros de la UE (4 % de la economía nacional), cuatro veces mayor que en las nuevas democracias (1 %). En los nuevos Estados miembros, incluyendo a Polonia, el subsector de las cooperativas desempeña la principal función económica (Figura 1 y 2).

Tabla 1. Empleo contratado en 3 subgrupos del Tercer Sector: organizaciones no lucrativas (fundaciones, asociaciones), cooperativas y mutualidades en 2005.

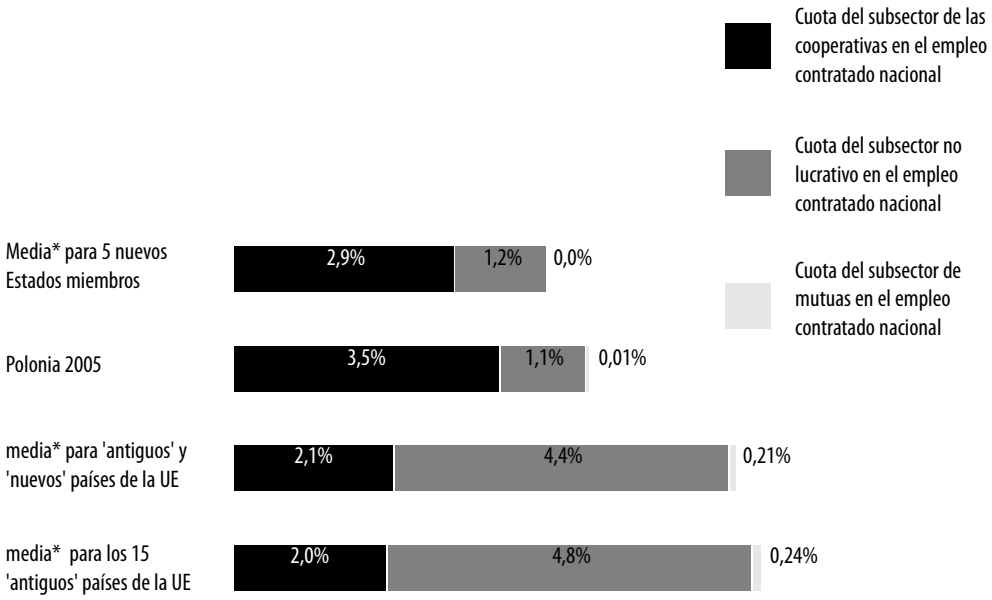
Subsectores	**Número de empleados (en miles)**	**Porcentaje de empleo en la economía general generado por el tercer sector**	
		- Empleados contratados	**- Empleados (incluyendo autónomos)**
Subsector de cooperativas	331,6	3,47 %	2,6 %
Subsector de mutualidades *	0,8	0,01 %	0,0 %
Subsector no lucrativo **	100,4	1,05 %	0,8 %
Total del Tercer sector	432,8	4,54 %	3,4 %

*Sólo se incluyen mutualidades, ya que otras entidades de este subsector no tienen personal pagado.

** Sindicatos y partidos políticos no incluidos.

Fuente: Sławomir Nałęcz (2008b), Economic and social potential and selected roles of social economy in Poland, in Ewa Leś et all, Dimensions of Social Economy in Poland, Warsaw University and Ministry of Labour and Social Policy, Warsaw.

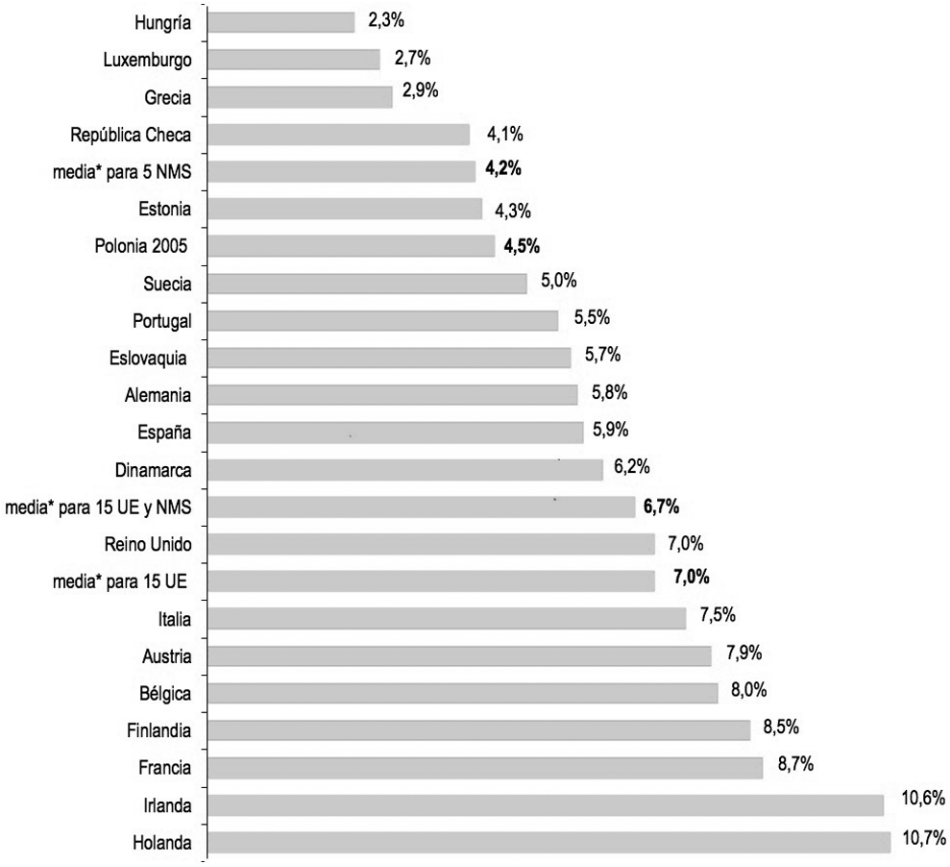
Figura 1. Cuota por subsectores del Tercer Sector en el empleo contratado nacional en los países de la UE (2003–2004)*



* Medias no ponderadas de los indicadores obtenidos para países específicos.

Fuente: Para Polonia, S. Nałęcz, (2008b); para otros países (Chaves R., Monzón J.L., 2007).

Figura 2. Empleo en la economía social/ empleo contratado nacional en los países de la UE (2003-2004)



Nota:15 UE: 15 primeros países adheridos a la UE

NMS: Siglas inglesas de "New Member States", nuevos Estados miembros.
Fuente: S. Nałęcz, (2008b),. and Chaves R., Monzon J.L.(2007).

Otra dimensión del perfil del Tercer Sector es su base social. En comparación con el período pre-transición, tuvo lugar una importante caída en el número de afiliaciones después de 1989 como resultado de la drástica reducción en la base de miembros de las llamadas "sociedades socialistas", sindicatos y cooperativas, éstas últimas con un descenso de 15 millones de miembros en 1989, a aproximadamente 10 millones de miembros en cooperativas en 2005. Esta caída no se ha reemplazado adecuadamente con la aparición de nuevas organizaciones del Tercer Sector. Finalmente, en 2005 había 28 millones de afiliados en todos los tipos de organizaciones del Tercer Sector en Polonia (incluyendo

2,5 millones de miembros de sindicatos). Casi el 25 % de adultos declaró estar afiliado a organizaciones del Tercer Sector. Más del 14 % de los ciudadanos participó como voluntario en actividades de interés general al menos una vez al año y la tendencia está creciendo tanto en el porcentaje de ciudadanos implicados como en los días dedicados al trabajo voluntario. El crecimiento de la implicación en el voluntariado se ha atribuido en particular al subsector no lucrativo que a menudo sustituye los trabajos pagados con trabajo voluntario debido a las restricciones financieras. Además, como indican algunas encuestas, en torno al 20 % de ciudadanos declaran que las asociaciones y fundaciones representan sus necesidades e intereses, mientras que el 50 % indica la necesidad de una nueva organización del Tercer Sector. La imagen que surge como resultado de la investigación aún parece demostrar que el Tercer Sector polaco se percibe por los encuestados como un instrumento de impacto potencial en las políticas públicas.

Tabla 3. Potencial social del Tercer Sector en Polonia (2005)

Sectores de economía social:	**Número de afiliaciones (en millones)**	**Número de trabajos voluntarios (en millones)**	**Proporción del trabajo voluntario y trabajo pagado (contratos fijos y temporales)**
Subsector de las cooperativas	10	0,1	0,6%
Subsector de las mutualidades	0,7	0,004	7,4%
Subsector no lucrativo	17,4	5,5	36,3%
Total de la economía social	28,1	5,6	11,8%

Fuente: Sławomir Nałęcz (2008b), Economic and social potential and selected roles of social economy in Poland, in Ewa Leś et all, Dimensions of Social Economy in Poland, Warsaw University and Ministry of Labour and Social Policy, Warsaw.

4. FUNCIÓN ECONÓMICA DEL TERCER SECTOR Y SU FUENTE DE INGRESOS

El Tercer Sector constituye una importante aunque pequeña parte de la economía polaca. Desde 2005, la cuota del Tercer Sector en el PIB polaco fue del 4 %; en su mayoría (en torno al 3 %) atribuido al subsector de las cooperativas, mientras que la cuota del subsector no lucrativo en el PIB fue del 1 %. Otra característica del Tercer Sector en Polonia es su extremadamente alta polarización económica. Según los resultados de la investigación de Partnership "We have jobs", 1/6 de las organizaciones no lucrativas con personal pagado contratado accedieron al 87 % de los recursos financieros disponibles para las no lucrativas, mientras que 5/6 de ellas han accedido sólo al 13 % de los fondos a disposición del sector.

En cuanto a su estructura de ingresos, el subsector de cooperativas polaco se basa casi totalmente en los ingresos obtenidos de la venta de bienes y servicios (más del 96 %). La mayor parte de los ingresos del sector no lucrativo (48 %) se generan a partir de fuentes de mercado (venta de bienes y servicios), pero ésta es una importante fuente de ingresos para sólo 1/4 del sector no lucrativo. La segunda base de financiación importante (42 %) para el subsector no lucrativo son los ingresos procedentes de subsidios públicos y donaciones privadas. Más de la mitad de las organizaciones no lucrativas depende de estos ingresos. Las tasas de afiliación constituyen el 8 % de los ingresos totales del sector no lucrativo, pero el 45 % de las organizaciones no lucrativas informan de que ésta es su fuente de ingresos.

5. FUNCIONES DEL TERCER SECTOR POLACO

En la literatura al respecto, hay varias funciones atribuidas a las instituciones de economía social, entre ellas: generar empleo, fortalecer el desarrollo local, la gestión democrática y promover el *empowerment* (Defourny, 2001, 2008, Borzaga, 2007). En general, las asociaciones, fundaciones, cooperativas y otras formas organizativas del Tercer Sector desempeñan varias funciones, entre ellas, la de generar empleo. Según los datos de la investigación, casi el 100 % de las cooperativas y mutualidades emplean a trabajadores con carácter fijo. Las cooperativas son el mayor generador de empleo entre las organizaciones del Tercer Sector en Polonia, con casi 332.000 empleados remunerados. Las cooperativas polacas también desempeñan un papel importante en la generación de empleo para los grupos de menor empleabilidad, como personas discapacitadas, mujeres, personas mayores y trabajadores menos cualificados. Las cooperativas emplean a un 12 % de trabajadores con discapacidad (frente al 4 % de la economía en su totalidad), un 59 % de mujeres (frente al 45 % de toda la población laboral), un 53% de trabajadores en el grupo de edad de personas mayores de 45 años (frente al 37 % de toda la población laboral) y un 46 % de los trabajadores con educación primaria y formación vocacional (frente al 41 % en la economía en su totalidad (Nałęcz, 2008c).

Además, el sector de las cooperativas polaco es también activo en proyectos de cohesión social. Una de cada cinco cooperativas es activa en la organización de formación y prácticas vocacionales, contribuyendo al empleo en una determinada cooperativa. En 2005, unas 137.000 personas participaron en dichos programas de activación dirigidos por cooperativas.

Otra importante función de las cooperativas es su contribución al desarrollo económico y social local. Como indica nuestra investigación, la gran mayoría de las cooperativas están arraigadas y orientadas localmente. El mercado local representa un 78 % de la cuota media en ventas de las cooperativas y un 63 % de las cooperativas indica que vende más de la mitad de su producción al mercado local. Además, más de 1/3 de las cooperativas señalan que son importantes proveedores para el mercado local, así como compradores de la producción local, contratistas y empresarios locales o líderes de las iniciativas sociales locales en los campos de la cultura, los deportes, la educación y la religión. En el caso de las organizaciones no lucrativas, la generación de empleo no es su función explícita. En lugar de ello, son un productor de bienes y servicios para sus miembros y comunidades más amplias, basándose predominantemente en los contratos temporales por ser una forma de empleo menos costosa. La peor situación financiera de muchas pequeñas organizaciones no lucrativas las obliga a utilizar opciones de contratación menos costosas que los empleos fijos. La "conveniencia" de este tipo de contratación en el sector no lucrativo se refleja en la dinámica de contratación entre los puestos temporales y fijos. Entre 1997 y 2005, los contratos temporales aumentaron en este sector un 28 %, dos veces más que el aumento en las contrataciones de puestos fijos (14 %).

Así, al contrario que el subsector de cooperativas, sólo 1/6 de las organizaciones no lucrativas emplean a trabajadores fijos, pero generan una parte importante (46.000 empleos) de puestos temporales, que constituyen 1/3 de todo el empleo pagado en el subsector no lucrativo. Este fenónemo se relaciona con la aún débil función del Tercer Sector polaco como socio de derecho a largo plazo del sector público en la provisión de servicios sociales. La mayor parte de las organizaciones del Tercer Sector tienen contratos a corto plazo con las autoridades públicas y trabajan sobre un tipo de proyectos, que no permite el empleo total y estable. Un ejemplo del limitado papel del Tercer Sector polaco es su cuota de mercado en servicios preescolares. A pesar del gran vacío que existe en los servicios preescolares -sólo el 16,2 % de los niños de edades comprendidas entre 3 y 5 años tiene acceso al cuidado infantil (en las ciudades, el 50,2 % y en las zonas rurales, solo el 16,7 %)-, sólo el 6 % de los servicios preescolares se proporcionan por organizaciones del Tercer Sector confesionales y aconfesionales desde 2006. El principal motivo de ello es la insuficiente financiación pública. Esto indica que el subsector no lucrativo en Polonia es débil en cuanto a la generación de nuevo empleo.

Además, el número de empleos temporales en el sector no lucrativo ha sido mucho mayor (23 %) que en el de las cooperativas (11 %), así como en la economía nacio-

nal en su conjunto (11 %), pero más pequeño que en el otro componente del Tercer Sector, las mutualidades (36 %). Como en el caso de las cooperativas, las asociaciones y fundaciones también generan más empleo para grupos de baja empleabilidad que la economía nacional, contribuyendo así a la reducción de la pobreza. El 58 % de los empleados del sector no lucrativo son mujeres (frente al 45 % en la economía nacional), el 5 % son discapacitados (frente al 4 % en la economía general) y el 5 % son jubilados (frente al 3 % en la economía general). Más de la mitad de las organizaciones no lucrativas polacas ofrece sus servicios a comunidades a nivel comarcal.

Entre las principales funciones atribuidas a las instituciones de economía social está la gestión democrática y el otorgamiento de poderes. Uno de los indicadores utilizados en la investigación para medir los procedimientos democráticos fue el porcentaje entre el número de miembros de una organización y el número de personas que participan activamente en las elecciones de una organización. Según los resultados, el porcentaje de miembros activos más alto estuvo en las organizaciones no lucrativas (45 %), mucho más bajo en las mutualidades (10 %) y el más bajo estuvo en las cooperativas (3 %).

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE UN SISTEMA DE APOYO PARA EL TERCER SECTOR

El sector de la economía social -formado por cooperativas, mutualidades, asociaciones, fundaciones, organizaciones profesionales- tiene una importante presencia en la vida social y económica polaca. En realidad, este desarrollo sería incomparablemente mayor si no fuera por las barreras legales e institucionales, así como los problemas de asegurar la financiación (entre otros, el inadecuado acceso al capital). Las asociaciones y fundaciones se ven especialmente afectadas, realizando actividades "de subvención a subvención", ya que operan en un entorno inestable sin una garantía de sostenibilidad. No pueden permitirse contribuir significativamente al mercado de trabajo. Entre 1997 y 2005, los empleos fijos de este sector aumentaron sólo un 14 %. El crecimiento de los empleos temporales fue más alto, un 28 %. Sin embargo, tuvo lugar una caída de los empleos fijos en toda la economía social/ Tercer Sector entre 1997 y 2005. En el subsector de las cooperativas, se produjo una reducción repentina tanto en el número de cooperativas como en los empleos fijos. Esto indica que los mercados de empleo locales están retrocediendo, con una seguridad incierta para los empleos restantes, incluyendo los enfocados a las personas menos cualificadas. El papel de las cooperativas como generador de empleo estable, así como productor de distintos bienes y servicios para las comunidades locales, está disminuyendo. Esto también reduce el número de compradores de los bienes y servicios producidos localmente de las cooperativas, empobreciendo los ya escasos recursos que tenían las cooperativas para complementar la financiación de actividades culturales, educativas y deportivas, en las que generalmente se implican. La pérdida de empleos en el subsector de las cooperativas también pone en peligro a los grupos más débiles en el mercado laboral con un creciente desempleo.

En el caso de las asociaciones y fundaciones, su potencial para cumplir un papel en las políticas públicas en gran medida continúa estando sin explotar, especialmente en comparación con los países occidentales de la UE. Los fondos públicos suponen el 29 % de los ingresos de las organizaciones no lucrativas polacas. El lento progreso en la contratación de servicios de estas organizaciones y en la implementación de los servicios sociales requeridos por el gobierno afecta especialmente a las asociaciones y fundaciones aconfesionales. A menudo se formula una falsa alternativa para su caso: pueden mantener su misión altruista (en el mejor de los casos sin utilizar fondos públicos) o conseguir la estabilización institucional, pero a costa de su "flexibilidad y fuerza". La débil institucionalización de las organizaciones no lucrativas como proveedor de servicios requeridos por el Estado es en parte el resultado de la falta de una presión efectiva por las federaciones que las representan en la coproducción y contratación de los servicios públicos. Las reformas polacas del estado de bienestar público favorecen una estrategia de comercialización y privatización de los servicios de bienestar centrales (salud, educación y servicios sociales) en el sistema mixto de provisión de servicios públicos.

De este modo, nos encontramos ante una obvia paradoja. Hay grandes vacíos en el sistema de provisión de servicios públicos básicos por un lado, y al mismo tiempo las organizaciones de economía social siguen siendo un socio infravalorado de la administración pública en la realización de dichos servicios. La infravaloración de la función de estas organizaciones en la provisión de servicios públicos se refleja directamente en el inquietante estancamiento e incluso descenso del empleo en el Tercer Sector.

Para fortalecer las funciones del Tercer Sector en la economía y en la sociedad, el proyecto de investigación "We have jobs" DP desarrolló un modelo de apoyo a la economía social polaca basado en tres pilares:

a) un sistema educativo/ formativo para los líderes y personal de la economía social,
b) un sistema de apoyo para ayudar al establecimiento de las iniciativas del Tercer Sector/ economía social y al funcionamiento de las organizaciones de economía social existentes,
c) un sistema para diseminar y promocionar la economía del Tercer Sector/ economía social.

La "We have jobs" Development Partnership consiguió sus objetivos realizando actividades educativas, de apoyo y promocionales.

Se crearon e implementaron programas innovadores e instituciones educativas: el Programa de estudio de posgrado en Gestión de economía social en el Instituto de Política Social de la Universidad de Varsovia, las Escuelas internacionales de economía social de verano e invierno y Talleres para fomentar el espíritu empresarial social para

moderadores de la comunidad local y directores de empresas sociales. Los currículos educativos y formativos se desarrollaron, implementaron y adaptaron para cumplir las necesidades de varios tipos de participantes. Se introdujeron nuevas perspectivas y métodos de enseñanza: territorio socialmente responsable, diagnóstico comunitario/territorial creativo y talleres locales, así como un programa de aprendizaje interdisciplinar. De 2005 a 2008, se realizaron doce talleres formativos sobre espíritu empresarial en las regiones de Warminsko-Mazurian y Wielkopolska, dos ciclos del Programa de estudios de posgrado en Gestión de la economía social en el Departamento de periodismo y estudios políticos del Instituto de Política Social de la Universidad de Varsovia, se realizaron tres escuelas internacionales de economía social y tres visitas de estudio internacionales a Francia e Italia. Un total de 614 personas participaron en todas las formas de aprendizaje ofrecidas por este proyecto. Los participantes representaron al personal de las entidades de economía social y representantes de gobiernos locales de Polonia, trabajando para impulsar el desarrollo del espíritu empresarial social.

Del mismo modo se desarrollaron **nuevas iniciativas de publicación**[1], y además de los estudios cuantitativos, presentados anteriormente, la "We have jobs" Development Partnership también preparó un Banco de prácticas recomendadas de la economía social polaca y realizó investigaciones en localidades para diagnosticar los factores del desarrollo empresarial social. Los resultados de la investigación están disponibles a través del Observatorio Nacional de Economía Social en el Instituto de Estudios Políticos, Academia Polaca de las Ciencias, en forma de libro y en el sitio web de la "We have jobs" Development Partnership www.tujestpraca.pl.

Entre 2005 y 2007, la "We have jobs" Development Partnership proporcionó **asesoría legal y apoyo** en el establecimiento y funcionamiento de las empresas sociales (en forma de cooperativas sociales) auspiciado por los Fondos Regionales en apoyo de la economía social en las regiones de Warminsko-Mazurian y Lower Silesian. La asesoría a las cooperativas consistió en preparar a los grupos que fundaban cooperativas sociales en el proceso de registro de sus empresas en el Registro nacional. La asesoría legal incluía preparar los documentos necesarios para el registro, realizar la junta de asamblea general de los miembros fundadores de las cooperativas y registrar las cooperativas en el Registro. Además, se ofrecía consultoría para apoyar el funcionamiento de las cooperativas en el mercado. Bajo la dirección del doctor Przemysław Rosiński, la "We have jobs"

[1] Una nueva serie se inició en la Collegium Civitas Publishing House: *Social Economy Working Papers*. Los tres ejemplares publicados de estos Working Papers presentaron las primeras experiencias de la economía social en Polonia, así como ejemplos de prácticas recomendadas nacionales e internacionales.
Otra nueva serie se inició en la *Warsaw University Publishing House* sobre economía social:
Se preparó y publicó un libro de texto titulado "*Social economy and social entrepreneurship. Introduction*," WUW 2008.
Se preparó y publicó un paquete educativo, titulado "*The principles of educating in the field of social entrepreneurship. An educational package*," WUW 2008, para profesores universitarios y formadores. Incluye materiales de formación preparados por el proyecto.

Development Partnership desarrolló un sistema modelo de servicios de asesoría y apoyo financiero para los residentes locales que fundaron cooperativas sociales y otras formas de espíritu empresarial social. Este modelo establece los principios para un sistema completo de asesoría para personas que iniciaban sus actividades en el sector de la economía social y un sistema de apoyo financiero (un fondo de garantía para préstamos y un programa de apoyo financiero). El modelo propuesto de asesoría gratuita (donada) o a bajo coste recomienda que el apoyo financiero se complemente con servicios de asesoría profesionales.

En la etapa de búsqueda de financiación, se plantea la búsqueda de servicios de asesoría en aspectos como a) el desarrollo del concepto de actividad empresarial/ inversión que se desea financiar a partir de donaciones o préstamos; b) el desarrollo del plan empresarial para la inversión; c) el acceso a los planes empresariales existentes, preparados independientemente por los miembros de la cooperativa; d) el análisis de los actuales indicadores financieros y e) el análisis de la extensión del cumplimiento de los métodos de contabilidad utilizados para los estándares requeridos y la oportunidad de cumplir las responsabilidades financieras.

Asimismo, el alcance de los servicios financieros planificados en el modelo propuesto debería incluir:

- proporcionar garantías para subvenciones de las oficinas de empleo comarcales;
- préstamos para prefinanciar las necesidades de cooperativas sociales;
- garantizar depósitos;
- asegurar la garantía de rendimiento del contrato;
- proporcionar crédito para las actividades empresariales;
- garantizar créditos bancarios y préstamos de fondos de préstamos; proporcionar préstamos para la financiación propia de la entidad y/o del IVA requerido para implementar el proyecto o financiar el proyecto con créditos bancarios;
- proporcionar préstamos de "capital semilla" a largo plazo.

Se espera que tanto los préstamos como las garantías se proporcionen a los tipos de interés más bajos posibles, lo que no se consideraría ayuda pública. Los servicios de asesoría deberían proporcionarse durante el período financiero –un mínimo de tres años- como un mecanismo de apoyo adicional. La asesoría debería proporcionarse independientemente de la supervisión de la dirección financiera desarrollada por el Fondo Regional de Apoyo a la Economía Social.

Después de que el proyecto de Partnership finalice, se prevé el establecimiento de un Fondo Regional de Apoyo a la Economía Social como parte del Fondo Warmińsko-Mazurian de Apoyo a la Economía Social. El Fondo gestionará el dinero destinado a estos

objetivos a través de la creación de una nueva asociación de entidades gubernamentales locales de la región.

En lo relativo a la **promoción**, las actividades de Partnership estaban dirigidas a representantes de la administración nacional, autoridades del gobierno local, miembros del parlamento, líderes de economía social, representantes de la Iglesia, sindicatos, organizaciones de empleo, la comunidad académica y los medios de comunicación. Entre los resultados están: la inclusión de la investigación realizada regularmente en el Tercer Sector por el programa de actividades de estadísticas públicas a partir de 2009 y la creación de una Sección de Economía Social dentro de la Oficina de estadística central que iniciará y coordinará encuestas regulares sobre asociaciones, fundaciones y otros tipos de instituciones del Tercer Sector.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borzaga, Carlo (2007), "New Trends in Citizens' Participation: The Increasing Relevance of Socially Responsible Behaviours in Consumption, Saving, and Production", in *Social Economy Papers*, nr 2, eds. E. Leś, M. Ołdak, Collegium Civitas, The DP We Have Jobs, Warsaw.
- Chaves, R. y Monzón, J.L. (2007), *La Economía Social en la Unión Europea.* Ciriec-International y Comité Económico y Social Europeo (CESE), N°. CESE/COMM/05/2005, Bruselas.
- Defourny, Jacques (2001), "Introduction: From Third Sector to Social Enterprise, in Emergence of Social Enterprise", eds. C. Borzaga, J. Defourny, Routledge.
- Defourny, Jacques (2008), *Social Enterprise: A New Model of Poverty Reduction and Employment Generation,* UNDP, EMES, Bratislava.
- Leś, Ewa (2004), "Co-operatives in Poland: From State Controlled Institutions to New Trends in Co-operative Development", in Borzaga, C. y Spear, R. (eds) (2004), Edizioni *Trends and Challenges for Co-operatives and Social Enterprises in Developed and Transition Countries*, Trento.
- Leś, Ewa y Jeliazkowa, Maria (2007), The Social Economy in Central East and South East Europe, in Noya, Antonella and Clarence, Emma (eds.) (2007), *The Social Economy. Building Inclusive economies*, OECD, Paris, Trento, 2007.
- Leś, Ewa y Piekara, Andrzej (1988), *Selected Forms of Self-Governing Institutions,* Warsaw University Press, Warsaw.
- Nałęcz, Sławomir (2004), "Social Importance of the Non-Profit Sector In Poland", dissertation, manuscript.
- Nałęcz, Sławomir (2008a), "Social and Economic Potential of Social Economy in Poland", in Leś, Ewa (ed.*), Social Economy and Social Entrepreneurship. Introduction,* Warsaw University Press, Warsaw.
- Nałęcz, Sławomir (2008b), "Economic and social potential and selected roles of social economy in Poland", in Leś, Ewa et al (2008), *Dimensions of Social Economy in Poland,* Warsaw University and Ministry of Labour and Social Policy, Warsaw.
- Nałęcz, Sławomir (2008c), Role of Co-operatives In Poland, a paper presented at the Conference of International Co-operative Alliance (ICA) "The Role of Co-operatives in Sustaining Development and Fostering Social Responsibility", Riva del Garda , Italy, October 15-18, 2008.

NOTAS Y COLABORACIONES

Silverio Agea
Secretario General de Cáritas Española

TENDENCIAS DE CAMBIO DEL TERCER SECTOR EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA

El Tercer Sector está compuesto por una amplia gama de entidades sociales, en la que cada una de ellas constituye un mundo en sí misma, por lo que las tendencias generales siempre habrá que matizarlas en función de cada caso.

1. En primer lugar, hay que decir que el punto de referencia común de las entidades sociales que componen el Tercer Sector podría definirse de forma genérica como la defensa y promoción del desarrollo social, es decir, la defensa y promoción de los derechos sociales. De lo que hay que tomar conciencia es de que esta cuestión no es puramente una cuestión teórica y, menos aún, diletante, porque una gran parte de las entidades sociales carecen de una definición de sus propios valores (o no los tienen suficientemente definidos) y algo parecido ocurre con sus estrategias. Lo que significa que, al carecer de ese marco de referencia, las posturas personales de los directivos pueden influir de manera determinante en la variación de las orientaciones. Se trata de un asunto de gran calado, que se está confrontando en el actual contexto social con una presencia consolidada de situaciones excluyentes de los derechos sociales.

2. Por otra parte, el Tercer Sector de Acción Social no es un simple intersticio existente entre el mercado y el Estado, por lo que su desarrollo ha dependido, y depende en muchos sentidos, del crecimiento e influencia de los otros dos espacios. A pesar de ello, el Sector tiene una historia y una dinámica propias, con sus

servidumbres y limitaciones, como son la existencia de un marco institucional fragmentado, la dependencia económica y un recelo ideológico latente, cuando no explícito, trenzado de desconfianza y recelos entre el Estado o las Administraciones y el sector voluntario.

Hay que reconocer, sin embargo, que se ha realizado un esfuerzo importante en este campo. Pero también se puede estar produciendo una cierta des–orientación con relación a esta cuestión, es decir, como si no tuviéramos claro qué debemos hacer sobre cuál es el rol y el estatuto de legitimidad del Tercer Sector como un espacio autónomo. Parece que el problema está en el "reconocimiento". Y la desorientación deviene del por qué se produce esta situación, pues con tanta alabanza que se produce al Tercer Sector, la pregunta es ¿por qué no se produce ese reconocimiento?

Para empezar, habría que aclarar de qué reconocimiento hay que hablar. No se trataría, en este sentido, tanto del reconocimiento "utilitario", del que tiene lugar cuando el Sector le viene bien a la Administración para hacer frente a algún tipo de problemas, como del reconocimiento resultante de resolver adecuadamente una cuestión que el Sector no ha abordado como tal y que aún no ha resuelto cómo abordarla. En concreto, para el "reconocimiento" como agente social, el Tercer Sector debe resolver su propia **legitimidad para la interlocución.** Y puesto que se trata de "reconocimiento para la interlocución", se le exige al Sector la "legitimidad" que fundamente esta pretensión.

3. Estamos asistiendo a un cambio que resulta ya visible en la forma en que se está proveyendo el bienestar, cuyo modelo actual ha dejado patentes algunos elementos que lo constituyen, consolidan y conforman con una prospectiva de futuro. Hay tres aspectos definitorios en este cambio: primero, es un modelo universalista, aunque, segundo, de baja intensidad protectora y, tercero, con tendencia a verse reducido al ámbito de lo privado para diversas prestaciones (en algunas ocasiones asistimos, incluso, a un proceso de re-mercantilización en la provisión de determinadas prestaciones de bienestar). En este contexto, se puede detectar claramente cómo aumenta la distancia entre la provisión de servicios de bienestar y las aspiraciones y realizaciones, entre necesidades y medidas adoptadas.

Por tanto, el Tercer Sector debe hacerse la pregunta de cómo ser proactivos en el planteamiento y propuesta de un **modelo de bienestar** que defienda los derechos sociales en el que él mismo participe. Esto supone redefinir el espacio "público" como una intersección de los diversos actores, con roles definidos cada uno de ellos, y con asunción expresa de un Modelo Social articulado en torno a las garantías –de todo tipo- de los derechos sociales. Para asumir esta cuestión, el Tercer Sector debe tomar conciencia de lo que eso implica, que no puede reducirse a la pura cuestión de la financiación, pues de lo que se trata es de ser un actor con su propia singularidad en el concierto de los diversos

actores, o sea, de ser un actor reconocido ('diferenciado') por y desde los valores que lo identifican -voluntariedad, gratuidad u responsabilidad social-, que constituyen elementos que le dan estatuto propio: libre iniciativa, fin no lucrativo, agente privado en un 'espacio público'.

4. Dicho esto, hay que añadir algo, y es todo lo que supone otras cuestiones como, p.e., modificar la ubicación que suele hacerse del sector social como actor económico, que le ubica en el "gasto", y que hay que pasar a la "inversión" o sea, el sector como "generador de riqueza"; cambiar el modelo presupuestario, rompiendo la limitación de IRPF, subvenciones, pasando a lo que el Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social propone en la financiación; y establecer una nueva lógica de las subvenciones (frente a la actual ley).

5. En el contexto actual se está produciendo un cambio notable con relación a las denominadas "ONG", que consiste en que las ONG "ya no son intocables". Hemos pasado de la situación de la "credibilidad sin duda", que parecía una especie de condición intrínseca del propio "ser ong", a una situación en que la credibilidad "no se da por supuesto". Este cambio no ha venido puramente dado desde lo que ha ocurrido con algunas ONG —que, indudablemente, ha influido—, sino que eso ha catalizado la conciencia que a este respecto se venía fraguando, pues no en vano hay otros actores que nos cuestionaban, como el Mercado, dada su incorporación a las prestaciones de Bienestar. Y aunque no nos cuestionaran desde la sospecha, sí lo hacían a través de la exigencia de "demostrar la credibilidad". Hay que sumar, además, que la propia opinión pública aplica a todos lo que ocurre sólo a algunos o únicamente en algunos casos, como sucede con la corrupción aunque sea de tipo inmobiliario. Por esa razón, todo, incluso lo de las ONG, debe ser demostrado para ser creído y no caer en sospecha.

En resumen, si en el contexto actual la "credibilidad demostrada" es la pregunta, **la evaluación social** debe ser el interrogante despejado.¿Qué oye, escucha, ve, es decir, qué evalúa el oyente, espectador, ciudadano, cuando oye, escucha, ve al Tercer Sector? Es lógico que en el sector se aprecie cierta inquietud y preocupación no sólo por el qué se hace sino por el cómo se hace. Los planteamientos de calidad empiezan a calar en muchas organizaciones, así como las exigencias de modernización de su gestión, de la incorporación de las NTIC y de la rendición de cuentas no sólo económicas sino también de transparencia de sus actuaciones. Aunque este es un amplio capítulo que merece un análisis más amplio.

Luis Cayo Pérez Bueno
Presidente del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI)

TENDENCIAS DE CAMBIO DEL TERCER SECTOR EN EUROPA Y EN ESPAÑA

Advertir tendencias sociales, identificarlas y examinarlas nunca es tarea fácil. La presciencia, la anticipación certera, no son dones generalizados, y a lo máximo que podemos llegar es a hacer aproximaciones, meras tentativas, cuya validez sancionará sólo el paso del tiempo, y la llegada o no de aquello que se augura. Pero los inciertos resultados de esta suerte de ficción científica que es la predicción de tendencias sociales, no debe inducirnos a abandonar, de entrada, cualquier intento. Es un sano ejercicio de preparación de la inteligencia, y puede incluso en alguna ocasión acertar, aunque solamente sea porque las probabilidades no son infinitas y el azar favorable también tiene su lugar

Aplicar estas tentativas de identificación de tendencias a esta parcela de la realidad social que representa el tercer sector es si cabe más arduo aún, dado que no resulta una entidad acabada y perfecta, que delinee, hoy mismo, una identidad reconocible. En tanto que realidad en proceso de construcción, de límites difusos en el presente, las declaraciones sobre su futuro, son más que dudosas. Pero no nos arredremos ante tamañas dificultades y aventuremos, partiendo de la experiencia adquirida, algunas afirmaciones a título prospectivo. Precisamente, una de las cuestiones que más se van a agudizar en los próximos años es el del incierto estatuto del tercer sector. Cada vez más, la nota de *indiferenciación* respecto del sector público y del sector privado lucrativo, pesará sobre el tercer sector. La necesidad de eficacia, de gestión óptima, de profesionalización, llevará a que todas las formas de organización social, con independencia de su naturaleza pública, privada o social, terminen pareciéndose, por lo que podremos vernos abocados a una

suerte de magma indistinguible, donde todos seamos uno y lo mismo. Esta pérdida de identidad por asimilación a un entorno con mayor fuerza atractiva sería una de las primeras tendencias perceptibles en el tercer sector. Conectado íntimamente con lo anterior, puede afirmarse que se producirá una cierta *confusión hacia el exterior*, hacia la ciudadanía; cuando algo pierde o desdibuja sus trazos identitarios, tiende a resultar confuso o al menos difuso. Habrá una merma de reconocimiento público del tercer sector, en tanto que entidad reconocible por sí misma.

Habrá también una *tensión interna expansiva* entre vocaciones y estilos de gestión aparentemente contrapuestos, cuando no contradictorios. Por una parte, está la inclinación, visible hoy día, hacia la profesionalización de la gestión, pareja a un debilitamiento del carácter voluntario de estas organizaciones. Al tiempo, la vocación reivindicativa, de denuncia de situaciones ingratas y de demanda de transformación social, originaria en muchas de las organizaciones del tercer sector, cederá ante la vocación gestora, de gestión y prestación de servicios, que se impondrá paulatina pero firmemente. Esto creará –las está creando ya- tensiones en el seno de las propia entidades sociales, que se debatirán, a veces estérilmente, entre una u otra vocación.

Otra nota será la de la *exacerbación de la competitividad* interna. La adquisición de conductas y maneras de actuar propias de las entidades puramente privadas, en aras al objetivo de la máxima eficacia, y la existencia de un mercado limitado y siempre escaso –de financiación, si nos atenemos a la captación de fondos, o de presión, si nos referimos a los elementos de poder que serán susceptibles de recibir presión, por ejemplo-, desatará una extrema competencia entre las mismas entidades del tercer sector, que tendrán que operar en esferas crecientemente más exiguas.

Otro elemento digno de interés será el proceso de mayor convergencia que experimentarán las empresas y las entidades no lucrativas de iniciativa cívica. Las empresas se han hecho permeables a un entorno que no formaba parte de sus elementos constitutivos tradicionales, y no como sacrificio, cesión o renuncia, sino como un añadido aparentemente exógeno que agrega valor. Esta apertura de las empresas ha sido paralela al reconocimiento de las organizaciones no gubernamentales como parte legitimada e interesada para intervenir o al menos participar en el orden empresarial, influyendo en la toma de decisiones. La empresa deja de ser un ámbito de decisiones único, ligado a la propiedad o a la dirección, para pasar a ser un centro multifocal, en el que los grupos de interés se revelan como contrapartes y se erigen en copartícipes. La llamada *Responsabilidad Social Empresarial* será un ámbito propicio para la expansión de las organizaciones sociales, que estimulará nuevas formas de relación e intervención, cuyo alcance real dependerá del enfoque que se dé a este emergente espacio.

La precariedad institucional que viviremos en los próximos años y de la que no escapará un sector ya de por sí frágil como el no lucrativo, inducirá, es de esperar, a las organizaciones de esta clase a ensayar formas inéditas de alianza. Se abrirá la necesidad de constituir *frentes sociales amplios*, intersectores, como medio de reforzar una debilidad o al menos una sensación extendida de debilidad. La madurez de este tejido social llevará a la generación de estructuras de segundo y tercer grado, que tratarán de conferir cohesión a una malla informe y dispersa.

Otro cuestión llamativa, y que puede tener virtualidad para el tercer sector, vendrá dada por la *politización* de las organizaciones sociales. Éstas serán el mayor yacimiento de dirigentes políticos en el futuro. La pérdida de confianza hacia los partidos políticos tradicionales y el descrédito de sus gestores, llevará a éstos a tratar de captar líderes, presumiblemente con éxito, entre los más descollantes del Tercer Sector. Además, estos mimos pueden tener la inclinación de ver en la política la salida natural a su compromiso social y a sus ansias de transformación de la realidad. Habrá, previsiblemente, un tránsito de lo social a lo político, que puede resultar recíprocamente beneficioso para ambas instancias.

En general, en el futuro más o menos inmediato, el Tercer Sector sufrirá una pérdida de valor percibido por parte de la sociedad, producto de la confusión respecto de una identidad cambiante, que hará necesario la reinvención de modelos. Habrá que echar mano de la creatividad para fraguar nuevas formas de organización que estén a la altura de los tiempos y de sus ingentes desafíos.

Antoni Bruel i Carreras
Coordinador General de Cruz Roja Española

TENDENCIAS DE CAMBIO ESTRATÉGICO EN EL TERCER SECTOR SOCIAL

El Tercer Sector Social se ha venido reconfigurando en repetidas ocasiones durante los últimos años. Primero para constituirse como un actor preponderante y diferenciado en el propio Tercer Sector, más tarde para lograr ser considerado por las administraciones públicas como un referente en la acción social, después para alcanzar un impacto relevante en las intervenciones que se desarrollan a través de las entradas que lo componen, posteriormente para abordar la profesionalización y en los últimos años incorporando metodologías de gestión que lo hicieran competitivo.

A ello se han sumado asimismo los retos de la transparencia, calidad, integridad y todo aquello que denominamos Buen Gobierno.

Ahora estamos en un momento clave donde hay que demostrar el valor añadido que ofrece el propio sector frente a otras alternativas para el desarrollo de los servicios que están a disposición de los ciudadanos y de las administraciones públicas, en un contexto donde el llamado Cuarto Pilar; Ley de la Autonomía Personal o comúnmente llamada de la Dependencia, cerrará el circulo de lo que serán a medio y largo plazo las coberturas sanitarias, educativas, y de pensiones en nuestro país.

Las alternativas que hoy se nos plantean son varias:

- Actuar exclusivamente bajo el paraguas de los sistemas de salud y de la atención a las personas dependientes prestando servicios relacionados.
- Buscar nuevos espacios en la atención a colectivos desfavorecidos.
- Priorizar la prestación de servicios a la creación de redes sociales o viceversa incluso intentar hacer las dos cosas.

Todo ello sin dejar de tener en cuenta un nuevo marco regulador dentro de la Unión Europea que pondrá en riesgo espacios que hasta la fecha habían sido considerados del Tercer Sector Social.

Las entidades tendremos que optar por un formato más y más asociativo donde el factor diferenciador será la capacidad de movilización de voluntariado, y la creación de redes sociales que aporten valor añadido y proximidad a lo que realicemos o crear respuestas muy especializadas que nos hagan atractivos a los intereses de las administraciones públicas.

La tentación es querer hacer las dos cosas al mismo tiempo, pero la experiencia adquirida en todos estos años nos quita la razón y nos hace intuir que habrá que optar por una u otra vía.

Las dos opciones serán válidas para un tercer sector social que quiera alcanzar una preponderancia significativa en este nuevo contexto.

No hay que creer que la crisis económica que sufrimos haga que de repente se consiga que el tercer sector social logre un espacio mucho mayor. Si ello sucediera bienvenido, pero todo hace pensar que, como de costumbre, el crecimiento y el nuevo posicionamiento deberían surgir de las propias entidades.

Francisco Salinas Ramos
Secretario General de LARES

TENDENCIAS DE CAMBIO DEL TERCER SECTOR EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA

Es difícil establecer los límites conceptuales y prácticos a un conjunto de términos relativamente nuevos, con raíces tan profundas como antiguas que reflejan realidades asociativas como prestadoras de servicios a la comunidad y también como productoras de bienes con la finalidad de satisfacer necesidades personales y colectivas, unas veces desde creencias religiosas y otras desde el "valor cívico de la fraternidad". Hoy, el Tercer Sector como respuesta creativa e imaginativa a los nuevos problemas, a las nuevas exclusiones sociales y económicas, tiene carta de naturaleza en las iniciativas heterogéneas que surgieron hace varias décadas atrás, las cuales conforman un "nuevo escenario" social y económico, cuyo campo de intervención está relacionado con los servicios sociales en general y los de proximidad en particular, así como con los servicios sanitarios y educativos.

El ámbito funcional del Tercer Sector o Economía Social gira en torno al bienestar y a la calidad de vida de las personas y su contribución a la consolidación de la democracia y del Estado de bienestar. Su realidad no es fruto de un sector residual, el último, el menos importante, el más pequeño; todo lo contrario, lo que se quiere identificar con estos términos, está constituido por formas de organizaciones sociales y económicas históricamente anteriores y axiológicamente superiores a las formas empresariales y estatales que serían constitutivas del primer y segundo sector. Según García Delgado (2004, 20) el Tercer Sector o Economía Social no es algo residual, es "el resultado de la capacidad creativa de la sociedad para satisfacer nuevas necesidades y atender las mayores expectativas que despierta el desarrollo económico y el cambio social en las sociedades libres;

no viene, consecuentemente, el Tercer Sector tanto a sustituir como a agregar, tanto a compensar como a añadir".

Con todo ello y lo mucho que se ha escrito, este tercer sector sigue siendo el "continente perdido" dentro del panorama de la sociedad moderna, invisible para la mayoría de los políticos, empresarios, la prensa e incluso para muchas personas dentro del propio sector. Aunque en los últimos años y en ciertos ámbitos se percibe un mayor reconocimiento. Una de las causas del escaso reconocimiento es más terminológico que conceptual, se la conoce como Tercer Sector, Economía Solidaria, Economía Social, …

Vivimos en una sociedad en cambio, donde lo único permanente es el cambio, se está construyendo un nuevo tipo de vida personal y un tipo de sociedad más inclusiva y cohesionada que da respuesta a nuevas necesidades sociales surgidas en los últimos años. Hoy la sociedad es más plural que años atrás, la ciudadanía se asocia para colectivamente y con imaginación lograr objetivos económicos y sociales, contribuyendo con ellos a hacer realidad que "otro mundo es posible". Esta nueva forma de hacer empresa, de repartir la riqueza, como "sector emergente" que es, a nivel de Unión Europea representa el 10% del empleo y del número de empresas; y, a nivel de España, el 6% del total del empleo asalariado, el 10% del PIB y agrupa a cerca de 51.000 empresas.

Siguiendo el Informe que sobre la Economía Social hizo público en 2008 el Comité Económico y Social Europea, podemos afirmar que:

- La tendencia principal y más importante de la actual economía Social es su "consolidación en la sociedad europea como un polo de utilidad social"

- Es conveniente "acometer decididos procesos de vertebración asociativa" de la Economía Social, así como incidir sobre su imagen corporativa.

- Ha de contribuir a la vertebración de su tejido asociativo y al desarrollo de la democracia asociativa

- La Economía Social es "un poderoso actor económico y social" y como tal tiene que participar directamente en el "diálogo social".

- La Economía social, es reconocida por el Parlamento Europeo "como pilar básico y clave de bóveda del modelos social europeo".

- El sector se enfrenta al desafío "de integrar en sus actuaciones procesos productivos eficientes y objetivos de bienestar social", así como desarrollar "estrategias competitivas" según las nuevas exigencias de los mercados.

Carmen Comos Tovar
Directora de la Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES)

TENDENCIAS DE CAMBIO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA. MENCIÓN ESPECIAL A LAS NUEVAS LEYES SOCIALES EN ESPAÑA

Cuando hablamos de Economía Social, nos referimos a un conjunto plural y diverso de actuaciones económicas que operan en el mercado y en la sociedad con una serie de características determinadas. La primacía de la persona por encima del capital, el reparto de excedentes o beneficios con criterios colectivos o para reinvertir en el objeto social, la aplicación de los principios de solidaridad y cohesión social, son los principales rasgos que definen a este tipo de entidades.

Esta otra forma de "actuar en el mercado" aporta soluciones positivas que suplen las deficiencias que el Estado de Bienestar no llega a cubrir. Es un sector que empieza a consolidarse como una alternativa clave para proporcionar a la sociedad y los mercados las prestaciones básicas para su desarrollo.

Este sector cada vez más incuestionable, convive en Europa con otros términos como Tercer Sector, economía solidaria, sector terciario, etc, que vienen a reflejar realidades similares. Sin embargo, esta variedad terminológica, está impidiendo que este sector tenga el reconocimiento político y jurídico que se merece.

Actualmente nos encontramos ante un marco favorable para dar a conocer la realidad socio-económica de esta "otra forma de emprender". Existen iniciativas sin precedentes, tanto en el Parlamento Europeo, como en el Comité Económico y Social Europeo, en donde se están elaborando, un informe sobre la Economía Social y un Dictamen sobre "la

pluralidad de formas de emprender" respectivamente. Ambos informes contribuirán a que las Instituciones Comunitarias conozcan más de cerca este sector.

En España también se están produciendo avances muy importantes, ya que existe un compromiso del Gobierno de elaborar en esta Legislatura una Ley marco de Economía Social. Esta iniciativa, pionera en Europa, será reforzada por las recomendaciones que la Subcomisión de Economía Social del Congreso de los Diputados, tendrá finalizadas en el primer trimestre del 2009. A lo largo de las comparecencias de la Subcomisión, ya se detectó la necesidad de que el sector contara con un marco jurídico.

La aportación socio económica del sector de la Economía Social, ha sido reconocida en numerosos documentos institucionales, nacionales y europeos, así como en declaraciones de Consejos Europeos y Cumbres de Jefes de Estado. Sin embargo, al legislador se le olvida con bastante frecuencia la existencia de estas empresas, lo cual provoca desajustes y problemas jurídicos de gran importancia para la actuación de estas entidades. Las posibilidades que brinda esta Ley son infinitas, ya que recogerá no sólo una definición legal, sino las características que deben tener el diverso conjunto de entidades empresariales y sociales que se enmarcan en este sector. Su aprobación permitirá un reconocimiento político del sector y además una cuantificación más exacta. Éste será el segundo gran reto al que se enfrenta el sector

La inclusión de la Economía Social en los sistemas de contabilidad nacional y europea es otro gran reto en el que debemos trabajar. Estamos hablando de 20 millones de trabajadores y 2 millones de empresas en Europa y 51.762 empresas y 2.5 millones de trabajadores en España. Si estas cifras fueran avaladas por datos ofrecidos por el INE o por EUROSTAT, nadie cuestionaría el peso cuantitativo y cualitativo del sector.

Un cuarto reto es emprender a nivel nacional, la adaptación de la legislación de las diferentes manifestaciones empresariales y sociales del sector de Economía Social a los nuevos mercados, cada vez más globalizados, estimulando su desarrollo, mejorando su capacidad competitiva y dando respuesta a las nuevas demandas sociales. Si nos trasladamos al marco europeo, es importante elaborar los Estatutos Europeos de las diversas fórmulas jurídicas de la Economía Social, de manera que puedan operar en todo el ámbito europeo libremente y en igualdad de condiciones.

Si estos retos fuéramos capaces de llevarlos a cabo, la Economía Social podría configurarse como un agente económico y social, presente en los foros donde se debaten las políticas públicas. Por tanto, el trabajo que queda por recorrer en el próximo cuatrienio es esperanzador y una gran responsabilidad para los que trabajamos en él.

RESEÑAS Y HEMEROTECA INTERNACIONAL

Requena, F.
CIS. Madrid

REDES SOCIALES Y SOCIEDAD CIVIL

El libro de Félix Requena (Universidad de Málaga) es fruto de una larga trayectoria en el análisis del autor de la sociedad civil como complejo entramado de relaciones entre variados actores sociales, políticos y económicos o como gran red social. Partiendo de que la realidad social se estructura en torno a estructuras jerárquicas y redes sociales el autor profundiza en estas últimas como mecanismo explicativo del orden social y de los intercambios en la sociedad más allá de la clásica división de la sociedad en clases sociales. Su amplitud, difusividad y dispersión hace que las redes lleguen a más sitios y haga circular la información y los flujos con más flexibilidad que en los tradicionales canales sociales. La apuesta es importante ya que supone una reformulación de la teoría del orden social y un intento de superación de las teorías explicativas del conflicto social que apenas si tiene lugar en la teoría de redes. La red es una teoría de la acción cuya hipótesis fundamental es, según el autor, "que el proceso de formación de la ciudadanía se produce por la pertenencia progresiva a un gran conjunto de redes sociales que son las redes civiles. A su vez, este proceso es el que crea y fortalece a la sociedad civil". Este conjunto de redes sociales implica a los individuos que se conectan formando un complejo entramado social.

Los dos primeros capítulos del libro son fundamentales para el lector ya que en ellos el autor explica su concepto de sociedad civil como conjunto de redes sociales (canales de circulación) y el concepto de capital social (circulante acumulativo que fluye por las redes sociales). La configuración y desarrollo de la sociedad civil le lleva al autor a

contrastar los diferentes modelos de sociedad civil – como sociedad civil burguesa, como espacio de núcleos intermedios, como esfera pública (Habermas), como espacio asociativo, como mediadora política, como sociedad democrática, como espacio entre el Estado y el mercado -, cuyos componentes son el pluralismo, la privacidad y la publicidad (Cohen y Arato). Con el apoyo de M. Kaldor el autor analiza las cinco versiones de sociedad civil que están de acuerdo con el concepto que vertebra el libro (en cuanto esfera pública en la que idealmente tiene lugar una participación consciente, Pérez Díaz): la societas civiles; el conjunto del mercado, clases sociales, ley civil y organizaciones de bienestar; como limitación del poder; como sector sin ánimo de lucro; como ámbito del pluralismo y la contestación. El autor revisa otras definiciones de la sociedad civil en base a Keane, Habermas y Arato en las que la autoorganización de la sociedad, la comunicación en el mundo de la vida y la esfera asociativa contribuyen a enriquecer el concepto de sociedad civil.

Sin menoscabo de dicha tradición el profesor Requena concibe la sociedad civil como conjunto de redes sociales que canalizan el funcionamiento de las instituciones de la misma y median entre la institución de la familia y el Estado. Para el autor la estructura reticular de la sociedad civil no solo es concebible como red sino que debería ser concebida de dicha forma.

Por las redes sociales circula el capital social que es el vínculo que contribuye a coordinar la sociedad y facilitar la cooperación para el beneficio mutuo de quienes comparten valores y relaciones, según Putnam. El capital social vincula las esferas de la sociedad (económica, social y política). El elemento clave del capital es la conexión. Qué sea ésta es objeto de debate y el autor revisa los conceptos de la misma en autores como Fukuyama y Putnam, así como en la OCDE. Parece existir una cierta coincidencia en que la confianza es el factor clave del vínculo social y la explicación última del éxito en la cooperación y en la coordinación. En suma, el capital social es el conjunto de normas y valores informales que comparten los miembros de un grupo y que es medible a partir de la frecuencia de asociación, reunión y cooperación y mediante la aproximación a los valores de una sociedad (World Values Survey y otras encuestas importantes que estudian la evolución de los valores en las sociedades posindustriales). Como señala el autor el capital social es determinante del orden social. Siendo esto así no parece que la teoría de las redes contribuya a explicar la génesis de los conflictos sociales y las rupturas inevitables que se producen en el propio sistema de redes sociales. Una explicación teórica de esto último hubiera sido de gran utilidad para la comprensión plena de la teoría de redes sociales, si bien en el capítulo 10 se analizan las fuentes de vulnerabilidad y desigualdad de la sociedad de redes que tiene su máxima expresión en el terrorismo y su constatación "pacífica" en las tendencias de exclusión social en la sociedad de la información que genera lo que el autor denomina como agujeros negros o sumideros sociales de los colectivos que acumulan desventajas sociales de todo tipo.

A partir de este doble concepto de redes y capital social el autor hace un recorrido detallado (capítulos 3 al 9) por los espacios sociales en los que las redes tienen una presencia importante: las redes políticas, las redes de solidaridad, las redes familiares y de apoyo, la Iglesia y las redes sociales, las redes del mercado, el tercer sector y la identidad colectiva. En todos ellos el autor trata de demostrar la importancia de las redes sociales como espacio de creación de confianza social ante la crisis de vinculación social de organizaciones tradicionales como los partidos políticos y los sindicatos. Frente a la vulnerabilidad que provoca el cambio social y técnico la creación de redes microgrupales o los propios movimientos sociales forjan nuevos ámbitos de expresión, de identidad colectiva y de apoyo instrumental para hacer frente a los nuevos riesgos, Entre el individualismo disgregador y las grandes organizaciones los mesoespacios y microespacios parecen ser una fuente de seguridad y un modo de reconstrucción de la confianza social y de normas comunes. El capítulo 8 en el que se analiza la relación entre el tercer sector y las redes sociales es de gran interés ya que es justamente en este espacio asociativo y solidario donde la creación de redes se ha mostrado fructífera como medio para articular el conjunto del tercer sector social en España como interlocutor del Estado y como medio de apoyo mutuo en el desarrollo de los proyectos sociales.

La teoría de las redes sociales es de gran utilidad para el fortalecimiento de la red de organizaciones del Tercer Sector y su interlocución con el Estado así como para la comprensión del capital social en forma de redes. Resulta más dudoso que contribuya a explicar la complejidad de los procesos de cambio y conflictos latentes de la propia sociedad civil cuyo capital social se distribuye desigualmente dando paso a nuevas jerarquías y mediaciones de clase. Dicho de otra manera, la teoría de redes explica adecuadamente los nuevos mecanismos de la cooperación en la sociedad de la información pero no parece que contribuya en la misma medida a explicar las rupturas y contradicciones que se producen en el sistema de redes sociales civiles y ni que éstas tengan la capacidad para evitar el desorden y reordenar sus canales sin la intervención imperativa del poder político quien en última instancia es llamado para garantizar la seguridad del propio sistema de redes contra los riesgos sociales de clase, intergeneracionales y de trayectoria vital, tal como reconoce el propio autor en el capítulo de conclusiones. Siendo esto así la afirmación de que "el excesivo gasto público social está socavando las bases políticas de las democracias industriales avanzadas" es desmentida por la actual crisis del capitalismo y, en el caso español, por la constatación de que un gasto social estancado desde hace años ni ha podido reducir las elevadas tasas de pobreza relativa ni mucho menos reducir la desigualdad social. Resituar el papel del Estado de Bienestar en la estructura de redes parece obligado a la luz de la situación actual.

Hecho este breve resumen, que no hace justicia a la calidad del libro, no podemos sino sugerir su lectura detenida tanto por la justificación fundada de la teoría de redes como por la oportunidad del lector para enlazar el contenido del libro con los autores clásicos y contemporáneos más relevantes en el análisis de la sociedad civil.

Aliena, R., Ariño, A., Alcalá-Santaella, F., Ballesteros, X. y Llopis, R.
Tirant lo Blanch, Valencia. (2004)

EL PORVENIR DEL ALTRUISMO

Este trabajo publicado en 2004 tiene la importancia suficiente como para ser recensionado en este número 10 de la RSTS sobre estrategias de desarrollo. En efecto, *El porvenir del altruismo*, si bien referido en el origen a una comprensión del desarrollo de las organizaciones voluntarias en la Comunidad Valenciana, se sitúa más allá de la experiencia de partida dando cuenta de los debates y ambivalencias que plantea el conjunto del Tercer Sector Social (TSS) en España. Apoyándose en un material empírico discursivo (19 entrevistas en profundidad a directivos de entidades sociales y 13 reuniones de grupo en la que participaron 126 organizaciones) los autores, además de ofrecer un marco de orientaciones para la elaboración del Plan estratégico del voluntariado de la Comunidad Valenciana (que se encuentra en el Epílogo del libro), abordan en profundidad tres conjuntos de problemas: los retos de las organizaciones voluntarias, cómo lograr marcos eficaces de cooperación y coordinación y, finalmente, cómo financiar las organizaciones sociales sin dependencia. A continuación realizaremos un recorrido sintético por cada uno de estas partes con el fin de que sirvan de guía al lector.

Es preciso recordar que este trabajo es el tercero de una serie de investigaciones publicadas sobre el voluntariado en la Comunidad de Valenciana. El primero fue **La rosa de las solidaridades** de 1999 (sobre necesidades sociales en dicha comunidad); el segundo **La ciudadanía solidaria** de 2001 sobre el voluntariado y las organizaciones voluntarias en la misma comunidad autónoma; y el tercero y último el trabajo objeto de recensión de carácter estratégico sobre el desarrollo del TSS abordando sus retos (Tiempo de

desafíos), las formas de cooperación con las AAPP (La cooperación como proyecto) y, por último, la financiación del TSS (Los asuntos de dinero).

En realidad, la primera parte del trabajo – Tiempo de desafíos – analiza en dos capítulos interrelacionados, ocho retos del TSS: sus aspiraciones, qué tipo de organización, competencia, capacidad, los voluntarios, la cooperación entre organizaciones, la mercantilización y la credibilidad y transparencia. Retos todos ellos perceptibles en el conjunto del TSS en España.

En **Tiempo de desafíos** los autores analizan los ocho desafíos siguiendo una metodología común: formulación del reto, los problemas de la actualidad y las nuevas estrategias necesarias. Resulta difícil en este breve bosquejo del trabajo establecer con detalle el contenido discursivo de los ocho retos pero puede establecerse una cierta síntesis de los mismos que pueda contribuir a una lectura productiva por parte del lector. El TSS o de acción social se encuentra en un proceso de fuerte crecimiento organizativo y de actividad pero, al mismo tiempo, afronta dilemas profundos de futuro. Entre estos últimos están la definición o continua reconstrucción de su misión y su traducción en metas concretas y consistentes; el tipo de organizaciones sobre las que es posible desarrollar dicha misión teniendo en cuenta sus conexiones con el Estado y el mercado que obligan a lo que los autores denominan la "inteligencia de la diversidad" y la apertura a todo tipo de opciones organizativas que hagan posible el desarrollo de la misión; el desarrollo de la competencia específica de las organizaciones sociales yendo más allá de la lógica defensiva y estableciendo nuevos equilibrios entre contrato y logro, multiplicando este último y posibilitándolo bajo formas abiertas de colaboración o partenariado; el desarrollo de la capacidad no como simple mejora de la gestión sino como fortalecimiento de las propias entidades sociales; el desarrollo del voluntariado y los dilemas de su incorporación a las organizaciones son abordados en este trabajo de manera rigurosa diferenciando entre tipos de voluntariado y destacando la necesidad de inversión en voluntariado superando la tentación del voluntariado de apoyo o para la realización de tareas instrumentales; el sexto reto de las organizaciones sociales, central en el libro, es la cooperación entre las organizaciones sociales de cuyo éxito depende no solo el trabajo de las organizaciones del TSS sino la propia relación exitosa con el Estado; los riesgos de la mercantilización son objeto del séptimo reto y serán desarrollados posteriormente en la parte tercera del libro – Los asuntos del dinero -, en el que se plantea cómo lograr una mayor diversificación de fuentes de financiación junto con la máxima independencia financiera posible; el último reto es la credibilidad y la transparencia basadas en buenas prácticas organizativas y que en forma de decálogo desarrollan los autores. A partir de estos retos los autores seleccionan dos de ellos (cooperación y financiación) que desarrollan en las siguientes partes. Esta selección se justifica en cuanto que en estos dos retos se condensan buena parte de las tensiones y contradicciones del desarrollo actual de las ONG de acción social si bien no agotan el campo de los problemas anunciados en la parte primera del trabajo.

La cooperación como proyecto es el objeto de la segunda parte del libro desarrollada en tres capítulos (relaciones con las AAPP, nuevas visiones de la coordinación y orientaciones para el cambio). Los autores se preguntan por la salud de las relaciones entre las AAPP y las organizaciones voluntarias y, en concreto, por la cooperación entre ambas. De los análisis de los discursos de los directivos sociales y de los gestores públicos que se relacionan con las entidades sociales se constata un amplio espacio de quejas sobre las insuficiencias de la cooperación y las nuevas formas deseables de cooperación. Más allá de la retórica la cooperación es una difícil empresa, un camino medio a recorrer en ambas direcciones y con una amplia pluralidad de bienes. El capítulo tercero, por su profundidad, merece una reposada lectura por parte del lector ya que en el mismo se detectan y comprenden con rigor las contradicciones y conflictos entre las AAPP y las entidades sociales al mismo tiempo que se proponen arreglos para superar los obstáculos a la cooperación sin dar recetas innecesarias.

La mejora de la coordinación, basada en la filosofía del método abierto de coordinación de la UE (el MAC) en todos los niveles de la intervención social es objeto de una profunda reflexión en la que los autores apuestan por la **coordinación por medio de redes**. Las propiedades de las redes (de varios actores, interdependientes, de elevado contenido social, intercambio abierto y difuso, permanencia) y un contexto que lo haga posible son las condiciones para una coordinación efectiva. Ello exige un Estado Relacional – concepto aceptado sin apenas crítica en el trabajo – a modo de Buen Gobierno que haga posible la cooperación y la construcción de la red social. En este punto los autores quizás hubieran debido analizar con algún detalle los cambios y transformaciones que han tenido lugar en la naturaleza y funciones del Estado durante el último cuarto de siglo.

El libro aborda en su tercera y última parte **Los asuntos del dinero**, particularmente la financiación por parte de las AAPP y sus consecuencias. No podía ser de otro modo en la medida en que el problema que ha surgido con mayor reiteración en los debates y discursos que están en la base de este estudio es el referente a la financiación. La necesidad de un nuevo contrato entre Estado y TSS que incluya una financiación sostenible sin merma de la independencia de este último es el centro del debate. El recelo de la dependencia está en la base de los discursos de los directivos sociales junto a la insuficiencia de la financiación y la sospecha de ser explotados por el sector público para abaratar costes económicos, además de los costes que supone la carrera por la financiación pública (costes burocráticos sobre todo). El trabajo analiza los pro y contra de la técnica de la subvención y de los contratos y convenios que, no por conocidos, dejan de tener interés. Siempre en la base del discurso la idea de las ONG de que el precio de la financiación pública es la pérdida de su papel político, la renuncia a la crítica y a la abogacía de sus causas y de sus públicos. De manera propositiva los autores defienden un nuevo marco de financiación sugiriendo 23 líneas de acción que hagan posible una financiación sostenible de las entidades sociales al servicio del bienestar.

El libro finaliza con un epílogo en el que se sintetizan en forma de propuestas los resultados del análisis social: la apuesta por una nueva/s cultura/s del voluntariado en el actual contexto de individualización de la sociedad civil, un nuevo contrato de financiación de las organizaciones, una profundización de la articulación del TSS para reforzar el archipiélago organizativo, el desarrollo de buenas prácticas de cooperación entre el Estado y el TSS y, por último, nuevas políticas internas en las entidades sociales para reforzar la participación del voluntariado.

En suma, el lector tiene ante sí un trabajo que no ha perdido actualidad y es fuente de sugerencias y reflexiones sobre la dinámica del TSS y sus dilemas de desarrollo.

House of Commons, Public Administration Select Committee, London
House of Commons (2008)

PUBLIC SERVICES AND THE THIRD SECTOR: RHETORIC AND REALITY

La claridad, profundidad del análisis y visión estratégica de este informe sobre *"Servicios Públicos y tercer sector Social: retórica y realidad"* del parlamento inglés que analiza la implicación del tercer sector social en la gestión de servicios públicos, merece que sea recomendado como un modelo de informe a seguir. Hay que destacar como un valor añadido la imparcialidad e independencia de criterio del informe en la medida que no nace de una Comisión específica sobre el tercer sector social, que siempre presenta riesgos de limitaciones de análisis y perspectiva, sino de una Comisión orientada a analizar los cambios e impactos de la reforma de los servicios públicos iniciada en los años 90 en Gran Bretaña en la que a priori se reservó un papel significativo al tercer sector social.

El interés del informe en España y en el momento actual, es especialmente significativo en la medida en que nos encontramos en medio de un proceso, no siempre planificado adecuadamente, en el que la gestión externa de determinados servicios sociales es un camino sin retorno. Al mismo tiempo las propias organizaciones del tercer sector se enfrentan a un cambio de modelo en la financiación pública desde la subvención de actividades a la contratación de los servicios en pie de igualdad con el sector privado lucrativo.

El informe puede obtenerse en http://www.parliament.the-stationeryoffice.com /pa/cm200708/cmselect/cmpubadm/112/112.pdf. A lo largo de esta reseña, cuyo guión seguirá el orden establecido en el informe original, vamos a dar cuenta de sus aspectos

más destacados, relacionando su contenido con la situación del tercer sector en España y su relación con el sector público.

1. El entorno: la visión del Gobierno y al reforma de los servicios públicos

El informe en cuestión analiza las consecuencias de las políticas de reforma del sector público iniciada en la segunda mitad de los años 90 por el Gobierno de Toni Blair. El eje de dicha reforma, que fue polémica en algunas de sus propuestas más crudas como la gestión privada del sistema de prisiones, consistió en la externalización de la prestación de servicios públicos, bien mediante agencias públicas, empresas y organizaciones del tercer sector, en condiciones de competencia entre todas las partes.

Todo el proceso de transformación del modelo de gestión de servicios públicos estuvo planificado de manera detallada para cada uno de los posibles agentes: así el papel del tercer sector como operador potencial de servicios sociales públicos estuvo acompañado de un conjunto de medidas para hacerlo competitivo como tendremos oportunidad de analizar en el apartado 3.

Con el objetivo de analizar y evaluar la reforma de los servicios públicos este informe analiza si el rol asignado inicialmente en la reforma al tercer sector se está cumpliendo, los criterios de calidad en la gestión por el tercer sector, los retos de futuro y las propuestas a corto y medio plazo.

Hay que destacar que la reforma propuesta y el propio informe sitúan al usuario del servicio como eje de toda la reforma de los servicios públicos, de manera que es indiferente quién sea el proveedor, siempre que se consiga el objetivo y los resultados previstos para bien del usuario. Como veremos ahí radica parte del problema.

Finalmente hay que señalar que los ámbitos de actuación de la reforma de los servicios públicos que afectan al tercer sector social comprenden los servicios socio-sanitarios y sociales para mayores, servicios de atención a la infancia, servicios de atención a minorías y personas en riesgo de exclusión, servicios de atención a personas con discapacidad y servicios de empleo.

2. El valor añadido del Tercer Sector Social

Sin duda, la reforma de los servicios públicos en Gran Bretaña hacía un reconocimiento explicito de las virtudes del tercer sector como operador de servicios sociales basándose en el valor añadido que aporta en la prestación de dichos servicios.

Este valor añadido se traduce en el informe en los aspectos siguientes:

1. Una fuerte focalización en las necesidades del usuario de los servicios.
2. El conocimiento y la experiencia para atender necesidades personales complejas y manejar entornos sociales difíciles.
3. La generación de capital social en la medida que las soluciones que implementa se producen con la participación de la comunidad.
4. Una mayor capacidad para la prestación de servicios complementarios al contratado y mayor eficacia por la capacidad de coordinarse con todos los recursos especializados de su entorno directo.
5. La generación de mayor confianza en el acceso a sus servicios de determinados colectivos frente a la provisión pública.
6. La experiencia y la capacidad de innovar.

Sin duda, el aspecto más polémico del informe de la Comisión es que, si bien se hace un reconocimiento explícito de los valores diferenciales del tercer sector social, también se afirma de manera contundente que no se han aportado pruebas fehacientes del impacto de este valor añadido en la atención al usuario del servicio, a la vez que plantea dudas de que estos valores sean exclusivos de las organizaciones del tercer sector frente a la empresa.

De ahí el título del informe: *retórica o realidad,* en la medida en que los discursos de valores diferenciales del tercer sector y su impacto en la creación de capital social y una atención más completa al usuario, están más cerca de la retórica que de la realidad contrastada.

La propia Comisión viene a ponerle la solución al dilema al proponer la creación de un fondo de 15M€ en el periodo 2008-11 para investigar, prioritariamente, el impacto social del tercer sector en la prestación de los servicios.

Los estudios realizados en torno al concepto del "SROI" (retorno social de la inversión), que se han venido desarrollando en los últimos años aún no han arrojado resultados concluyentes, que quizá esta nueva iniciativa y presupuesto ayuden a concretar.

3. Las medidas para competir en condiciones de igualdad con el sector lucrativo

La rol del tercer sector social en la provisión de servicios públicos estuvo precedido de un detallado análisis de sus debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, que derivaron en un plan de acción para capacitar al tercer sector y hacerlo competitivo en los concursos de gestión de servicios públicos.

Las estrategias desarrolladas por el Gobierno de Gran Bretaña se han concretado en 3 grandes herramientas: el cambio en los procesos de contratación, Futurebuilders y Compact.

En primer lugar el Gobierno modificó los criterios de contratación de manera que se alargaron los contractos anuales de servicios por contratos a medio plazo de 3 a 7 años, como primera medida para consolidar el sector y fomentar la asunción de riesgos.

Por otra parte, frente al modelo de subvención parcial de los costes de determinados servicios, el nuevo modelo de contratación parte de la necesidad de que la administración financie el coste real de los servicios, como que las entidades del tercer sector concursen y apliquen sistemas de cálculo de sus costes reales, sin incurrir en costes ocultos que luego fueran financiados mediante el trabajo voluntario o las aportaciones de donaciones. Todo un reto en aras de la igualdad ante la competencia.

Finalmente, la tercera barrera del tercer sector frente a la empresa es la capacidad del tercer sector de acceso al capital y, por tanto, a la capacidad de invertir y asumir riesgos que requiere la gestión de servicios públicos a gran escala.

A lo largo de los últimos 8 años el Gobierno de Gran Bretaña ha establecido 2 herramientas de apoyo al tercer sector con presupuestos específicos superiores a los 30M€: Futurebuilders y Compact. Ambas herramientas tienen como objetivo financiar la capacidad de crecimiento del tercer sector mediante planes estratégicos, análisis de costes, estudios de mercado y "joint ventures" entre organizaciones del sector.

Por otra parte, Compact establece un conjunto de medidas financieras para facilitar el acceso al mercado financiero en condiciones de igualdad y seguridad, ya que las fundaciones tienen el patrimonio protegido y adscrito a un fin social que no ofrece garantías suficientes en el mercado financiero. .

4. Hacia una contratación de servicios inteligente

El informe de la Comisión pone énfasis abiertamente en la necesidad de mejorar aquellos recursos humanos de la administración pública que intervienen en los procesos de diseño de los servicios a contratar, ahora insuficientemente cualificados y sin recursos suficientes.

El informe incide en la necesidad de que esta mejora se produzca específicamente en la fase de diseño del servicio ya que es en este momento en que se definen claramente los objetivos y resultados a conseguir, frente a la tendencia actual de incidir en la fase de seguimiento y evaluación de los resultados. Si los recursos de evaluación se dedi-

can a analizar unos resultados que no han estado definidos adecuadamente, los resultados serán necesariamente ineficientes, sean evaluados o no.

En este sentido, el informe destaca la propia ineficacia de las cláusulas sociales en la contratación como instrumento para mejorar las oportunidades del tercer sector en la contratación pública: así se defiende que sea la fase de diseño del servicio dónde se fijen los objetivos y resultados previstos, incluyendo cuando sea necesario para el usuario final los resultados indirectos u ocultos del tercer sector como los derivados de la generación de capital social.

Como ya hemos señalado, este enfoque requiere de un mejor conocimiento y medida de los resultados indirectos que generan el valor añadido del tercer sector y su impacto en el usuario del servicio.

5. Conclusiones

El informe ofrece una visión envidiable y precisa del impacto de la reforma de los servicios públicos en el tercer sector, con una visión y perspectiva estratégica, a corto y medio plazo.

Su presentación ha estado rodeada de cierta polémica en el Reino Unido, donde el tercer sector ha contestado duramente al informe: otras evaluaciones más cuantitativas reflejan que ha habido un esfuerzo de integración y fusiones de organizaciones del tercer sector que ha propiciado el acceso a grandes contratos de servicios, pero que al mismo tiempo ha creado barreras a la contratación entre las organizaciones pequeñas y de carácter voluntario. Hay quién reclama que determinados contratos de pequeño volumen en comunidades locales se adjudiquen directamente a entidades del tercer sector.

Comparando este informe con la situación en España, se echa de menos una estrategia estatal a corto y medio para el tercer sector social: esta ausencia se produce en un momento de crecimiento de los recursos públicos derivados de la Ley de la Dependencia y de nuevas leyes de servicios sociales, sin que haya habido una estrategia definida para el que es uno de los principales operadores del sistema, el tercer sector social.

Ricard Valls
Director Antares Consulting

Los Informes FOESSA han tenido siempre especial preocupación por el desarrollo integral y solidario de nuestra sociedad, en el que las situaciones de desigualdad, la promoción de los derechos sociales y el acceso a los bienes y servicios para unas condiciones de vida dignas, han constituido su objetivo y finalidad prioritaria ya desde el primer Informe en 1965. Ya desde su origen, los Informes FOESSA señalaron la importancia de conocer la situación social de España a través del análisis de los procesos en que se manifiesta la evolución social, así como las estructuras y tendencias que se corresponden con esos procesos.

El VI Informe FOESSA está dedicado a la investigación y el diagnóstico de los elementos que están condicionando de forma especial y decisiva el desarrollo social. Ya durante la década de los noventa, a través de las Cumbres Mundiales de la ONU, se tomó clara conciencia y se cuestionó seriamente que nuestras sociedades hubieran asumido los retos y compromisos de los aspectos que constituyen la base del desarrollo social. El Desempleo, la Pobreza, y la Integración social fueron los temas tratados en las cumbres mundiales sobre Desarrollo Social en Copenhague 1995, y Ginebra 2000.

A la luz de estos propósitos, el presente Informe aborda el desarrollo social en España, desde un enfoque de conjunto. Se plantea como tema fundamental la cuestión de la exclusión social unida a la cuestión del desarrollo social. Y lejos de entenderse como una reducción del Informe a la mera descripción de los perfiles específicos de exclusión, este enfoque supone asumir la relación exclusión-desarrollo como el vector de discernimiento de los procesos sociales que configuran el desarrollo social, considerados como factores que generan vulnerabilidad y exclusión social, y, por ello, como paradigma de entendimiento del significado del modelo de desarrollo social en España.

Este es el reto que pretende asumir en su VI edición, reto que tiene un significado muy actual, pues el período analizado en el mismo se corresponde con el período de las mencionadas Cumbres Mundiales, y abarca un espacio de tiempo que va desde el V Informe FOESSA, 1994, hasta finales del 2007. Período que, desde otro punto de vista, ha correspondido con cambios económicos y sociales muy importantes, y también políticos. Es, por ello, un Informe que se refiere a las estructuras y procesos que constituyen la base y condicionan el desarrollo social, no a las actuaciones coyunturales de los gobiernos de uno u otro signo. Lo que el Informe asume como reto es analizar, diagnosticar y tratar de entender los procesos de larga trayectoria, los que van consolidando, modificando, revertiendo o creando condiciones y situaciones que afectan a los componentes del desarrollo social en su raíz.

No entra, en consecuencia, a analizar la actual situación del desarrollo social, dadas las actuales circunstancias de crisis económica con notables efectos sociales que ya se han hecho patentes. En cualquier caso, es un Informe que pone en la mesa del análisis los elementos estructurales que, desde el punto de vista del desarrollo social, la actual crisis

VVAA (2008), 2008
Fundación Foessa, Madrid

VI INFORME FOESSA SOBRE EXCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL EN ESPAÑA

ha hecho emerger. Se convierte así en un diagnóstico que va más allá de la variación de de la magnitud y entra en la significación de las causas, en lo que constituyen preguntas fundamentales y desafíos ineludibles para el desarrollo social en nuestras sociedades.

Entre otros aspectos, destaca que durante la larga década de crecimiento económico mantenido y sostenido desde mediados de los años noventa hasta finales del pasado año, ni la desigualdad ni la pobreza se han reducido, manteniéndose en niveles constantes dentro de esa extraordinaria generación de riqueza a la que hemos asistido. Además se ha consolidado en la estructura social una pobreza severa que se encuentra sin variación entre un 3 y un 4% de la población. Se trata, pues, de un déficit estructural de distribución a los sectores más vulnerables de la sociedad de los bienes y servicios necesarios para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales.

Y, en plena coherencia con ello, hay que destacar la grave situación que diagnostica este Informe cuando constata que la precariedad está distribuída por una amplia capa social, y que la exclusión social es una realidad constatada en más de un 17% de los hogares, con una situación de fractura social por la existencia de una exclusión severa en un 5.3% de los hogares.

Así como la nueva problemática que representa el fenómeno migratorio dado el modelo migratorio vigente como un modelo laboral, cuando ya hace años que viene

siendo un modelo mixto, al menos, pues más del 50% de la inmigración extracomunitaria es ya una migración arraigada.

La clave del análisis del Informe puede sintetizarse en que se ha construido una sociedad con un índice de precariedad elevado en el que el acceso a determinados bienes sociales no parece contemplarse como derecho, lo que explica de alguna forma procesos como la precarización del empleo, la asunción de un riesgo elevadísimo a la hora de tratar de acceder a una vivienda o el debilitamiento de un sistema de protección social que aún habiéndose universalizado, se ha ido distanciando cada vez más de la media europea.

Pero estos aspectos, que son botón de muestra del desarrollo social en España, ponen en cuestión no sólo cuál es nuestro compromiso sobre la distribución de bienes y servicios a los grupos más vulnerables, sino algo que es de mucho mayor calado. Es decir, ponen en cuestión algo tiene que ver con la cohesión social en nuestras sociedades. Y eso lleva al Informe a cuestionar qué comprensión existe de lo que es desarrollo y lo que no lo es. Por ello, el Informe dedica el primer capítulo a plantear qué es el desarrollo social. La reflexión realizada parte de las deficiencias de la utilización del PIB per cápita, y su crecimiento, como indicador aproximado del nivel de desarrollo, para proceder con posterioridad a analizar las distintas alternativas posibles.

A partir de este primer capítulo, se plantean el resto de capítulos del Informe: desigualdad, pobreza, privación; la exclusión social en España; los bienes públicos y los derechos sociales (empleo, protección, vivienda, educación, salud, servicios sociales) con un anexo sobre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; actores institucionales y sociales en las políticas sociales; capital social y capital simbólico; el modelo de inmigración y los riesgos de exclusión; y España en el mundo.

El análisis y diagnóstico que realiza este VI Informe FOESSA supone un cuestionamiento de hondo calado del modelo de desarrollo social. Es cierto que muchas de las constataciones que se hacen en el Informe tienen que ver con la necesidad de incrementar determinadas partidas de gasto social y con la implementación de medidas protectoras eficaces, pero la esencia del mismo hace referencia a un modelo social desde una perspectiva amplia. Un nuevo modelo que sea capaz de entender que el PIB no es el mejor indicador de bienestar de los habitantes de un país, ya que sin la existencia de mecanismos de redistribución y de participación social y política, la cohesión social no quedará garantizada.

Esto indica que, sin duda, los poderes públicos tienen una responsabilidad en el incremento de la intensidad protectora de nuestro Estado de Bienestar. Pero junto con los poderes públicos, también los agentes económicos y financieros, los actores sociales y sin duda alguna la propia sociedad civil tiene que asumir un papel más activo.

Porque confundir desarrollo y bienestar con crecimiento económico responde a una lógica de búsqueda de rentabilidad a la que ningún sector es ajeno. Porque la creación de relaciones integradoras y la asunción de proyectos desde una perspectiva comunitaria – y no exclusivamente competitiva – no es un reto exclusivo de los poderes públicos, sino de todos los ciudadanos y ciudadanas. Esto implica apostar por una sociedad y no por un conjunto de individualidades más o menos capacitados para la supervivencia en un contexto más o menos excluyente.

Y, junto con ello, aparecen también retos de tipo científico que el propio Informe pone de manifiesto dadas las carencias existentes en el conocimiento del mismo. Hay que dejar constancia de que este Informe aporta de una forma innovadora y novedosa un sistema de indicadores para el análisis y la mediación de la exclusión social. Lo que ha necesitado una encuesta específica, dado que las fuentes de datos al uso, especialmente la ECV no aporta información suficiente al carecer de información para diversos indicadores. Y esto se convierte en un reto y en una propuesta que el propio Informe contribuye a esclarecer, pus uno de sus trabajos incluye un análisis comparativo entre el sistema de indicadores y la encuesta ECV, de modo que queda patentemente señalado qué es lo que se necesita para poder disponer de esta información. Es un reto que el propio INE podría, y debería, asumir.

Junto con ello, y con la necesidad de analizar periódicamente el índice de exclusión como índice de evaluación de la exclusión y de la Estrategia por la Inclusión social, en el Informe se destaca la necesidad de establecer el indicador de pobreza como indicador macroeconómico de convergencia y cohesión, especialmente abordando la dinámica y la multidimensionalidad de la pobreza.

Y, de forma global, el Informe plantea la necesidad de comprender con otros indicadores el desarrollo social que no se reduzca a indicadores sólo monetarios, y éstos reducidos al indicador del PIB. Para ello sería necesario elaborar un indicador sintético que permita evaluar el desarrollo social de forma integrada las distintas facetas que se consideran que conforman el desarrollo social.

El abordaje de los diversos capítulos del Informe se ha realizado por diversos equipos de investigación que han realizado un trabajo en red que debe ser destacado, siendo más de setenta los investigadores que han participado y que pertenecen a una amplia gama de universidades y centros de investigación. Es un claro valor añadido de este Informe, que marca un horizonte de investigación, pues la complejidad de la situación implica la convergencia de muchos esfuerzos.

Víctor Renes
Cáritas Española

DOCUMENTOS

El debate sobre la transparencia en el Tercer Sector
Colección Debates nº 6, Observatorio Tercer Sector, Barcelona. Observatorio Tercer Sector (2007)
Los retos del Tercer Sector
Colección Debates nº 8, Observatorio Tercer Sector, Barcelona. Observatorio Tercer Sector (2008)

EL DEBATE SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL TERCER SECTOR LOS RETOS DEL TERCER SECTOR

La colección de documentos de debate del Observatorio Tercer Sector (OTS), dirigida por Pau Vidal, Nuria Valls y Laia Grabulosa, es un buen instrumento documental para contribuir al debate sobre la naturaleza social e institucional del Tercer Sector, sobre todo el Tercer Sector Social (TSS) que comprende principalmente las entidades de acción social, educación y cultura.

a) El primer documento, el que se refiere a la **transparencia**, recoge fragmentos de artículos de prensa diaria que introducen claves para el debate en función de distintas variables como son el concepto de transparencia, el crecimiento del sector, la legitimidad y confianza social, el compromiso y la exigencia social, las herramientas de la rendición de cuentas, la comunicación y la construcción de una cultura de transparencia. Cada dimensión del debate se compone de dos aspectos, una introducción conceptual contextualizada y la elección de pequeños fragmentos que a modo de síntesis dan cuenta del debate en los medios de la prensa diaria (El País, El Periódico de Cataluña, La, La Vanguardia, entre otros). El documento se completa con dos anexos en los que se señala la relación de artículos y documentos de los que se citan fragmentos y otro anexo que identifica los autores de los artículos y trabajos así como una breve nota sobre los proyectos y actividades del OTS sobre la rendición de cuentas y la transparencia.

En el debate planteado son conceptos claves los de **Rendición de Cuentas o accountability, la Transparencia, Involucrados y Herramientas de rendición de cuentas**. El primero se refiere de manera general a una visión sobre la organización (organización, razón de ser, valores, actividades, impactos, financiación, políticas de gestión y comunicación); la transparencia, al grado de información de calidad que transmite una entidad y la "actitud" con la que se afronta el proceso de rendición de cuentas en coherencia con los rasgos propios de la entidad; el concepto de Involucrados se refiere al equipo interno, voluntariado y agentes externos que se relacionan con las entidades; finalmente, las herramientas de rendición de cuentas, como mecanismos de rendición de cuentas vinculadas a la comunicación y a la participación.

Se parte de la realidad de un sector social en proceso de maduración que requiere avances en calidad y **legitimidad** para lograr un objetivo quizás en exceso ambicioso: el de transformación social, que los autores no definen en su relevancia. Desmitificar el mundo solidario e introducir fiscalización crítica o transparencia se ha convertido en una exigencia ética y en un comportamiento exigible. Descartado el "buenismo" de las ONG, se trata ahora de forjar la confianza social ganada día a día con el trabajo bien hecho y para ello, para ganar confianza y legitimidad, nada mejor que la rendición de cuentas y la transparencia. La legitimidad sólo se puede derivar de la calidad del trabajo y el reconocimiento de la opinión pública manteniendo las elevadas cuotas de credibilidad tradicionales del sector social. Si la edad de la inocencia se ha acabado (Ignasi Carreras, El País, 1, septiembre de 2007) la confianza social sólo se puede ganar aprovechando cada oportunidad en mejora continua que se demuestra con claridad, honestidad y legalidad (Pablo Osés).

Desde este punto de vista las ONG están llamadas no sólo a lograr más recursos económicos y mayor presencia mediática sino también a ampliar la base social, la participación y la mejora de la transparencia como antídoto de la desconfianza, con cuentas claras y eficaz profesionalidad. La elevada confianza que los ciudadanos tienen en las ONG debe reforzarse y ampliarse mediante mejoras de la transparencia y la rendición de cuentas. Tan rápido como se gana la confianza social también se puede perder por falta de transparencia.

Los autores atribuyen a las ONG el rol de transformación social que, como decimos, hubiera sido necesario aclarar. Para desarrollar este objetivo global o compromiso se requiere una exigencia social de mayor transparencia por parte de socios, voluntarios, profesionales y colaboradores de modo que "a las ONG hay que exigirnos una transparencia absoluta" (El correo digital, 17 de abril de 2007) como elementos esenciales para el buen gobierno. Para ello se pueden utilizar diversas herramientas todas ellas relativamente compatibles bien sean de tipo legal, voluntarias,

sistemas de calidad o mecanismos de autorregulación sectorial. Lo importante es buscar un equilibrio entre ellas en función de la confianza social que se quiere lograr. La rendición de cuentas exige no sólo auditorías económicas y controles públicos (si se reciben recursos del sector públicos) sino también, acreditaciones, memorias de impacto social y sistemas internos de control y transparencia, sistemas de indicadores ligados a planes estratégicos y anuales. Los avances en esta dirección son constatables (código ético de la FCONGD, la guía de transparencia y buenas prácticas de la Fundación Lealtad, entre otras) si bien queda un largo camino para lograr dispositivos comunes que permitan comparar la transparencia entre las ONG.

La producción y gestión de la transparencia, para lograr una mayor efectividad, tiene que apoyarse en buenos sistemas de comunicación, en estrategias de comunicación que den cuenta del grado de transparencia de una organización. Ello implica lograr un adecuado equilibrio entre la nula y excesiva información y una relación abierta y efectiva con los medios de comunicación social con el fin de dar cuenta de la actividad relevante de las ONG más allá de las situaciones puntuales en que éstas aparecen ante la opinión públicas (emergencias o catástrofes). Este equilibrio y relación tiene como precondición la creación de una cultura de la transparencia que ni tiene que ser igual para todas las ONG ni tener el mismo ritmo de desarrollo. La clave consiste en que la cultura de la transparencia sea coherente con los valores de las entidades, que se adapte al cambio social y organizativo y que forme parte de la propia naturaleza de las organizaciones sociales.

b) El documento nº 8, referido a los **Retos del Tercer Sector** y publicado muy recientemente, analiza la visión global de los retos del Tercer Sector a partir de dos consejos asesores del Observatorio del Tercer Sector (OTS): el consejo asesor de investigación-Cataluña y el consejo asesor de investigación-España, celebrados en sesiones de un día en Barcelona y Madrid en mayor de 2008.

En la primera parte del documento se analizan la finalidad, funcionamiento y metodología de trabajo de ambos consejos con una mención diferenciada a cada uno de ellos. El objetivo de ambos consejos es favorecer una reflexión en profundidad sobre necesidades y tendencias de las ONG y contribuir a un cierto discurso colectivo como sector a partir de una variedad de personas y entidades relativamente significativas, entre 30 y 40 personas. El primer consejo suele reunirse dos veces al año y el segundo una vez al año.

En la segunda parte, se sintetiza la visión general sintética de ambos consejos sobre los retos del Tercer Sector junto a unas conclusiones tentativas. Los retos del TS se agrupan en cinco bloques de materias, a saber: construcción de una identidad colectiva, el valor añadido del TS, el papel del TS, el funcionamiento de las enti-

dades y el contexto actual. Cada uno de los bloques del debate se despliega en temas fundamentales que con un cierto detalle se analizan en el documento y, también de manera resumida en las páginas de conclusiones. Así, la construcción de una identidad colectiva parece exigir la identificación de valores compartidos en un mundo de amplia diversidad que debe recogerse con fidelidad, reforzar la estructuración del TS, potenciar el trabajo en red y el intercambio de conocimiento y de las buenas prácticas. El segundo bloque, el valor añadido del TS, aborda la visibilidad del TS de cara a la mejora de su legitimidad, la evaluación del impacto de su actividad social y las herramientas necesarias para hacerlo así como la generación de conocimiento social sobre el TS, cuantitativo y cualitativo. El tercer bloque, el rol o papel del TS, aborda temas como son la mejora del conocimiento del TS como agente social, las funciones del TS (prestación de servicios, abogacía social), la mejora de la incidencia social del sector, el despliegue de alianzas y partenariados varios, la construcción de un "nuevo" paradigma de relación con el Estado y una mayor incidencia en la definición de las políticas públicas. En cuanto al funcionamiento de las entidades, cuarto ámbito del debate, se señalan campos de interés como son garantizar la coherencia de los valores, nuevas formas de comunicación a la sociedad, la mejora de la transparencia y de la rendición de cuentas, la gestión de los órganos de gobierno y del liderazgo, el desarrollo de nuevos modelos de participación social, el desarrollo de un marco laboral propio que recoja la diversidad del TS y la mejora del funcionamiento y del impacto de las entidades. Finalmente, y en cuanto al contexto actual, se analiza el posible impacto de la crisis actual en el TS, la capacidad de anticipación a las necesidades sociales de las ONG y sus respuestas a las mismas y el desarrollo y consolidación del papel del TS.

En suma, un guión omnicomprensivo de retos y oportunidades a debatir de cara a construir un marco de conocimiento social que pueda redundar en el desarrollo del TS en el futuro inmediato.

El documento se completa con un anexo sobre los retos identificados en 2005 en cuanto antecedente de los contemplados en 2008.

Aliena, Rafael (coord.)(2008)[1]
IV Foro del Tercer Sector, Cuadernos de Debate, Fundación Luis Vives, Madrid

LOS EQUILIBRIOS DEL TERCER SECTOR. UNA FILOSOFÍA DEL PLURALISMO DE FUNCIONES

El contenido del IV Foro del Tercer Sector se adecua plenamente con la orientación general de este número 10 de la RETS sobre cambios y tendencias estratégicos en el Tercer Sector, sobre todo el de naturaleza social. De ahí que hayamos optado por hacer una mención especial de sus rasgos principales y contenidos más relevantes.

Como todos los Cuadernos de Debate publicados hasta ahora la estructura del mismo se articula en torno a una ponencia marco para el desarrollo del debate y unos bloques temáticos en los que participan grupos de trabajo que tratan de generar respuestas a preguntas sugeridas por la ponencia marco. El objetivo final es generar conocimiento sobre el Tercer Sector que pueda traducirse tanto en conocimiento básico como en medidas de desarrollo organizativo práctico.

La ponencia marco, desarrollada por el profesor Aliena, requiere de una detenida lectura para la comprensión del debate subsiguiente. El texto se plantea un objetivo estratégico desde el punto de vista de la filosofía fundante del TS: recuperar la vitalidad e independencia de éste evitando ser un apéndice del mercado y un brazo auxiliar del Estado. Para ello se apuesta por una solución global que refuerce la visión sociopolítica del TS en tres ámbitos: la provisión de bienestar, la acción política y la institucionalización de lo social. Como señala Aliena el TS no acaba de representarse en su "unidad" y es un contrapeso del mercado y del Estado. Las entidades sociales son en exceso singulares y no conforman un sector unificador y trascendente. Para defender dicha unidad deseable e identificable el documen-

[1] Con la colaboración de Josefa Fombuena Valero y Ana Sales Ten.

to de trabajo va a apelar a la función sociopolítica del TS en el ámbito de la intervención provisora de prestaciones, en la creación de vínculos sociales que permitan consolidar lo social como institución y recrear un espacio en la esfera pública participando en la "polis".

El análisis del pasado de la ilusión de un lugar social autónomo del TS se realiza desde varios ángulos. Primero se hace una revisión de cómo el leviatán democrático limitó históricamente el desarrollo asociativo hasta llegar a la actualidad en que bien por la vía de la visión pluralista (la importancia de los grupos de interés), bien por la vía republicana se ha pretendido poner límites al Estado desarrollando la esfera pública formal e informal. En segundo lugar, se revisa también cómo hacer del TS un instituidor de lo social que produzca cohesión social sin que la sociedad sea simplemente una sociedad de individuos aislados y evitando que los individuos lo esperen todo del Estado. Finalmente, el autor se pregunta cómo hacer del TS un espacio específico de provisión social sin que sea simplemente una respuesta reactiva a los fallos del Estado y a los del mercado.

Se afirma que el TS podría haber sido muchas de las cosas que acabó no siendo y que en parte ha terminado copiando los defectos del Estado de Bienestar al quedar prisionero de la jaula de la producción de servicios (siguiendo la expresión weberiana de la jaula de hierro) en detrimento de otras funciones sociopolíticas fundamentales. Al igual que el Estado el TS, social sobre todo, ha acabado en buena medida prestando servicios como auxiliar del sector público si bien con aditamentos de mayor proximidad y flexibilidad pero, al fin, prestación de servicios. Al ser un instrumento el TS sería juzgado como otro medio cualquiera y no como medio específico para la construcción de un espacio público y fuente de institucionalización de lo social.

Tal carácter instrumental al servicio del Estado se basa en la concepción del bienestar como recurso, surgida hace más de tres décadas, que condujo en la práctica a una concepción del TS como conjunto de organizaciones que proveen recursos financiados sobre todo por el Estado. Como señala Aliena, la esfera de la producción dominaba la imaginación del TS. Se introdujo el pluralismo en la producción del bienestar, el TS quedó incluido en la economía mixta del bienestar a cambio de ser engullido por la ballena del lib/lab del Estado de Bienestar. La creación de una esfera pública de carácter social queda subordinada a la nueva gestión pública basada en la separación de la financiación y la provisión y a la creación de mercados internos (de mercado) en el sector público y de mercados sociales (TS) complementarios con el Estado en concurrencia con el mercado. En este mismo contexto emergió la nueva energía del Estado Relacional, el trabajo en red, la descentralización y la proximidad pero se tuvo que adaptar a una cultura administrativa que no se cambia por decreto, de modo que el TS tendió a reducirse como un medio al servicio de fines públicos que fijan los administradores públicos.

La ponencia se plantea, en una segunda parte propositiva, cómo salir o, mejor, superar la jaula de hierro de la producción y hacerla compatible con el logro de la "vida buena y autónoma de ciertas poblaciones" en las que la participación es un eje fundamen-

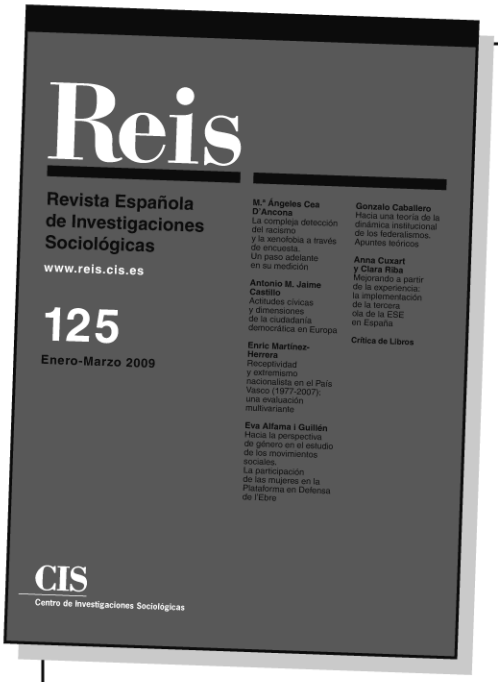
tal mediante oportunidades y experiencias valiosas para los asociados del TS. Esta vida buena tiene como precondición ciertas provisiones y titularidades, en el sentido senniano. Provisiones como son la existencia de bienes básicos y oportunidades reales de conseguirlos, apoyos, servicios, actividades y cuidados y, también, titularidades o derechos, garantías, protecciones, expectativas legítimas y acuerdos beneficiosos. Ambas, provisiones y titularidades, son bienes externos al servicio de bienes internos como los la identidad, el sentido y la misión de las organizaciones sociales.

Se trataría de revitalizar y proyectar un modelo de TS que concilie la esfera de la producción con la esfera de la acción. La primera es instrumental y distributiva, la segunda implica el cultivo del capital social, de la participación, de la abogacía social, del reforzamiento de identidades sociales. Dicho de otro modo el TS se ve obligado, aunque no lo quiera, a ser providente pero también actor político e instituidor de lo social. El desarrollo de la "esfera de la acción" – punto nodal de la ponencia marco -conduce al autor a hacer un esfuerzo conceptual para conciliar los diferentes espacios de la acción del TS: el espacio económico que conecta con el mercado de manera algo confusa, el espacio social como espacio de sociabilidad, si bien la búsqueda de sociabilidades "auténticas" puede ser una suerte de idealismo y, finalmente, la esfera política, como espacio de gobernanza y de participación política que, como en las esferas anteriores, quizás el autor sobre-idealiza como potencialidad por parte del TS.

El autor defiende un modelo pluralista de posibilidades y de búsqueda de un equilibrio entre las mismas. Equilibrio en la sociedad, dentro del TS y en cada entidad. Un equilibrio que no debe ser planificado ya que el propio pluralismo busca un ajuste mutuo de actores, principios, normas, etc. La aspiración al equilibrio de esferas y actores parece ser el objetivo de la nueva acción social del TS. La duda inevitable que se plantea es si la propuesta de vida buena, como proyecto moral, puede obviar los conflictos inevitables de intereses y contradicciones dentro de la sociedad, del TS y de cada entidad. De hecho, el propio nos dice que "puede que haya desigualdad" poniendo en duda la propia posibilidad de un equilibrio autoajustado.

Desde este punto de vista si el diagnóstico de la ponencia es certero y riguroso en cuanto a la actual naturaleza social del TS resulta dudoso que la salida de la jaula de hierro de la producción de bienestar pase por un proyecto moral que sólo contemple el equilibrio de actores, esferas y fines y no introduzca también como factor de análisis los desequilibrios y conflictos que la propia vida social genera de los que no puede escaparse el TS y sus organizaciones.

Es el debate en cada uno de los tres bloques el que introduce un elemento de realismo inevitable y que el lector debe leer detenidamente con el fin de valorar en qué medida el proyecto de reequilibrio de los objetivos del TS en España se ajusta a la realidad tal como la definen los expertos que intervienen en el debate.



Revista Española de Investigaciones Sociológicas

www.reis.cis.es

125

Enero-Marzo 2009

M.ª Ángeles Cea D'Ancona
La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta. Un paso adelante en su medición

Antonio M. Jaime Castillo
Actitudes cívicas y dimensiones de la ciudadanía democrática en Europa

Enric Martínez-Herrera
Receptividad y extremismo nacionalista en el País Vasco (1977-2007): una evaluación multivariante

Eva Alfama i Guillén
Hacia la perspectiva de género en el estudio de los movimientos sociales. La participación de las mujeres en la Plataforma en Defensa de l'Ebre

Gonzalo Caballero
Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos. Apuntes teóricos

Anna Cuxart y Clara Riba
Mejorando a partir de la experiencia: la implementación de la tercera ola de la ESE en España

Crítica de Libros

Directora
Belén Barreiro Pérez-Pardo

Secretaria
Paloma Aguilar Fernández

Consejo Editorial
Enriqueta Aragonés Alabart, Pau Baizán Muñoz, Joaquín Brugué Torruella, Lorenzo Cachón Rodríguez, Miguel Caínzos Fernández, Julio Carabaña Morales, Teresa Castro Martín, Margarita Delgado Pérez, Juan Díez Medrano, Joan Font Fábregas, Rodolfo Gutiérrez Palacios, Antonio Izquierdo Escribano, José María Maravall Herrero, José Antonio Noguera Ferrer, Javier G. Polavieja Perera, Clara Riba i Romeva, Mariano Torcal Loriente

Edita
Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)
Montalbán, 8. 28014 Madrid
www.cis.es - E-mail: publicaciones@cis.es

Precios
Suscripción anual (4 números)

- Electrónica:

Instituciones	160 €
Particulares	50 €

- En papel y electrónica:

	España	Resto del mundo
Instituciones	180 €	220 €
Particulares	60 €	100 €

- Compra de números sueltos en papel:

Cada número	20 €

CIS
Centro de Investigaciones Sociológicas

Solicitudes de suscripción
Mundi-Prensa. Castelló, 37. 28001 Madrid
Tel.: 91 436 37 00 - Fax: 91 575 39 98
E-mail: suscripciones@mundiprensa.es
www.mundiprensa.com

Revista de

Responsabilidad Social de la Empresa

Enero - Abril 2009 nº I

Progreso y empresarios: la importancia de los valores morales 5
Miguel Ángel Galindo Martín

La función económica de la empresa socialmente responsable 13
Juan José Durán Herrera

La responsabilidad Social de las empresas y su compromiso con la sociedad 28
Isabel de la Torre

Revealing the business potencial of CSR: How companies can evaluate the company specific benefits of CSR 46
Manuela Weber

Influencia de la percepción de la dimensión económica de la RSE sobre la satisfacción y la lealtad del consumidor 59
Enrique Bigné Alcañiz, Alejandro Alvarado Herrera, Luisa Andreu Simó, Joaquín Aldás Manzano, y Rafael Currás Pérez

Socio-political and economic influences on corporate environmental responsibility in Europe 78
C. Christopher Baughn y Nancy L. Bodie

Fundación Luis Vives

Precio del número suelto: 12€; **Precio de la suscripción anual:** 30€

Página web: www.fundacionluisvives.org/rse
Edita: Fundación Luis Vives; Plaza de Oriente 7, Bajo izq.
Tel: 91 540 08 78

TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONAL

Director: Oscar Alzaga Villaamil
Secretarios: Jorge Alguacil – Fernando Reviriego

Sumario del número 22 / 2º semestre 2008

ENCUESTA: *Sistema electoral*
Encuestados: Gaspar Ariño Ortiz; Enrique arnaldo Alcubilla; Manuel Delgado-Iribarren; Juan Carlos Gavara de Cara; Pablo Santolaya Machetti
ESTUDIOS
Francisco Fernández Segado, *El control de las omisiones legislativas por el Bundesverfassungsgericht*
Javier Tajadura Tejada, *Constitución y Derechos Históricos: legitimidad democrática frente a legitimidad histórica*
Eduardo Vírgala Foruria, *El intento de disolucion del grupo parlamentario de batasuna: ¿levantamiento del velo o vulneracion de derechos?*
Cesar Aguado Renedo, Sobre la conceptualización de derechos ¿Libertad de información en el seno de un proceso judicial?
Javier Ruiperez Alamillo, *La Constitución y su estudio. Un episodio en la forja del Derecho Constitucional europeo: Método jurídico y régimen político en la llamada teoría constitucional de Weimar (y II)*
NOTAS
José Luis Cascajo Castro, *En torno a una idea metanormativa de la justicia constitucional*
Juan José Solozabal Echavarría, *Algunas consideraciones sobre las reformas estatutarias*
Alberto Anguita Susi, *Reparto de competencias y derechos civiles tras la reforma del Título V de la Constitución italiana*
PANORÁMICAS
María Ángeles Martín Vida, *Panorámica de la actualidad política y constitucional alemana (enero 2007-junio 2008)*
Ángel Sánchez Navarro, *Actualidad política y constitucional belga (2007/2008) Apuntes para entender una crisis*
Juan José Gutiérrez Alonso, *Actualidad política y constitucional en Bolivia*
Antonio de Cabo de la Vega; Marcos Criado de Diego, *Actualidad constitucional en EEUU (2006/2007). La Constitución fuera de la Constitución*
Ángel Sánchez Navarro, *Actualidad política y constitucional francesa (2007/2008) ¿Hacia la V República bis?*
Carlos Ortega SAntiago, *El sistema de fuentes en la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional italiana*
II PREMIO TRC
Leonardo Álvarez Álvarez, *La función de la lealtad en el Estado autonómico*
Isabel Jiménez Sánchez, *Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus*
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Raúl Canosa Usera, *Preparando una mutación constitucional. Comentario a la STC 247/2007*
Ignacio Colomer Hernández, *La prescripción del delito en la doctrina del Tribunal Constitucional. Comentario a la STC 29/2008 de 20 de febrero*
María Luz martínez Alarcón, *Comentario a la STC 12/2008, de 29 de enero, sobre la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*
Juan Manuel Goig Martínez, *Tribunal Constitucional y derechos de los extranjeros. Comentario a la reciente jurisprudencia en materia de extranjería*
CONSEJO DE ESTADO
El dictamen del Consejo de estado 24/2008, de 13 de marzo, sobre el Tratado de Lisboa
RECENSIONES
Alejandro Nieto: *El desgobierno de lo público (*Juan-Ramón Capella)
Pedro Cruz Villalón (Coord.) *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea* (Ignacio Gutiérrez Gutiérrez)
Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Política y Constitución en España (1808-1978)* (Juan Luis de Diego)
Paloma Biglino Campos: *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia* (Miguel Azpitarte Sánchez)
León Martínez Elipe: *Parlamento y Dirección Política* (Fernando Santaolalla López)
José Manuel Martinez Sierra: *La recepción constitucional del Derecho comunitario* (Jorge Alguacil González-Aurioles)
Fernando Reviriego Picón, *Los derechos de los reclusos en la jurisprudencia constitucional* (Luis Delgado Rincón)
Juan Manuel Goig Martínez (coord.), María Acracia Núñez Martínez, Cayetano Núñez Rivero, *El Sistema constitucional de derechos y libertades según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional* (Isabel Martín de Llano)

Publicación semestral. (Número suelto, 12 euros; suscripción anual, 20 euros). Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A. c/ Tomas Bretón, 21. Fax 91 468 19 52 28045 Madrid; UNED. Difusión y Ventas. C/ Bravo murillo, 38. Fax 91 398 75 27. 28015 Madrid

NORMAS DE PUBLICACIÓN

REVISTA ESPAÑOLA DEL TERCER SECTOR
NORMAS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Los trabajos enviados a la Revista Española del Tercer Sector podrán versar sobre cualquier tema relacionado con el Tercer Sector, la gestión de las entidades que lo integran, las áreas en las que trabajan y las políticas que les afectan. Nuestra vocación multidisciplinar nos lleva a solicitar colaboraciones de todas las especialidades científicas, siempre que demuestren un alto nivel de calidad, en particular del Derecho, la Economía, la Sociología, la Gestión, la Política... El texto original ha de ser inédito en castellano y no estar pendiente de publicación en otra revista. Todos los originales deberán someterse al proceso de evaluación de la revista por expertos anónimos ajenos al equipo editorial.

Los artículos deberán ser enviados en copias impresas a *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Plaza de Oriente 7, bajo izda., 28013 MADRID.* La versión electrónica podrá adjuntarse o enviarse a la dirección de correo electrónico

rets@fundacionluisvives.org

y conforme a las siguientes instrucciones:

Se enviarán tres copias en papel, mecanografiadas a doble espacio (sin dejar INTRO entre párrafos), con tamaño de fuente Times New Roman de 12 puntos, buena calidad de impresión, con márgenes de 2,5 cm. en todos los lados y una extensión que no exceda de 40 páginas (incluidos cuadros, figuras, apéndices, etc.). Dos copias deberán ser anónimas. El procesador de textos deberá ser estándar, indicando el programa informático empleado.

La Secretaría de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción, y el Consejo de Redacción, tras estudiar los informes de los evaluadores anónimos, resolverá sobre su publicación en un plazo máximo de tres meses.

En la primera página deberá constar el nombre del autor o autores junto con un breve *curriculum vitae*, además de las direcciones (postal y electrónica) y teléfonos de contacto.

La reseña biográfica del autor podrá ocupar un máximo de 10 líneas

Cada original incluirá en una hoja independiente, un resumen del trabajo de no más de 120 palabras en español y en inglés, así como una lista de palabras clave en los dos idiomas (al menos dos y no más de cinco) y, deseablemente, las referencias a la clasificación científica internacional correspondiente. Las palabras clave facilitarán la búsqueda en la versión digital de la revista, por lo que deben ser suficientemente informativas del contenido.

Las distintas secciones han de numerarse de forma correlativa siguiendo la numeración arábiga (incluyendo, en su caso, como 1 la sección de introducción), y la rúbrica correspondiente se consignará en letras mayúsculas. Consecutivamente, los apartados de cada sección se numerarán con dos dígitos (1.1., 1.2., ...) y tipo negrita, y tres dígitos (1.1.1., 1.1.2., ...) y tipo subrayado.

Los cuadros, tablas y figuras, en su caso, se numerarán de forma consecutiva y siempre con números arábigos. Cada una dispondrá de título y fuente, siguiendo el formato señalado más adelante. Figurarán al final de documento en la versión impresa y en archivo separado en la electrónica.

Las notas se numerarán correlativamente con números arábigos, a espacio sencillo, y serán ubicadas a pie de página, cuidando que se correspondan con un número volado indicado sobre el texto. Sólo incluirán la referencia bibliográfica concreta (por ejemplo, direcciones de Internet) o/y una brevísima anotación, nunca grandes textos. Si estos fueran necesarios, se llevarán al final del trabajo.

Las citas aparecerán en el texto según el formato "autor-fecha" (por ejemplo, Martínez, 2005) y, en su caso, página (Martínez, 2005: 26). Las referencias en el texto que incluyan más de dos autores usarán la fórmula *et al* (Martínez *et al*, 2005).

Las referencias a la literatura invocada en el trabajo figurarán, por orden alfabético de autores, bajo la rúbrica *Referencias bibliográficas* (no numerada) que se incluirá al final del artículo. Las referencias deben corresponderse con las recogidas en el texto, y deberán ser ordenadas alfabéticamente por el primer apellido de los autores y después por el año, siguiendo las siguientes pautas:

- Apellido (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, etc. en caso de existir varias citas de un mismo año), título del libro (en cursiva) o título del artículo (entre comillas), nombre de la revista (en cursiva) y número, editorial (en libros), lugar de publicación y, finalmente, páginas (págs. xxx). En el caso de trabajos no publicados, se incluirá el enlace de Internet "http//" completo, y la fecha de acceso.

En caso de entregar un texto destinado a las secciones de 'Notas y Colaboraciones', 'Hemeroteca', 'Reseñas' y/o 'Documentos', estos deberán tener un máximo de 3 páginas conforme a las instrucciones previstas para la primera parte (secciones de 'Artículos' y 'Panorama') en cuanto al tamaño y tipo de fuente, márgenes, interlineado y notas.

En las secciones de hemeroteca, reseñas y documentos se especificarán en la cabecera del texto el autor, título del libro, editorial, lugar y fecha de publicación del libro reseñado. En el caso de las recensiones de artículos, se indicará el autor, título del artículo, nombre de la revista, número y año, y páginas. El reseñador podrá firmar la reseña al final del texto.

En 'Notas y Colaboraciones' aparecerá en la cabecera del texto el autor, cargo e institución o entidad a la que representa.

En el caso de resultar el original aceptado para su publicación, el autor o autores se comprometen a revisar las pruebas de imprenta pertinentes en un plazo máximo de cuatro días desde su recepción. Los autores recibirán cinco ejemplares del número de la revista en el que resulte publicado el original.

Serán igualmente bien recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas en la revista.

THIRD SECTOR SPANISH JOURNAL
ARTICLES PUBLICATION GUIDELINES

All articles sent to the *Third Sector Spanish Journal* will have to be on any subject related with the Third Sector (management of organisation, areas of work or policies). Our intention is to receive high quality articles from a wide variety of subjects or scientific specialities such as Law, Economy, Sociology, Management or Policy.

All articles should be unpublished and cannot be waiting to be published in another publication. The original copy of the article will have to be submitted to the evaluation of an independent expert who will not belong to the editorial team.

Three printed version of the articles will need to be sent by post to: *Revista Española del Tercer Sector, Fundación Luis Vives, Plaza de Oriente 7, bajo izda., 28013 MADRID.*

The electronic version can be sent by post together with the printed version or by e-mail to

rets@fundacionluisvives.org.

The article's format will have to comply with the following instructions:

- On the front page, the author will have to include the name of author or authors together with a short *curriculum vitae,* with their postal and electronic address and telephone number.
- The text will need to be typed with font "Times New Roman" size 12, double spacing (without spaces between paragraphs) and margins of 2,5cms on all sides.
- The author will have to indicate what programme was used as word processor.
- The extension (diagrams, index and images included) will not exceed 40 pages.

From the 3 printed copies, 2 will need to be anonymous but all need to have on a separate document a short summary of the article (no more than 120 words) in Spanish and English as well as a list of the key words, at least 2 but no more than 5 (in both languages) and, ideally, the references to the international scientific classification applicable to the subject of the article.

The title of the different sections will need to be in capital letters and numbered correlatively using the Arabic numbering (the introduction will count as "1"). The title of subsections will be in bold and numbered according to the section (1.1., 1.2., etc.). If there are any subsections within the subsection, these will be underlined and numbered according to the subsection (1.1.1., 1.1.2., etc.).

Diagrams, tables and images will need to be numbered consecutively with Arabic numbering and sent on a separate electronic document.

Footnotes will also need to be numbered consecutively with Arabic numbering and single space. They will be located at the bottom of each page taking care that the number corresponds to the one assigned on the text.

Quotes will be part of the text with the following format: "author+date" (i.e. Martínez, 2005) and, when applicable, its page (i.e. Martínez, 2005:26). Quotes that include more than 2 authors will use the following format "*et al*" (i.e. Martínez *et al*, 2005).

References to literature included in the text will need to be sent on a separate document under "Bibliographic References" by alphabetical order of authors using the following format:

SURNAME Name, (year of publication, indicating with a, b, c etc. in case there would different publications within the same year), *title of the book* or "title of the article", *name of the journal* and number, publishing house, city of publication and finall y pages (págs xxx).

i.e.: THEUVSEN, Ludwig (2004): "Aspectos motivacionales del salario variable en las ONG", (pp. 117 a 136), *Voluntas*, Volumen 15, No. 2, Junio 2004, Dordrecht.

Authors will receive five copies of the Publications in wich they have participated. If the text of reference was not published, the author will have to include the internet link.

NORMES ABRÉGÉES DE PUBLICATION

Les articles envoyés à la Revue espagnole du troisième secteur doivent être inédits et ne peuvent avoir été publiés ou être en attente de publication dans d'autres revues. Tous les articles originaux doivent être évalués experts externes anonymes et externe à la rédaction de la revue.

L'auteur doit envoyer trois copies imprimées de son article (dont deux doivent anonymes) par courrier postal à l'adresse suivante:

Revista Española del Tercer Sector
Fundación Luis Vives
Plaza de Oriente 7
28013 MADRID
Espagne

La version électronique peut être envoyée à l'adresse

rets@fundacionluisvives.org.

Quand au format, l'article doit être présenté suivant les indications ci-dessous :

- La police utilisée est Times New Roman, taille 12, double ligne, sans espaces entre les paragraphes . Le document doit comprendre des marges de 2,5cm de chaque côté.
- La longueur de l'article ne peut pas dépasser les 40 pages (images inclues).
- Les versions imprimées envoyées par courrier postal doivent être de bonne qualité.
- La mise en page du texte doit être standard et dans un programme informatique communément employé.
- La première page doit inclure le nom de l'auteur ou des auteurs ainsi qu'un court résumé de leur Curriculum Vitae suivi de leur adresse (postale et électronique) et téléphones respectifs.

Pour chaque article, l'auteur doit envoyer un résumé (de maximum 120 mots) en espagnol et en anglais ainsi qu'une liste de mots clefs (entre deux et cinq mots) et les références bibliographiques citées/utilisées suivant la bonne classification scientifique internationale correspondante.

Les différents chapitres doivent être numéroté en utilisant le numéro « 1 » pour l'introduction). Les titres doivent s'écrire en caractères majuscules. Les sous-titres doivent énumérés consécutivement en utilisant deux ou trois nombres simples (1.1., 1.2.; 1.1.1, 1.1.2., etc.). Les sous-titres de deux nombres doivent s'écrire en caractère gras et ceux de trois nombres doivent être soulignés (Ex : **1.1 Sous-titre** ou *1.1.1 Sous-titre*)

Toutes les images (tableaux, figures, etc.) utilisées pour illustrer l'article doivent être numéroté. Par voie électronique, ces images doivent être envoyées séparément.

Les notes de bas de page doivent aussi être numérotées, espacement simple, et placées au bas de la page.

Les citations doivent apparaître dans le texte suivant le format "auteur - date" (par exemple, "Martínez, 2005"). Si nécessaire, il est possible d'également inclure la page (Martínez, 2005 : 26). Les références à plus de deux auteurs doivent suivre la formule *et al* (Martínez *et al*, 2005).

Les références bibliographiques doivent s'inclure en fin d'article sous la rubrique « Références bibliographiques » (sans énumération) par ordre alphabétique des auteurs et en suivant le modèle suivant : Nom de famille (en majuscule) et prénom (en minuscule) de l'auteur, année de publication (entre parenthèse et en distinguant avec les lettres a, b, c, etc. si les références correspondent à des années différentes), titre du livre (en italique) ou de l'article (entre guillemets), nom de la revue (en italique) et maison d'édition, ville de publication et, finalement, les pages (pages xxx). Si la référence est électronique, il faut inclure l'adresse complète Internet "http://www." suivie de la date d'accès.

Par exemple: THEUVSEN, Ludwig (2004): "Aspectos motivacionales del salario variable en las ONG", (pp. 117 a 136), *Voluntas*, Volumen 15, No. 2, Junio 2004, Dordrecht.

Les auteurs recevront cinq exemplaires du numéro de la revue où l'article sera publié.

REVISTA ESPAÑOLA DEL

Tercer Sector

Si está interesado en suscribirse a la versión impresa de la Revista Española del Tercer Sector, por favor complete e imprima la siguiente tarjeta, entregando la parte inferior a su oficina bancaria y haciéndonos llegar la parte superior a la Fundación Luis Vives por fax (91 541 90 52), email (publicaciones@fundacionluisvives.org) o correo postal (Plaza de Oriente 7, Bajo izquierda, 28013 de Madrid)

Deseo **suscribirme** por un coste anual de 25 € para el año 2008 (IVA y costes de envío incluidos) a la Revista Española del Tercer Sector, y les ruego me hagan llegar los ejemplares correspondientes al / los años

_____2006 (números 2, 3 y 4 + número 1 gratis) _____ 2007 (números 5, 6, y 7)
_____ 2008 (números 8, 9 y 10) _____ 2009 (números 11, 12 y 13)

Deseo recibir los siguientes **números sueltos** de la Revista Española del Tercer Sector por un coste unitario de **12 € + costes de envío** (IVA incluido): _____(indique los números que le interesan)

DATOS DEL SUSCRIPTOR (ENVÍO):

ENTIDAD:
Nombre y apellidos:
NIF/ CIF Teléfono
Dirección Email:
CP Localidad Provincia

DATOS DE FACTURACIÓN: (solo si son diferentes del suscriptor)

NOMBRE DE LA PERSONA O ENTIDAD:
NIF/CIF Teléfono
Dirección
CP Localidad Provincia

FORMA DE PAGO

____ Transferencia bancaria (cuenta nº: 0182-5906-83-0200107646 de la Fundación Luis Vives)
____ Cheque ____ Efectivo
____ Domiciliación. Si elige esta opción, por favor rellene la tabla de Datos Bancarios.

DATOS BANCARIOS

Banco/caja
Dirección Sucursal
Localidad
Titular de la c/c
Número de la c/c (20 dígitos)

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo: _____envíos por email, firma digital)

IMPRESO PARA LA OFICINA BANCARIA (en caso de que la forma de pago elegida sea domiciliación bancaria)
Ruego carguen a mi cuenta abajo indicada los recibos que en adelante les remita la Fundación Luis Vives, en concepto de suscripción a la revista española del Tercer Sector.

En _____, a _____ de _____ de _____

Fdo: _____

DATOS BANCARIOS:

Banco/caja
Dirección Sucursal
Localidad
Titular de la c/c
Número de la c/c (20 dígitos)

REVISTA ESPAÑOLA DEL

Tercer Sector

If you are interested in subscribing to the Spanish Journal of the Third Sector, please complete and print this form. Please send it to the Fundación Luis Vives by fax (+34 91 541 90 52), e-mail (publicaciones@fundacionluisvives.org) or by post (Plaza de Oriente 7, Bajo Izquierda, 28013 Madrid, Spain)

I would like to subscribe to the Third Sector's Spanish Journal 2008 issues which has an annual cost of 25€(VAT and postage costs* not included), and I would also like to receive the issues from the following years

_____2006 (issue 2, 3 and 4 + issue 1 is free) _____2007 (issue 5, 6, and 7)
_____ 2008 (issue 8, 9 and 10) _____ 2009 (issue 11, 12 and 13)

I would like to receive a specific issue of the Third Sector's Spanish Journal which has **a cost per issue of 12€+ postage costs*** (VAT included): _____

(Please indicate the issues you would like to receive)

CONTACT DETAILS OF SUBSCRIBER

NAME OF ORGANISATION:
Name and Surname:
Tax Identity Number Telephone
Address E-mail:
Postal Code City State/Region
Country

INVOICE DETAILS: (only if they are different from the subscriber)

NAME OF PERSON OR ORGANISATION:
Tax Identity Number Telephone
Address
Postal Code City State/Region
Country

TYPE OF PAYMENT

____ Bank account transfer:
Bank:
BBVA
C/ Alcalá 16, 1ª Planta, 28014 Madrid, Spain
Account holder: Fundación Luis Vives
IBAN: ES35 0182 2325 0302 0010 7646
Account number: 0182-2325-03-0200107646

____ Cheque

____ Cash

*When we receive this form we will inform you of the postage costs.

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS

La Revista Española del Tercer Sector
abre un plazo de **recepción de materiales**
para su **número 13**, monográfico dedicado al tema
"Innovación en el Tercer Sector"

Se invita a investigadores y expertos que deseen presentar artículos académicos o realizar otras aportaciones en las distintas secciones de la Revista, a que lo hagan **antes del 30 de Junio de 2009** a la secretaría de la revista en el correo **rets@fundacionluisvives.org.**

Los artículos que se presenten deberán de seguir las **normas de publicación** de la revista y pasarán el procedimiento de doble evaluación anónima.

Asimismo, se pueden enviar la secretaría de la Revista Española del Tercer Sector, de forma permanente y sin límite de fechas de recepción, artículos y materiales sobre otros temas que se adecuen a estas mismas normas de publicación.

Revista Española del

Tercer Sector

El noveno número de la Revista Española del Tercer Sector será publicado en el mes de julio y será un número especial, recopilatorio, en inglés.

Además de la Revista Española del Tercer Sector, algunas de las publicaciones más recientes de la Fundación Luis Vives son:

Cuadernos europeos

- Estrategia Europea de Empleo
- Estrategia Europea de Inclusión Social
- Los Fondos Estructurales 2007-2013
- Poniendo en Práctica la Estrategia Europea para la Inclusión Social
- Las perspectiva de los ciudadanos sobre el futuro de Europa

Cuadernos de debate. Foros Tercer Sector

- Inmigración, Gestión de la Diversidad y Tercer Sector Social
- La dependencia funcional y Tercer Sector en España
- Igualdad de trato, de oportunidades y Tercer Sector
- Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones

Cuadernos de gestión

- Guía del Registro Nacional de Asociaciones
- Guía para la aplicación del modelo EFQM en entidades de Acción Social
- Más de 100 consultas frecuentes de la ONL
- Manual práctico de contabilidad en las entidades sin fines lucrativos tras la entrada en vigor de los nuevos PGC de 2007

Libros

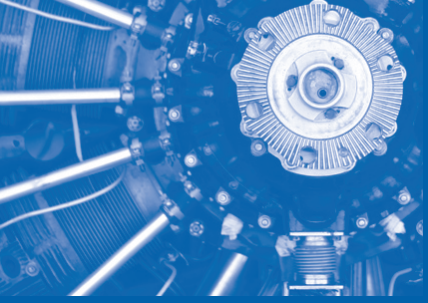
- Problemas sociales de género en el mundo global
- Instrumentos para la gestión de la calidad en las ONG: perspectiva internacional

Revista de Responsabilidad Social de la Empresa

Todas las publicaciones pueden descargarse en www.fundacionluisvives.org, o bien solicitarse en formato impreso por correo electrónico a publicaciones@fundacionluisvives.org, o por teléfono al +34 91 540 08 78.

La Fundación Luis Vives publica, con una periodicidad quincenal, un boletín electrónico de noticias sociales de Europa y de España, cuya suscripción puede hacerse desde www.funcacionluisvives.org

Fundación Luis Vives



Revista Española del

Tercer Sector

Nº10 SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2008

ÍNDICE:

Editorial 11

Artículos

Salvador Giner

El destino de la Sociedad Civil 17

Víctor Pérez-Díaz y Joaquín Pedro López Novo

El reto de las élites filantrópicas en España 51

Demetrio Casado

Régimen institucional en España del sector voluntario y opciones de perfeccionamiento 69

Antonio Ariño Villarroya

Articulación del Tercer Sector en España 107

Panorama

Costanzo Ranci y Emmanuele Pavolini

Nuevas tendencias en la política de cuidados de larga duración en Europa occidental: ¿hacia un mercado social de cuidados? 133

Ewa Les

El Tercer Sector en la Polonia de la postransición 171

Notas y colaboraciones

Silverio Agea

Tendencias de cambio del Tercer Sector en la Unión Europea y en España 191

Luis Cayo Pérez Bueno

Tendencias de cambio del Tercer Sector en Europa y en España 195

Antoni Bruel i Carreras

Tendencias de cambio estratégico en el Tercer Sector Social 199

Francisco Salinas Ramos

Tendencias de cambio del Tercer Sector en Europa y en España 201

Carmen Comos Tovar

Tendencias de cambio de la Economía Social en la Unión Europea y en España. Mención especial a las nuevas leyes sociales en España 203

Reseñas y Hemeroteca Internacional

Redes sociales y sociedad civil 207

El porvenir del altruismo 211

"Public Services and the Third Sector: Rhetoric and Reality" 215

VI Informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España 221

Documentos

El debate sobre la transparencia en el Tercer Sector. Los retos del Tercer Sector ... 227

Los equilibrios del Tercer Sector Una filosofía del pluralismo de funciones 231

Normas de publicación 238

Fundación Luis Vives

UNIÓN EUROPEA
Fondo Social Europeo

9 801886 004004 10