

Revista Española del

# Tercer Sector

Nº1 OCT-DIC 2005

## *El Tercer Sector en España*

- *Artículos*

José Luis Piñar Mañas

Alfred Vernis i Domènech

Gregorio Rodríguez Cabrero

- *Panorama*

Miguel Ángel Cabra de Luna y Rafael de Lorenzo García

José Ignacio Ruíz de Olabúenaga



Fundación Luis Vives

REVISTA ESPAÑOLA DEL  
**Tercer Sector**

Nº1 OCT-DIC 2005



**Fundación Luis Vives**

Revista española del Tercer Sector  
Publicación Cuatrimestral  
Nº1 OCT-DIC 2005

- Versión accesible para personas con discapacidad en:  
**[www.fundaciónluisvives.org](http://www.fundaciónluisvives.org)**

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



**Fundación Luis Vives**

Impreso en España - Printed in Spain  
Dirección de Arte y Producción:  
Carlos Halcón de Villavicencio  
© Fundación Luis Vives

Publicación cuatrimestral  
Precio del número suelto  
P.V.P.: 10 €  
Precio suscripción anual  
P.V.P.: 22 €

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **Director:**

D. Juan A. Gimeno Ullastres,  
profesor de la Universidad Nacional a Distancia (UNED)

### **Subdirección:**

D<sup>a</sup>. Carmen Valor Martínez,  
profesora de la Universidad Pontificia de Comillas - ICADE

### **Secretaria:**

D<sup>a</sup>. Carolina Guerrero Peramos,  
directora de comunicación Fundación Luis Vives

### **Consejo de redacción:**

D. Silverio Agea Rodríguez,  
secretario general de Cáritas Española y director ejecutivo FOESSA

D. 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)

Dña. Paula Cisneros del Prado,  
directora de proyectos de la Fundación Luis Vives

D<sup>a</sup>. Carmen Comos Tovar,  
coordinadora general de la Confederación Empresarial Española  
de Economía Social (CEPES)

D. Rafael de Lorenzo García,  
miembro del Consejo General de la Fundación 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. Carlos Mataix Aldeanueva,  
profesor de la Universidad Politécnica de Madrid

D. Víctor Renes Ayala,  
responsable del Servicio de Estudios de Cáritas Española

D. Gregorio Rodríguez Cabrero,  
profesor de la Universidad de Alcalá

D<sup>a</sup>. Teresa Sanjurjo González,  
directora de la Asociación Nacional de Fundaciones

D. Joan Subirats Humet,  
profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona

D. Alfred Vernis Doménech,  
profesor ESADE - Universidad Ramón Llull

## CONSEJO ASESOR

Cruz Roja Española - Leopoldo Pérez Suárez, secretario general. Cáritas Española - Silverio Agea Rodríguez, secretario general. Confederación de Centros de Desarrollo Rural - Juan Manuel Polentinos Castellanos, gerente. Plataforma de Organizaciones de Infancia - Juan Merín Reig, presidente. Unión de Asociaciones Familiares - Isabel Pizarro. Federación Nacional de la Mujer Rural - Juana Borrego Izquierdo, presidenta nacional. Federación de Mujeres Progresistas - Carmen Toledano Rico, directora ejecutiva. Federación de Scouts de España - Julio del Valle Iscar, secretario general. Organización Juvenil Española - José Antonio Callén, presidente. Unión Democrática de Pensionistas y Jubilados - Paca Tricio, directora. Confederación Coordinadora de Minusválidos Físicos de España - Roser Romero Soldevilla y Ana Aparicio Menéndez, asesoría jurídica. Comité Español de Representantes de Minusválido - Luis Cayo, director general. Unión Española de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente - Luciano Poyato Roca, presidente. Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España - José Luis García Quiñones, secretario técnico. Comisión Española de Ayuda al Refugiado - Enrique Santiago Romero, secretario general. Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España - Mustapha Rabet, presidente de ATIME. Confederación española de organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual - Paulino Azúa Berra, director gerente. Confederación Estatal de Personas Sordas - Mar Amate García, directora gerente. Fundación ESPLAI - Carles Barba Boada, director. Fundación Secretariado Gitano - Isidro Rodríguez, director gerente. Fundación Juan Ciudad Orden Hospitalaria San Juan de Dios - Calixto Plumed Moreno, director. Organización Nacional de Ciegos Españoles - Carlos Rubén Fernández Gutiérrez. Vicepresidente 3.º de ONCE y presidente de Fundación ONCE. Unión Romani - Antonio Torres, director gerente. Médicos del Mundo - Antonio González, director gerente. Plataforma de ONG de Acción Social - Fernando del Rosario, presidente. Fernando Velasco Fernández, profesor titular Universidad Rey Juan Carlos. Adolfo Jiménez, secretario general de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Miguel Cruz Amorós, director de Fiscalidad Price Waterhouse. Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) - Carlos Balado, jefe de la división de obra social. Caixa Galicia (Caja de Ahorros de Galicia) - obra social, Manuel Aguilar López, director obra social.

## ÍNDICE:

### EDITORIAL

*Juan A. Gimeno Ullastres* ..... 9

### ARTÍCULOS

José Luis Piñar Mañas

*Tercer Sector, sector público y fundaciones* ..... 15

Alfred Vernis i Domènech

*Tensiones y retos en la gestión  
de las organizaciones no lucrativas* ..... 37

Gregorio Rodríguez Cabrero

*Los retos del Tercer Sector en España  
en el espacio social europeo. Especial  
referencia a las organizaciones de acción social* ..... 63

### PANORAMA

Miguel Ángel Cabra de Luna y Rafael de Lorenzo García

*El Tercer Sector en España:  
ámbito, tamaño y perspectivas* ..... 95

José Ignacio Ruiz de Olabúenaga

*El Tercer Sector español  
y sus Campos de Actuación* ..... 135

### NOTAS Y COLABORACIONES

Fundación Esplai ..... 163

FEMUR ..... 167

Federación de Mujeres Progresistas ..... 171

FEAPS ..... 175

ONCE ..... 179

AOMD ..... 183

CEPES ..... 185

CECA ..... 189

## HEMEROTECA INTERNACIONAL

- *Las ONG del siglo XXI* ..... 195
- *Il ruolo del bilancio sociale nelle organizzazioni di Terzo Settore* ..... 199
- *Regulatory Landscape* ..... 201

## RESEÑAS

- *La sociedad civil global* ..... 205
- *Informe de la Alianza Mundial contra la Pobreza y de la Campaña del Milenio en España* ..... 207
- *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas; claves para el fortalecimiento institucional del Tercer Sector* ..... 211

## DOCUMENTOS

Carolina Guerrero

- Las ONG ante la brecha digital*
- Ciudadanas de pleno derecho*
- en la Sociedad de la Información* ..... 217







# EDITORIAL

*El Director*

*Madrid, octubre de 2005*

La denominación *tercer sector* engloba un conjunto de entidades muy diversas que a veces se identifican con otras expresiones como: entidades sin ánimo de lucro, organizaciones no gubernamentales, economía social, fundaciones y asociaciones, sociedad civil...

Entre el sector privado lucrativo y el sector público se sitúan un sin fin de organizaciones que parece más fácil nombrar de manera negativa (no lucrativas y no gubernamentales) que definir por sus propias características. Probablemente, porque en el mismo bloque podemos incluir organismos y realidades muy diferentes.

Con todo, existe un cierto consenso respecto a qué incluimos bajo esas denominaciones y qué características podemos considerar comunes en todas ellas:

- son organizaciones formalmente constituidas;
- privadas ( de ahí “no gubernamentales”);
- que no reparten propiamente beneficios (“no lucrativas”).

En muchas de ellas concurren dos circunstancias adicionales:

- la presencia de trabajo desinteresado (voluntariado, patronos...) y
- una actividad que, de alguna forma, contribuye al interés general.

Estas dos características acotan el vasto mundo de entidades variopintas en un conjunto más claramente definido y pone el acento en la parte más “social” o desinteresada del tercer sector.

Un Tercer Sector que, en su sentido más amplio, puede emplear a tres millones de trabajadores y suponer ya cifras cercanas al 10% del PIB, tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea. Tantos recursos utilizados y unos objetivos tan relevantes exigen una atención profunda que, pensamos, no se ha dedicado en España hasta el momento.

Por ello, nace la Revista Española del Tercer Sector que pretende reunir los más elevados requisitos de calidad, comparable con las más rigurosas publicaciones científicas, y prestar atención exclusiva a materias que no encuentran en otras publicaciones la atención que, en nuestra opinión, merecen.

La revista nace independiente de cualquier organización política o religiosa y de cualquier interés económico o grupo de presión. Bajo la iniciativa y apoyo de la Fundación Luis Vives se define a sí misma como no lucrativa.

La Revista Española del Tercer Sector se dirige, en primer lugar, a todas las personas e instituciones que trabajan en este ámbito y a los estudiosos de los problemas derivados de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, del análisis de sus 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, incluso a los responsables de las políticas conectadas a las empresas que interactúan con aquellas entidades.

Queremos ofrecer a todas esas personas un conjunto de materiales de referencia que ayuden a conocer mejor la realidad sobre la que trabajan y a ganar en eficiencia en el desempeño de sus tareas. Poniendo el acento en aspectos permanentes y estructurales, sin perder por ello la conexión con los problemas de actualidad que afectan al Tercer Sector.

Para ello hay que partir de un planteamiento riguroso en la selección de los materiales publicados y contar con expertos en de todos los campos cien-

tíficos afectados. La Economía, el Derecho, la Sociología, la Gestión y la Política tendrán cabida en sus páginas.

Pretendemos lograr una revista de reflexión y debate, con aportaciones académicas y de las personas con más experiencia en los campos tratados. Estas aportaciones pasarán una rigurosa selección por dos evaluadores anónimos y el consejo de redacción.

Los análisis del mayor nivel se ampliarán con: otros panoramas generales, colaboraciones del sector, repaso de trabajos internacionales, información sobre publicaciones de interés y documentación relevante. El formato electrónico complementará su difusión y utilidad.

- **Este número 1**, ejemplo del esquema general que se pretende, ofrece una reflexión sobre los principales problemas del Tercer Sector en estos momentos y los retos que tiene planteados en sus distintos campos. En la primera parte se incluyen tres **artículos**, de carácter científico y con rigor universitario, que enfocan algunos de los temas relevantes que afectan al Tercer Sector desde distintas perspectivas: el Derecho, la gestión económica y la Sociología.

En la sección de **panorama** se busca tener una revisión del tema elegido, a través de una síntesis de datos o trabajos existentes sobre el mismo. En este caso, se pretende ofrecer una visión del tercer sector su realidad jurídica, sus principales datos sus campos de actuación.

- **Notas y colaboraciones** es una sección que se ofrece a las organizaciones colaboradoras y las personas que trabajan en el Tercer Sector, de forma que puedan conocerse sus opiniones sobre los temas que les preocupan.

En este número hemos hecho una encuesta indicativa, entre algunas de las organizaciones más representativas del sector, sobre los principales problemas y retos que tiene planteados este colectivo según su propio juicio.

Las tres últimas secciones, necesariamente más reducidas, pretenden acercar algunos de los trabajos que sobre los mismos temas se publican en revistas internacionales, en formato de libro o como documentos de muy diversa filiación y características. No se busca su reproducción sino su reseña, para que se conozca lo fundamental de su contenido y cómo encontrarlo.

Creemos que, con todo ello, los destinatarios de nuestra revista conseguirán un conjunto de materiales de útiles y variados en cuanto a enfoques, profundidad y características.

- **Los siguientes números**, cuatrimestrales, podrán ser monográficos (tenemos en preparación temas como la financiación o la dependencia) o abiertos, en los que se recogerán los artículos y colaboraciones que se vayan recibiendo. Por ello, se efectúa un llamamiento para el envío de trabajos sobre cualquier tema relacionado con el Tercer Sector, las áreas en las que trabajan las entidades que lo integran y las políticas que les afectan. Nuestra vocación multidisciplinar nos lleva a solicitar colaboraciones de todas las especialidades científicas, y en particular de: Derecho, la Economía, la Sociología, la Gestión, la Política...

Serán igualmente bien recibidas sugerencias de temas y otras colaboraciones para cualquiera de las secciones previstas como: notas, reseñas, documentos, informes, experiencias...

De este modo la *Revista Española del Tercer Sector* quiere ser no sólo un instrumento instructivo, documental e informativo sino también un canal por el que puedan difundirse las reflexiones realizadas en el seno del propio sector. Así su capital humano estará cada vez más preparado y será reconocido socialmente.





## TERCER SECTOR, SECTOR PÚBLICO Y FUNDACIONES

José Luis Piñar Mañas  
*Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad San Pablo-CEU*

### RESUMEN

En este artículo se establece primero una aproximación al concepto Tercer Sector. En segundo lugar, se resalta la importancia que el Tercer Sector tiene en el Derecho Administrativo actual y del futuro, así como en la propia Administración Pública. En tercer lugar, el autor explica algunas de las cuestiones que la figura fundacional plantea en el ámbito del Derecho Administrativo, haciendo una aproximación a dos cuestiones capitales: por un lado el régimen del protectorado, hoy claramente obsoleto; por otro el de las fundaciones de iniciativa pública.

### PALABRAS CLAVE:

Fundaciones, protectorado y Derecho Administrativo.



## ABSTRACT

In this paper, the author firstly approaches the concept of the Third Sector. Secondly, the importance of Third Sector in the discipline of Administrative Law is highlighted, as well as the implications it will have on the discipline in the future. The author also comments on its impact on public administration. Thirdly, the author explains some of the issues arising from foundations from a legal perspective; in particular, the regime of register (“protectorado”), which according to the author is clearly obsolete, and the foundations created by public initiative.

## KEY WORDS:

Foundations, Trusts, Register and Administrative Law.

## 1. INTRODUCCIÓN

Es ya de sobra conocida la sentencia del Tribunal Constitucional 18/1984, de 7 de febrero, en la que se señala, con carácter general, que “es propio del Estado Social de Derecho la existencia de entes de carácter social, no públicos, que cumplen fines de relevancia constitucional o de interés general”, y que la configuración del Estado como Estado Social de Derecho “viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una actuación mutua Estado-Sociedad” (Piñar, 1992, p. 9).

En un estado social, pues, como es el español según dispone expresa y claramente el artículo 1º de la Constitución, es imprescindible la interrelación entre lo público y lo privado. Es imprescindible, en suma, el vínculo entre el Tercer Sector y el sector público.

Partiendo de esa base, los temas que abordaré a continuación son los siguientes. Una aproximación al siempre difícil concepto *Tercer Sector* y la importancia que el Tercer Sector tiene en el Derecho Administrativo actual y del futuro, así como en la propia Administración Pública. Importancia desconocida o prácticamente ignorada hasta la fecha, y en cualquier caso no suficientemente resaltada. Al término, y por descender a un terreno más concreto, me ocuparé de algunas de las cuestiones que la figura fundacional plantea en el ámbito del Derecho Administrativo. Haré una aproximación a dos cuestiones capitales: el régimen del protectorado, hoy claramente obsoleto, el de las fundaciones de iniciativa pública (véase también Piñar, 2003).

## 2. SOCIEDAD CIVIL Y TERCER SECTOR. LA COMPLEJIDAD DE AMBOS CONCEPTOS.

Antes de comenzar he de llamar la atención acerca de una cuestión previa de primera magnitud: el de Tercer Sector es un concepto, confuso y equívoco, además de, todavía, poco conocido. Pese a ello, será el empleado. Sin que ello signifique olvidar que se trata de un concepto puramente convencional que, aunque admitido, carece de expresa traducción o reconocimiento jurídicos<sup>1</sup>. Sin embargo hay estudios no del tercer sector en cuanto tal, sino de las instituciones que lo integran<sup>2</sup>.

Quizá las dudas conceptuales se deban en parte a que sólo desde hace algunos años se habla del Tercer Sector. Sea cual fuera el origen de la expresión, lo cierto es que fue en los primeros años setenta cuando se utilizó por primera vez<sup>3</sup>. Nace como un concepto residual, para distinguirlo del sector público (el primer sector) y del sector lucrativo (el segundo sector). Y es este dato, el de su carácter residual, el que nos confunde y complica. Como también nos confunde la propia terminología, sobre cuya utilización no hay acuerdo unánime. En ocasiones se habla de *Sector Terciario* cuando debería decirse *Tercer Sector*, y no faltan quienes llaman *Tercer Sector* a una realidad diferente de la que usualmente se entiende por tal<sup>4</sup>.

En otra ocasión tuve la oportunidad de referirme a las dificultades que entraña concretar lo que ha de entenderse por Tercer Sector (Piñar, 2000). Frente a la, en principio, más sencilla delimitación de lo que se entiende por sector público y por sector lucrativo resulta sumamente difícil definir el tercero. Podríamos considerar desde una perspectiva residual<sup>5</sup> –presente en el origen mismo del concepto– que el Tercer Sector es simplemente el integrado por las entidades no incluidas ni en el primero ni en el segundo (Ponzanelli, 1996, p.1). Pero, de inmediato, surgen las dudas.

---

<sup>1</sup> En ocasiones se utilizan otros términos que no siempre coinciden en su contenido. Así, no son equivalentes Tercer Sector y Sector no Lucrativo. También se habla con cierta frecuencia y cada vez más repetidamente, de “sector voluntario” (Dunn, 2000). Hay que decir, por cierto, que no es siempre correcto ni posible trasladar o intentar hacer coincidir términos anglosajones y continentales. He aquí un simple ejemplo: La Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre *El fomento del papel de las asociaciones y Fundaciones en Europa*, Com(97) 241 final, de 6 de junio de 1997, tiene en inglés el siguiente enunciado: *Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe*. En algunos textos legales se utiliza la expresión ONG, organizaciones no gubernamentales. A veces, ciñéndose más a planteamientos económicos, se utiliza la expresión de organizaciones de economía solidaria. Véase, por ejemplo, la Ley colombiana 454, de 4 de agosto de 1998, por la cual se determina el marco conceptual de la economía solidaria, se aprueban determinadas disposiciones organizativas y se regula la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa. En su artículo 2º, “Definiciones”, se establece: “Para efectos de la presente Ley, denominase economía solidaria al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía”.

<sup>2</sup> Además de las obras citadas más abajo, puede verse por ejemplo, en Italia, Alleva (2004). El estudio analiza el régimen de los diversos “enti *non profit*”

<sup>3</sup> Sobre ello véase el magnífico trabajo de Ricardo Sánchez Rivera, junto con Carlos Parames, sobre el Tercer Sector en España, en Piñar Mañas (2000). Se considera que el término fue utilizado por primera vez bien por Amitai Etzioni en su artículo “The Third Sector and Domestic Missions”, *Public Administration Review*, número 33, julio-agosto, 1.973, o por Theodore Levitt (*The Third Sector; new tactics for a responsive society*, AMACOM, New York, 1.973), sin olvidar a Burton Allen Weisbrod en su trabajo “Towards a theory of the voluntary non profit sector in a Three Sector Economy”, en la obra colectiva *Altruism, Morality and Economic Theory*, Edmund S. Phelps- Russell Sage Foundation, New York, 1.975, págs. 171 y ss.

Además de considerar criticable una definición negativa y residual como la expuesta, lo cierto es que nos aboca a un sector extraordinariamente amplio, dispar, heterogéneo, compuesto, literalmente, por partes de diversa naturaleza. ¿Es posible hablar con propiedad de un único sector en el que se integrarían partidos políticos, sindicatos, asociaciones de empresarios, entidades religiosas, fundaciones, asociaciones, cámaras de comercio, colegios profesionales, obras sociales, mutualidades, entidades deportivas, etc.? ¿A qué constelación a qué entidades estamos refiriéndonos? (Rodríguez Piñero y cols., 1993).

No todo lo que no es ni poder público ni sector lucrativo puede o debe incluirse en el tercero, al menos a los efectos de lo que ahora nos interesa. Quiero decir que no se puede considerar incluidas entidades como los partidos políticos, los sindicatos o las patronales, aunque también sean entidades que en principio no son lucrativas. Para intentar esclarecer algo la cuestión hay que decir que cuando hablamos de Tercer Sector nos referimos, como he apuntado, al diferente al público y al lucrativo. Es, pues, *privado y no lucrativo*. Lo cual exige diferenciarlo del llamado sector no lucrativo y de la llamada sociedad civil.

Se ha dicho que la “idea-clave” del *Contrato Social* de Rousseau “es la elaboración del concepto de *sociedad civil*, su separación del concepto de Estado y la subordinación de éste a aquélla” (Tuñón de Lara, 1996, p. 12). Rousseau “busca la clave de bóveda en que descansa el edificio de la sociedad civil. Es «el acto por el cual un pueblo es tal pueblo». Siguiendo a Grocio, dice Rousseau que «un pueblo es un pueblo antes de darse un rey». El acto de darse un rey supone una deliberación pública: la constitución de la sociedad civil, es decir, del cuerpo social soberano. Según Rousseau el hombre llega a ese acto mediante el pacto o contrato social, único que exige el consentimiento unánime de cuantos en él participan” (Tuñón de Lara, 1996, p. 13).

---

<sup>4</sup> Vayan algunos ejemplos, el primero de una incorrecta utilización de la expresión “sector terciario”; el segundo, de una incorrecta utilización de la expresión “tercer sector”: el *documento de reflexión de la Comisión de las Comunidades Europeas “La Comisión y las Organizaciones no Gubernamentales: el refuerzo de la colaboración”*, COM (2000) 11 final, de 18 de enero de 2000, al definir las entidades a las que se refiere señala: “En un sentido más amplio, los sindicatos y organizaciones sectoriales o profesionales pueden también considerarse como ONG. Sin embargo, el presente documento trata esencialmente de las organizaciones activas en el conocido como “sector terciario”, es decir, en ámbitos que no dependen ni del Gobierno ni del sector comercial” (pág. 4). García Santesmases, en el “Prólogo” a Jacques (2000), escribe: “La pérdida de la capacidad de maniobra del estado, la reducción de sus funciones y el decrecimiento en la importancia de la solidaridad y del universalismo va propiciando un aumento de la desigualdad social. Ya hemos hablado de la dificultad de las clases medias de soportar la presión fiscal cuando ven los beneficios desorbitantes del primer sector, y viven el miedo de correr la suerte del **tercer sector** lanzado al paro, a la exclusión social y al trabajo precario” (pág. 14).

<sup>5</sup> Se ha hablado del tercer sector como “categoría residual” (Álvarez de Mon, 1998, p. 59)

Hay que decir sin embargo que en la obra de Rousseau es seguramente más apropiado hablar de “estado civil” que de “sociedad civil”. En su construcción, en efecto, el pacto social produce el tránsito del “estado de naturaleza” al “estado civil”. Sea como fuere, el concepto de sociedad civil que ahora se utiliza tiene otro significado.

Quizá haya sido Víctor Pérez Díaz (1995) quien con más detenimiento ha estudiado entre nosotros -desde la sociología-, la sociedad civil. Siguiendo a Oakeshott ha apuntado que “la expresión «sociedad civil» se refiere a un intento de «teorizar» (quizá deberíamos decir, mejor, «conceptualizar») una experiencia histórica específica: la tradición de (al menos) dos/tres siglos (ininterrumpida y todavía en curso) de un núcleo conjunto de instituciones socioeconómicas y políticas (vinculadas a algunas disposiciones culturales) de algunas naciones del Atlántico norte. Otras naciones (especialmente de la Europa continental) se han ido incorporando a esta tradición en fechas más recientes y de una manera discontinua; de forma que hoy parece haber un amplio acuerdo en que tales instituciones han tenido éxito, y son, por ello, objeto de imitación y difusión. El núcleo institucional ha consistido en la combinación de: un gobierno limitado y responsable, que opera bajo el imperio de la ley (*the rule of law*); una economía de mercado (que implica un régimen de propiedad privada); un abanico de asociaciones voluntarias (políticas, económicas, sociales y culturales), y una esfera de debate público” (p. 16).

Sin perjuicio de volver más adelante sobre el concepto de sociedad civil, merece la pena detenerse en ese dato del origen de la sociedad civil en los países anglosajones, donde la tradición en tal sentido es mucho más intensa y está más consolidada que en los países de la Europa continental. Aquí estamos sin duda ante un Tercer Sector emergente, en el marco de una sociedad civil emergente que lleva mucha desventaja a la sociedad civil de los países anglosajones.

Como recientemente he tenido ocasión de señalar (Piñar, 2005), la sociedad estadounidense, pasa por ser una de las más dadas al asociacionismo y a la participación ciudadana en beneficio de la colectividad. Tocqueville (1971, p. 193) dice: “Las instituciones libres que poseen los habitantes de los Estados Unidos, y los derechos políticos de que hacen tanto uso, recuerdan constantemente, y de mil maneras, a todo ciudadano que vive en sociedad. A cada momento dirigen su espíritu hacia la idea de que el deber y el interés de los hombres consisten en ser útiles para sus semejantes; y como no encuentran ningún motivo particular para aborrecerlos, puesto que no son jamás ni sus señores ni sus esclavos, su corazón se

inclina fácilmente al lado de la benevolencia. Se ocupan en primer término del interés general por necesidad y después por conveniencia; lo que era cálculo se convierte en instinto; y a fuerza de trabajar por el bien de sus conciudadanos, adquieren finalmente el gusto y el hábito de servirlos”.

El asociacionismo en Estados Unidos surge de la iniciativa de los propios ciudadanos. No se impone desde arriba. No son los movimientos ilustrados o religiosos los que mueven a la colaboración benéfica o filantrópica, sino los individuos mismos. Por eso no encontramos en Estados Unidos un recelo hacia los llamados cuerpos intermedios como el que caracterizó la Europa de los siglos XVIII y XIX incluso los primeros años del XX. No hay lucha contra las manos muertas porque la iniciativa social surge de las manos vivas. Lo cual se refleja incluso en el marco constitucional. En virtud de la Primera Enmienda a la Constitución (1787): “El Congreso no podrá aprobar ninguna ley conducente al establecimiento de religión alguna, ni a prohibir el libre ejercicio de ninguna de ellas. Tampoco aprobará ley alguna que coarte la libertad de palabra y de imprenta, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar reparación de cualquier agravio”. Esta enmienda, basada en la propia realidad de Estados Unidos, refleja y al mismo tiempo produce el desconocimiento de un poder religioso de la entidad del que existe en Europa, que tan decisivo ha sido en la vertebración de las entidades no lucrativas. Además, el principio de “fragmentación constitucional de la soberanía” (Himmack y Young, 1993) refuerza directa e indirectamente el desarrollo de un tejido social de gran presencia y sumamente activo. En Inglaterra las organizaciones voluntarias han tenido gran protagonismo desde la época de los Tudor (Dunn, 2000, p. 2).

En la Europa continental el impulso se da, sin embargo, desde la Iglesia y la aristocracia. Los cuerpos intermedios más que en la idea de participación se basan en la idea de propiedad (por mi parte he dicho, sin embargo, en más de una ocasión que el derecho de fundación es manifestación del derecho de participación). De ahí la crisis de las Manos Muertas, que tiene un exponente en las duras palabras de Turgot en la *Enciclopedia* de Diderot y D’Alambert<sup>6</sup>. Además no hay fragmentación de la soberanía, sino atribución a la representación popular articulada en torno a los parlamentos nacionales, sin reconocimiento de otras posibles fuentes.

Hoy ambos sistemas tienden a confluir. La llamada sociedad civil se ve cada vez más reforzada en Europa, al tiempo que se produce una eviden-

<sup>6</sup> TURGOT no duda en afirmar que las fundaciones son fruto de la vanidad humana. Véase Piñar Mañas y Real Pérez (2000).

te “fragmentación del poder”. Además, tanto en América como en Europa se buscan nuevas fórmulas de colaboración social que refuercen el llamado Tercer Sector o sector no lucrativo privado, voluntario y filantrópico.

Ese fortalecimiento es patente, sobre todo, a raíz de dos fenómenos coetáneos y de signo dispar: por un lado la caída de los sistemas del socialismo real; por otro, la redefinición del papel del estado en las sociedades occidentales. En ambos casos se produce un evidente cambio de rol de los poderes públicos. En los países del este el estado pierde poder frente a los grupos de presión e intereses económicos que pretenden suplantarlo y llenar ilegítima y antidemocráticamente el vacío gubernamental producido. En los países occidentales, sin embargo, el Estado otorga mayor protagonismo a la sociedad civil desde la consolidación de las instituciones democráticas y la idea de “estado mínimo”.

Ese que he llamado sector no lucrativo, privado y filantrópico es el que, en mi opinión, debe ser tomado ahora en cuenta. Primero, porque es el que realmente está modificando las relaciones de la Administración con la sociedad civil. Segundo, porque es en él donde encuentran lugar las fundaciones, (en las que he de centrar la atención en la segunda parte de estas páginas).

En cualquier caso, el Tercer Sector incluye entidades tanto de naturaleza institucional como corporativa. Es decir, entidades que persiguen fines diferentes a los de sus miembros que se rigen por el principio burocrático y tienen una base patrimonial (fundamentalmente las fundaciones) y entidades que persiguen fines que coinciden en lo esencial con los de sus miembros que, en su organización, se rigen por el principio democrático o participativo y que tienen base personal (fundamentalmente corporativas o asociativas).

Por otra parte, el Tercer Sector suele hacer referencia a organismos del que podríamos denominar ámbito social, altruista o filantrópico. De este modo, las notas características del Tercer Sector, en lo que ahora nos interesa, serían las siguientes:

1. - Agrupaciones dotadas de forma jurídica y una determinada organización.
2. - Carentes de ánimo de lucro.
3. - De naturaleza y origen privado y voluntario.
4. - Su finalidad principal ha de ser de índole altruista o filantrópica.

### 3. LA IMPORTANCIA CRECIENTE DE UN SECTOR EMERGENTE.

El sector así definido incluiría, principalmente asociaciones y fundaciones. Y hay que decir que se trata de un sector emergente cuya entidad e importancia se incrementa de forma constante y significativa.

A ello se ha referido, por ejemplo, la Comisión Europea, que en su Comunicación sobre *El fomento del papel de las Asociaciones y Fundaciones en Europa*<sup>7</sup> señala que éstas “están desempeñando un importante papel en casi todos los ámbitos de la actividad social, contribuyendo a la creación de empleo, a la ciudadanía activa y a la democracia, proporcionando una amplia gama de servicios, desempeñando un papel de primera importancia en el deporte, representando los intereses de los ciudadanos ante las administraciones públicas, asumiendo una función muy importante en la salvaguarda de los derechos humanos y ejerciendo una actividad esencial en las políticas de desarrollo... A lo largo de los años han venido aportando una contribución creciente al desarrollo de Europa, faceta ésta que debería fomentarse y ampliarse” (apartados I.1. y I.1.1.).

La comisión ha resaltado asimismo la importancia social (apartado 7) y política (apartados 8 y 9) del sector generalizable en y para todos los estados miembros (véase la Comunicación y Doyle, 1996).

En España la importancia del sector es cada vez más notable. Así lo ha puesto de manifiesto Ricardo Sánchez Rivera (en Piñar, 2000), en un magnífico y muy reciente trabajo. Se considera que mientras que el número de empleos en España creció un 15% entre 1990 y 2000, en el caso del tercer sector (en su más amplio sentido de economía social) el aumento fue del 58%. Se estima que la economía social en España supone entre un 5 y un 6% de la riqueza del país y que el Tercer Sector representa el 7% del total de empleos<sup>8</sup>.

El gran potencial que representa el tercer sector impone que desde el derecho público se le preste especial atención. No en vano, uno de los motivos de la emergencia del sector es la retirada del Estado o de las Administraciones Públicas derivada de la llamada crisis del Estado de bienestar. Lo cual exige, como ya apuntaba el Tribunal Constitucional en su temprana

<sup>7</sup> COM(97) 241 final, de 6 de junio de 1997.

<sup>8</sup> Según un informe promovido por la Fundación ONCE y la Confederación Empresarial Española para la Economía Social (CEPES). Véase también *Las ONG y las fundaciones y su contribución al empleo*, Instituto Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000.



Sentencia 18/1984, citada al comienzo de este trabajo, que se produzca una estrecha interrelación Estado-sociedad en la consecución del interés general.

#### 4. TERCER SECTOR, DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Pese a la entidad del sector, el Derecho Administrativo permanece prácticamente al margen del fenómeno. Y sin embargo estamos, seguramente, ante uno de los mayores retos del Derecho Administrativo y de las administraciones públicas. Es imprescindible definir las relaciones entre el sector público y el Tercer Sector (Gidróń y cols., 2000; Van Til, 2000).

El *Informe sobre Desarrollo Mundial 1999-2000* del Banco Mundial (p. 122) llama la atención acerca del necesario vínculo que debe existir entre las administraciones públicas (en particular las llamadas “subnacionales” o locales) y la sociedad civil. Se afirma expresamente que “la «sociedad civil» puede ser un complemento de la administración local en la búsqueda de una gestión de gobierno más eficaz y sensible a las necesidades”. Señala asimismo que “los gobiernos deben alentar la participación de la sociedad civil en una buena gestión de gobierno” y deben “estar dispuestos a aprovechar los recursos que ofrecen estos grupos” (los integrantes de la sociedad civil), aunque sugiere que debe actuarse con precaución pues “puede darse el caso de que (las organizaciones cívicas) reflejen solamente las opiniones de un segmento muy pequeño de la población” y subraya el hecho de que “una vez que los movimientos democráticos alcanzan sus objetivos inmediatos, la energía de la sociedad civil suele disiparse”. Por su parte, el art. 14.2 de la *Carta Social Europea* de 1961<sup>9</sup> señala que, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, los Estados “se comprometen a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios”.

En el ámbito comunitario las relaciones entre el Tercer Sector y las instituciones europeas son cada vez más intensas. Los vínculos entre ambos se reconocieron ya, incluso formalmente, en la Declaración 23 del Tratado de la Unión Europea de 1992, según la cual “la Conferencia destaca la importancia que tiene, para conseguir los objetivos del artículo 117 del Tratado

---

<sup>9</sup> *Carta Social Europea*, del Consejo de Europa, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961. Ratificada por España en abril de 1980.

constitutivo de la Comunidad Europea, la colaboración entre ésta y las asociaciones de solidaridad y las fundaciones, como instituciones responsables de establecimientos de beneficencia y de servicios sociales”. El ya citado documento de reflexión de la Comisión (*La Comisión y las Organizaciones no Gubernamentales: el refuerzo de la colaboración*<sup>10</sup>) ha resaltado la importancia de la participación de las organizaciones no gubernamentales en la definición de las políticas europeas o en “la formación de una política pública europea, que se considera generalmente como una condición previa para establecer una verdadera entidad política europea”. Así como también de su contribución “a promover la integración europea de una manera práctica y a menudo desde una base popular” (p. 5). Además se hace eco de los problemas que obstaculizan la cooperación entre las instituciones europeas y las ONG y apuesta decididamente por un reforzamiento del diálogo entre unas y otras.

En nuestro ámbito, el reto que debe afrontar el Derecho Administrativo y la Administración Pública (que no puede infravalorarse en absoluto) está sin duda a la altura del que ha debido asumir a raíz del fenómeno privatizador. Los frentes en los que ha de moverse son al menos dos:

- Por un lado ha de considerar el peso de las entidades del Tercer Sector en la definición de políticas (Lauraga, sin fecha)<sup>11</sup> y en el fortalecimiento de la democracia participativa. Si en alguna ocasión se ha llegado a decir que elemento esencial del Derecho Administrativo es la participación, mucho más lo debe ser ahora a través de las organizaciones del Tercer Sector y entre ellas las fundaciones (que no son mera manifestación de la autonomía de la voluntad en ejercicio del derecho de propiedad: fundaciones como patrimonios adscritos a un fin de interés general), son expresión del derecho de participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2 de la Constitución).
- Por el otro, es imprescindible valorar el hecho de que no pocas responsabilidades que hasta no hace mucho se consideraban propias de los poderes públicos (sobre todo en el seno del apogeo del estado del bienestar) han pasado ahora o están pasando al ámbito de las organizaciones del Tercer Sector, en un proceso cuando menos tan intenso como el privatizador.

---

<sup>10</sup> COM(2000) 11 Final, de 18 de enero de 2000.

<sup>11</sup> *Interacción Estado-sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia*, en <http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/infancia.pdf>

Estas consideraciones son de extraordinaria importancia. Como lo es el hecho de reconducir el fenómeno a sus justos términos. Quiero decir que en ningún caso es posible olvidar que los organismos del Tercer Sector, que pueden y deben colaborar, por ejemplo, en la definición de objetivos públicos, no son los que deben fijar esos objetivos. Su legitimación democrática es sólo indirecta y marginal. La propia indefinición del sector o la dificultad de conceptualizarlo indican ya claramente que no es posible reconocerle más legitimación democrática que la que pueda derivar de reconocer el derecho de participación.

Por otra parte, la propia importancia del sector exige un esfuerzo de lo que se ha venido a llamar “visibilidad” del mismo, y legitima a los poderes públicos para establecer mecanismos de control que garanticen la transparencia en su funcionamiento<sup>12</sup>.

Tales cuestiones se han planteado sobre todo en relación con las fundaciones, a las que seguidamente dedico mi atención.

## 5. FUNDACIONES, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO ADMINISTRATIVO.

Doy un salto temático para centrarme en un argumento más concreto que el hasta ahora expuesto, pero muy relacionado con él. Me centro ahora en las fundaciones, por considerar que, de entre las diversas entidades que forman parte del Tercer Sector, se trata de las instituciones que más cuestiones pueden plantear en el ámbito del Derecho Administrativo.

Dos temas merecerán nuestra atención. El control público sobre las fundaciones. El siempre espinoso de las Fundaciones de iniciativa pública.

---

<sup>12</sup> Con excesiva frecuencia se plantea asimismo la necesidad de garantizar el funcionamiento democrático de las entidades del Tercer Sector. Se trata de un error grave que ignora que el funcionamiento interno de las fundaciones es sustancialmente autoritario, basado en el respeto a la voluntad del fundador y en las facultades que se atribuyen al patronato.

<sup>13</sup> Alguna de las siguiente reflexiones las tomo de Piñar Mañas y Real Pérez (2000)

### **5.1. La necesaria reconfiguración del protectorado. La necesidad de un control público, externo e independiente<sup>13</sup>.**

Al hablar de las relaciones entre las administraciones públicas y las fundaciones hemos de hacer forzosa y principal referencia al protectorado. Afirmar que el control público externo sobre las fundaciones es una manifestación de intromisión en su actividad, que contradice la concepción que en un marco de libertades debe caracterizar el desarrollo del derecho de fundación es simplemente desconocer la realidad de las cosas e incluso desconocer la historia de la constitución de la figura fundacional.

Ahora bien, admitido ese control, lo que se debe cuestionar es su alcance, los sujetos que deben ejercerlo y su finalidad. Luego volveré sobre ello, pero ahora puedo adelantar que dicho control podría ser ejercido por la Administración o por los jueces y que en ningún caso debe perjudicar el contenido esencial del derecho de fundación. Su razón, en cualquier caso, queda sumamente vinculada a la garantía del cumplimiento de la voluntad del fundador.

La existencia de un control externo sobre el desarrollo de las actividades de las fundaciones es una constante en evolución que no es posible ignorar. Al principio el control eclesiástico, que debía y deseaba fiscalizar las obras pías en cuanto que debían actuar de forma totalmente ortodoxa. Más adelante el control se seculariza a niveles de exagerado recelo hacia las fundaciones, para luego pasar por una fase de recelo moderado que llega, al aprobarse la Constitución de 1978, a una suerte de control por tradición o casi rutina, que en cualquier caso enormemente ineficaz. Tras la Constitución, la vigilancia no debe ser de mera fiscalización, sino también de garantía de un derecho fundamental. El cambio ha de ser, pues, radical.

La cuestión a resolver ahora es aclarar si esa acción de protectorado se justifica hoy, en su caso, con qué alcance (véase Piñar, 1995).

Antes de proseguir hemos de cuestionar, como punto de partida previo, si la existencia de una actividad pública de control y supervisión sobre las Fundaciones respeta el contenido esencial del derecho de fundación, o si por el contrario, el ejercicio de éste debe quedar exento de toda suerte de control, o, en fin, si es posible llegar a una tercera vía intermedia en la que el ejercicio del protectorado resulte admitido pero con ciertos límites.

Adelanto ya que según mi parecer es esta última opción la que mejor encaja con el modelo constitucional, lo cual nos obliga a determinar cuáles han de ser esos límites para no desvirtuar el protectorado y en consecuencia para no alterar, restringiéndolo, el ejercicio mismo del derecho de fundación.

El Tribunal Constitucional, en la conocida Sentencia 49/1988, de 22 de marzo, ha señalado expresamente que “las leyes pueden prever un tipo de acción administrativa, el Protectorado, para asegurar el cumplimiento de los fines de la Fundación y la recta administración de los bienes que la forman” (en Piñar, 1992, p. 17). Esta afirmación, que se hace en el marco constitucional, significa que en dicho contexto encaja la posibilidad de establecer, por vía legal, el Protectorado. La configuración que del ejercicio del derecho de fundación puede hacer la Ley, de acuerdo a lo que el propio artículo 34 de la Constitución admite (“se reconoce el derecho de fundación... con arreglo a la Ley”), no impide que se establezca un tipo de protectorado en relación con las fundaciones.

Este es el punto de partida que, como ya he tenido ocasión de señalar en otro lugar, debemos tomar en consideración. “La Constitución no impone, pero en absoluto prohíbe, la existencia del Protectorado. Puede incluso afirmarse que en el núcleo esencial del derecho de fundación institucionalmente garantizado por la Constitución cabe identificar la presencia de la acción pública de Protectorado como elemento no extraño al sistema” (Piñar, 1992, p. 371).

El protectorado, pues, no es necesariamente un advenedizo en el ejercicio del derecho de fundación. Lo será, sin embargo, si se excede en sus funciones, que hoy deben ser definidas e interpretadas de acuerdo a la Constitución, que, no lo olvidemos, exige interpretar el ordenamiento jurídico de las fundaciones desde la idea de libertad, no de recelo o restricción.

Además, en mi opinión, no sólo el control es perfectamente compatible con la Constitución, sino que hoy seguramente está más justificado que nunca.

Por un lado, por el muy favorable régimen fiscal del que disfrutaban las fundaciones, no sólo regulado en la Ley 49/2002, sino en diversas disposiciones autonómicas, que mejoran en no pocas ocasiones el régimen previsto en la legislación estatal. Además, por la atenuación de la regla de la no reversión de los bienes de las fundaciones extinguidas (Trapiella, 1999); por la posibilidad ya generalizada de que las administraciones públicas puedan crear fundaciones; y por el asombroso régimen de financiación que la Ley 50/2002 prevé para las “fundaciones vinculadas a los partidos políticos”,

cuyos recursos pueden proceder de la financiación pública a través de los presupuestos de las distintas administraciones públicas (Disposición adicional séptima). Todas estas circunstancias, que dan a las fundaciones unas posibilidades y privilegios que antes no tenían, pueden y deben traducirse en un sistema de control que, siempre, por supuesto, desde la perspectiva del derecho reconocido por el artículo 34 de la Constitución, permita garantizar con eficacia que tal derecho está ejercitándose correctamente y que la voluntad del fundador es cumplidamente respetada.

Llegados a este punto, admitida la constitucionalidad y justificación del control externo sobre las fundaciones, cabe plantear en primer lugar si debe llevarlo a cabo precisamente la Administración o debería ejercerlo otra entidad, los jueces, por ejemplo. O incluso si sería posible que se permitiese que el fundador designara él mismo quién puede y debe controlar la fundación por él instituida. Si el control debe estar definido y atribuido a la Administración, o indefinido y atribuido a quien el fundador designe.

Para contestar hemos de partir de un dato que no es posible ignorar: las fundaciones constitucionalmente garantizadas (y legalmente reguladas) deben perseguir fines de interés general; es algo que integra su propio concepto. No son particulares los fines que han de alcanzar. Por eso en ningún caso sería posible atribuir el control externo de las fundaciones a quienes no tuviesen legitimación para adoptar decisiones en relación con la determinación de la generalidad de los fines. No en cuanto a la definición de tales fines (de hecho, los particulares pueden definirlos al crear fundaciones) sino en cuanto a la garantía de su cumplimiento. Por eso no creo que sea admisible que el fundador pueda atribuir a cualquiera -también por tanto a una persona física- la interpretación de su voluntad incluso admitiendo que la misma sea suplida<sup>14</sup>.

Por eso, por su propia consideración constitucional, la Administración pública es la que por naturaleza está llamada a ejercer el primer control sobre el cumplimiento de la voluntad del fundador (sin perjuicio del control último que se reserva a los jueces y tribunales). El artículo 103 de la Constitución nos da base más que suficiente para llegar a esa conclusión.

Muy distinto es que la actual configuración del protectorado sea la más idónea. Por un lado, la diversidad de protectorados puede introducir disparidad de criterios en el modo en que el control es ejercido, lo cual es a todas luces criticable. Por eso es imprescindible hacer una decidida reestructuración del protectorado, hoy lastrado todavía por viejas concepciones paternalistas e incluso basado en la idea de tutela de quien necesita de alguien que com-

plete su limitada capacidad (de las fundaciones). Por otra parte, las limitaciones presupuestarias y organizativas pueden dar al traste, literalmente, con el sistema. Por ello, repito, es imprescindible reelaborar totalmente el sistema del control público sobre las fundaciones. El actual protectorado no alcanza a resolver ni la mitad de los problemas que tiene planteados.

Esa reestructuración debería cuando menos traducirse en un proceso decidido de unificación de los servicios del protectorado frente a la dispersión hoy existente. Dispersión que, como he señalado, es no sólo disfuncional sino también en no pocas ocasiones totalmente injustificada. No se trata ya de que sean –en el ámbito de la Administración del Estado– dos o tres los departamentos con competencias en materia de control sobre las fundaciones en función de la actividad desarrollada, sino que la gran mayoría de los ministerios han optado por crear sus propios órganos de protectorado, sobre todo cuando previamente se han creado, a iniciativa de los mismos, fundaciones “del sector público estatal”, respecto de las cuales no se desea dejar en manos de un ministerio diferente el ejercicio del control.

Pero seguramente ha de darse un paso más. Y ese no es otro que el de tender hacia un control público, externo e independiente. No vinculado, en consecuencia, a un departamento específico, sino dotado de autonomía y con suficientes recursos humanos y económicos. La proliferación de fundaciones de iniciativa pública exige, en mi opinión, que el control no se atribuya en absoluto a quien en definitiva va a ser controlado. Esta situación sólo puede ser calificada de esquizofrénica, pues no es extraño que los órganos de gobierno de las fundaciones de iniciativa pública coincidan con quienes han de ejercer el protectorado. Y no sólo eso, pues también ha de

---

<sup>14</sup> Así, García de Enterría (1992), que estima que “un fundador puede decir que cualquier duda que haya sobre su voluntad sea suplida o sea interpretada” por cualquier entidad, o “por qué no, una persona determinada, determinada por su nombre civil o por una cualidad”. Según García de Enterría, “esta cláusula sería perfectamente lícita desde la perspectiva del efecto directo del artículo 34 y hay que desear que en la futura Ley de Fundaciones así se establezca de una manera explícita. El interés general no alcanza a que la libertad del fundador se restrinja a este hecho básico de quién ha de ser el representante ulterior de su voluntad, siempre que se trate de una interpretación de la misma y no de una sustitución. Entiendo que únicamente en el silencio del fundador, podrá la Administración arrogarse la facultad de representar su voluntad, pero no contra esta misma voluntad”.

Nada impide, desde luego, que el fundador exprese su deseo de que el control del cumplimiento de su voluntad sea atribuido a un particular. Pero ello no puede afectar a lo siguiente: por un lado, es el Patronato el que legalmente tiene atribuida la función de “cumplir los fines fundacionales” (art. 14.2 de la Ley 50/2002) y responde de la marcha de la fundación (art. 17). Es pues él quien ha de interpretar en un primer momento la voluntad del fundador, quien la ha de poner en marcha y ejecutar. Por otra parte, sin embargo, la actividad del Patronato debe a su vez ser susceptible de control externo. Control dirigido al efectivo cumplimiento de la voluntad del fundador dirigida a la consecución de fines de interés general, y esto, necesariamente, nos remite a una entidad pública. Sólo de esta manera es posible articular un sistema coherente de exigencia de responsabilidad.

tenerse en cuenta que la importancia, el peso, y por qué no decirlo, el poder de no pocas fundaciones de iniciativa privada se compaginan mal con el control de servicios poco dotados e integrados en estructuras administrativas fuertemente burocratizadas.

Creo, pues, que debe tenderse hacia la creación de una suerte de agencia pública e independiente de control sobre las fundaciones. Esa agencia debe, además, ejercer un control de naturaleza reglada, no discrecional, como por el contrario ocurre en estos momentos. En efecto, no pocas de las autorizaciones previstas tanto en la ley estatal como en las leyes autonómicas, hasta ahora aprobadas, tienen un fuerte contenido discrecional, de modo que se atribuye al protectorado un amplio margen de apreciación a la hora de adoptar sus decisiones. Por otra parte, ese control reglado debe dejar de ser fundamentalmente previo, para serlo no *a posteriori*, o revisor.

En cualquier caso, es evidente que a los tribunales les corresponde el control último de la legalidad de la actuación de las fundaciones y de la Administración. Ningún problema hay en ello.

## **5.2. Fundaciones de iniciativa pública: fundaciones públicas y fundaciones privadas.**

El segundo de los temas que quería analizar, al hablar de las relaciones entre el tercer sector y el sector público, es el de las fundaciones de iniciativa pública.

Pese a que la Constitución, art. 34, ni incluye ni excluye el derecho de los sujetos jurídico-públicos a constituir fundaciones, la Ley de Fundaciones de 1994 primero, y también la 50/2002, después, han reconocido a las personas jurídico-públicas la capacidad para crear fundaciones, sin necesidad de una ley previa que les habilite expresamente para ello.

Como ya he señalado en otra ocasión (Piñar, 1996, p. 179; véase también Piñar Mañas y Real Pérez, 2000), el artículo 34 de la Constitución reconoce el derecho de fundación tanto a las personas físicas como a las jurídico-privadas. Pero según creo tal derecho no alcanza a las entidades públicas. La garantía constitucional del artículo 34 no alcanza a las personas jurídico-públicas, “en relación con las cuales el legislador es libre de tomar la decisión que considera más oportuna. Además, hay que tener en cuenta que las personas jurídico-públicas gozan de un derecho de propiedad que



obedece a perfiles propios (carecen, por ejemplo de plena autonomía de la voluntad para disponer de sus bienes) y no necesitan del derecho de fundación para participar en la vida cultural, social y económica. No hay, pues, un derecho constitucional de las personas jurídico-públicas a constituir fundaciones (en contra de lo que ocurre en relación con otros derechos: el Tribunal Constitucional ha reconocido a las personas jurídico-públicas el derecho a la tutela judicial efectiva, por ejemplo), pues no es un derecho que integre su estatus jurídico-constitucional”.

Así las cosas, el artículo 8 de la Ley 50/2002<sup>15</sup>, que es heredero directo del art. 6º de la Ley de Fundaciones de 1994, señala expresamente en su apartado 1º: “Podrán constituir fundaciones las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas”. El apartado 4º del mismo artículo dispone por su parte que: “Las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario”.

El artículo 6º de la Ley de 1994 supuso una novedad en nuestro ordenamiento. Hasta su aprobación, existía una notable laguna que producía no pocas confusiones y que se había saldado admitiendo que las entidades públicas pudiesen constituir fundaciones, pues eran ya varias las que habían sido creadas, por ejemplo por universidades o por entidades bancarias públicas.

Esta novedad, sin embargo, fue acogida con reservas por algún sector político, que se había mostrado claramente contrario a ella, como ya he tenido ocasión de apuntar en otras ocasiones. No voy a analizar de nuevo los problemas, dudas, cuestiones e incertidumbres que plantean las fundaciones de iniciativa pública. Sí he de decir que el régimen previsto en los artículos 44 a 46 de la Ley 50/2002<sup>16</sup> pretende solventar algunas de las críticas que se habían planteado. En cualquier caso las dudas conceptuales que sugieren las llamadas fundaciones del sector público<sup>17</sup> siguen sin resolverse. No hay que olvidar que incluso se ha planteado la inconstitucionalidad misma de tales fundaciones.

No creo que sea posible llegar a tanto, pero no cabe duda de que las relaciones a las que antes me refería, las que se dan entre tercer sector y

---

<sup>15</sup> Tomás González Cueto (2003), *Comentarios a la Ley de Fundaciones 50/2002*, de 26 de diciembre Aranzadi

<sup>16</sup> Con la modificación que del artículo 45.1 llevó a cabo la Ley 47/2003, General Presupuestaria

<sup>17</sup> Expresión que ahora también recoge la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOE)

Administración Pública, sufren, con el advenimiento de tales fundaciones, una tensión no fácil de soportar. Recordemos que una de las notas del tercer sector es la de su carácter residual, partiendo de la base de que está configurado por las entidades que ni se integran en el sector público ni en el lucrativo. Y sin embargo, irrumpe ahora un tipo de entidades que son de indudable naturaleza jurídico-privada pero que no sólo se confunden con el sector público (del que incluso la Ley afirma que forman parte: “Fundaciones del sector público”), sino que están sometidas a un híbrido régimen jurídico tan confuso como incoherente. Pues estas fundaciones al pretender huir de la rigidez del derecho público, quedan dentro de muy importantes sectores del régimen fiscalizador jurídico-público, pero también dentro del régimen del protectorado en ciertos extremos. Protectorado que, por otra parte, se ejerce en no pocas ocasiones, como antes apuntaba, por las mismas personas que configuran el patronato y, por tanto, el órgano sometido a control.

Por ello es imprescindible repensar la figura de las fundaciones de iniciativa pública, que tensiona, tal como hoy está regulada, el propio régimen jurídico de las fundaciones.

## 6. UNAS BREVÍSIMAS REFLEXIONES FINALES.

Dicho todo lo anterior debemos plantearnos una última cuestión: ¿Por qué las fundaciones no son instrumento adecuado para las administraciones públicas?

Primero, hemos visto que las fundaciones son un instrumento de la sociedad civil, en cuanto mecanismo de participación, y no sólo manifestación del ejercicio del derecho de propiedad.

Segundo, las fundaciones son un instrumento para, desde la autonomía de la voluntad privada, cumplir fines de interés general. Son por tanto medios que se configuran para que, en contra de lo que les es propio, los particulares puedan, con la protección del ordenamiento, desarrollar fines no privados sino generales.

Las administraciones públicas, sin embargo, no requieren de la figura interpuesta de la fundación para cumplir fines de interés general, pues es precisamente el servicio objetivo de los intereses generales lo que corresponde y caracteriza precisamente a la Administración (art. 103 de la

Constitución). Mientras que los particulares requieren de una fundación para cumplir fines de interés general con vocación de permanencia y reconocimiento y, la protección del ordenamiento (trascendiendo la vida del propio fundador), la Administración puede y debe cumplir esos fines sin necesidad de persona jurídica (de naturaleza privada) diferenciada. Así como está justificado que la Administración acuda a formas jurídico-privadas de personificación para alcanzar fines privados (empresas públicas, en sentido estricto, que es el propio y más acertado), no lo está que se valga de ellas para cumplir fines de interés general.

Tercero, las fundaciones son instrumento para hacer efectivo el cumplimiento de la voluntad del fundador, que en principio se petrifica en el momento en que es expresada. Sin embargo, al ser las administraciones públicas meros instrumentos del poder público, expresión del pluralismo político, no tiene sentido admitir que una voluntad constituya una fundación con vocación de permanencia vinculando al futuro depositario democrático del poder, sobre todo cuando el pluralismo político es valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1º Constitución). En otras palabras, no es oportuno que una institución jurídica, que tiene como uno de sus elementos esenciales la voluntad del fundador expresada con vocación de permanencia, sea utilizada por un sujeto, la Administración Pública, cuya voluntad viene condicionada por el poder público.

Y si las fundaciones de iniciativa pública suponen una piedra en el engranaje del sistema (ya de por sí confuso) de las relaciones entre el tercer sector y los poderes públicos, que debe ser sometido a profunda reflexión, también lo es (no en igual medida, por supuesto) el régimen actual del Protectorado, que no sólo es disfuncional, sino difícilmente admisible, tal como está configurado desde el punto de vista organizativo (sobre todo en relación con las fundaciones de iniciativa pública) y en cuanto al amplio margen de discrecionalidad que lo caracteriza.

## BIBLIOGRAFÍA

Allewa, F. (2004): *I confini giuridici del Terzo settore italiano*, Casa Editrice Ediesse, Roma.

Álvarez de Mon, S. (Dir) (1998): *El Tercer Sector: retos y propuestas para el próximo milenio*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.

Banco Mundial (2000): *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*, Ediciones Mundi-Prensa.

De Lorenzo, R. y Cabra de Luna, M.A. (1993): “La constelación de las entidades no lucrativas: el tercer sector”, en Rodríguez Piñero (Dir.): *El sector no lucrativo en España*, Escuela Libre Editorial, Madrid.

Doyle, L. P. (Ed.) (1996): *Funding Europe's Solidarity. Resourcing Foundations. Associations. Voluntary Organisations and NGOs in the Member States of the European Union*, Association for Innovative Cooperation in Europe, Bruselas.

Dunn, A. (Ed.) (2000): *The Voluntary Sector, the State and the Law*, Hart Publishing, Oxford, Portland Oregon.

Etzioni, A. (1973): “The Third Sector and Domestic Missions”, *Public Administration Review*, 33, julio-agosto.

García de Enterría (1999): “Constitución, fundaciones y sociedad civil”, en De Lorenzo, R. y Cabra de Luna, M.A. (Coord.): *Las fundaciones y sociedad civil*, Fundación ONCE-Civitas.

García Rubio, M. P. y Trigo García, B. (Ed) (2005): *Tendencias legislativas y Tercer sector*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela.

Gidró, B. y otros (Ed.) (1992): *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, Jossey-Bass Inc. Publishers.

Hammack, D. C. y Young, D. R. (1993): “Perspectives on Nonprofits in the Marketplace”, en Hammack, D. C. y Young, D.R. (Ed), *Nonprofit Organizations in a Market Economy*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Jacques, M. (Ed.) (2000): *¿Tercera Vía o neoliberalismo?*, Icaria, Antrazyt, Barcelona.

Levitt, T. (1973): *The Third Sector; new tactics for a responsive society*, AMACOM, New York.

Pérez Díaz, V. (1995): “La sociedad civil como posibilidad”, *Claves de razón práctica*, 50.

Piñar Mañas, J.L. (1992): *Régimen jurídico de las Fundaciones: Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid.

Piñar Mañas, J.L. (1995): “Régimen jurídico público de las Fundaciones en la nueva Ley española de Fundaciones y Mecenazgo”, *Cuadernos de Derecho Judicial. Asociaciones, Fundaciones y Cooperativas*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

Piñar Mañas, J.L. (2003): “Tercer Sector, Sector Público y Fundaciones”, en *Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo*, Cedecs, Barcelona.

Piñar Mañas, J.L. (Dir.) (2000): *El Tercer Sector en España e Iberoamérica. ONG, fundaciones y sociedad civil*, Tirant Lo Blanch-Centro de Fundaciones, Valencia.

Piñar Mañas, J.L. y Real Pérez, A. (2000): *Derecho de Fundaciones y voluntad del fundador*, Pons, Madrid.

Ponzanelli, G. (1996): “Il terzo settore: non profitto, non Stato”, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino.

Tocqueville (1971): *La Democracia en América*, Aguilar, Madrid.

Trapiella Nieto, I., (1999): “Destino de los bienes de las fundaciones extintas. Su posible reversión”, en Real Pérez, A. (Dir.): *Constitución y extinción de fundaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia.

## TENSIONES Y RETOS EN LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS

Alfred Vernis i Domènech  
*Profesor Titular del Departamento de Política  
de Empresa de ESADE  
Universidad Ramón Llull*

**D**octor en Gestión Pública y No Lucrativa por la Robert F. Wagner School of Public Service (New York University). Actualmente es profesor titular del Departamento de Política de Empresa y del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE (Universidad Ramón Llull). Dirige el curso *Función Gerencial en las Organizaciones No Gubernamentales (Fundació “la Caixa-ESADE)*. Ha publicado diferentes artículos y libros sobre la gestión en el Tercer Sector. Es coautor del libro *La gestión de las organizaciones no lucrativas* (Ed. Deusto, 1998). Y también del recientemente publicado, *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas* (Ed. Granica, 2004). Ha colaborado en los últimos años en planificaciones estratégicas con el Jesuit Refugee Service (JRS), INTERMÓN-OXFAM, Medicus Mundi, el Centre Excursionista de Catalunya y la Fundació Jesuïtes Educació. Actualmente es miembro del Patronato de la Fundació Catalana de l’Esplai (Barcelona) y de la Fundación Lealtad (Madrid). También es miembro del Consejo Social del Grupo INDITEX (Arteixo, La Coruña).

## RESUMEN

En este artículo sobre la gestión de las organizaciones no lucrativas en una primera parte se explican algunas de las tensiones que sufren las organizaciones del Tercer Sector en nuestro país. En una segunda parte, se analizan qué retos, desde el punto de vista de la gestión de las organizaciones, implican estas circunstancias. Concretamente se analizan los retos de la colaboración, la confianza y la innovación.

El artículo propone que las organizaciones no lucrativas superen la etapa donde se centran casi exclusivamente en la eficacia y la eficiencia, y puedan evolucionar hacia una etapa donde trabajen la capacidad institucional de la organización y de sus grupos involucrados, centrándose en los resultados perdurables.

## PALABRAS CLAVE

Tercer sector, gestión organizaciones no lucrativas, retos y tensiones organizacionales, capacidad institucional y colaboración.

## ABSTRACT

Until recently, non-profit management improvements were thought to relate mostly to human resources, communications, fund-raising, strategic planning, etc. However, experience has shown a neglect for several other aspects when it comes to strengthening third-sector organizational skills. These challenges, which we will analyze in this article, are associated with the changes shaping society and markedly affecting non-profits' operations and interactions with all other social actors.

It has been widely accepted that contemporary democratic societies are built around three sectors: public administrations, business companies and non-profit organizations. Like a three-legged stool, these three sectors have to work together to drive societies towards balance. In an ever-changing, fast-paced environment, third-sector organizations need to possess the required capabilities to face new challenges and to continue to contribute to improving the lives of people and communities. In other words, these

organizations must be capable of truly leading and remolding the complex world of social intervention.

## KEY WORDS

Third sector, nonprofit management, organizational challenges and tensions, capacity building, and collaboration.



## 1. INTRODUCCIÓN

Seguramente las personas que están trabajando en las organizaciones no lucrativas<sup>1</sup> de nuestro país coincidirán en aceptar que durante los últimos años, se ha avanzado bastante en la mejora de su gestión. Se ha superado la cultura de *la caridad*, según la cual lo único importante era *hacer el bien*, y se la ha substituido por una manera de trabajar en la que lo realmente importante es *hacer el bien mejor*. Este avance en la gestión constituye uno de los factores, que no el único, que está permitiendo un desarrollo importante del tercer sector. Las cifras así lo indican. En España, según un estudio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS, 2003), sólo el 9% de las asociaciones y el 40% de las fundaciones de una amplia muestra estudiada, fueron creadas antes de 1977. En un estudio sobre el tercer sector civico-social en Cataluña (2002), la media del presupuesto de las organizaciones sociales estudiadas había pasado en cuatro años (1998-2001) de 354.000 a 500.000 euros, lo que supone aproximadamente un 40% de incremento medio en el período. A nivel internacional, el estudio comparativo de la Johns Hopkins University (1997) descubrió que, en la década de 1980 a 1990, en Francia, uno de cada siete nuevos trabajos correspondía al sector no lucrativo y, en Alemania, uno de cada ocho. Concretamente, en Francia, las asociaciones ocupaban 578.106 personas con dedicación exclusiva y 431.181 con dedicación parcial (*Le Monde*, 3 de febrero de 1998).

Hasta hace relativamente poco se pensaba que la mejora de la gestión de las organizaciones no lucrativas pasaba principalmente por aspectos relacionados con: la gestión de los recursos humanos, la comunicación, la captación de fondos, la planificación estratégica, etc. (Vernis et al, 1998). No obstante, la experiencia ha evidenciado el olvido de aspectos muy importantes a la hora de abordar la gestión de las organizaciones de la sociedad civil. Aspectos como los órganos de gobierno, la rendición de resultados, la evaluación, la colaboración con otras organizaciones, etc. (Vernis et al, 2004).

Existe un amplio consenso internacional sobre el hecho de que las sociedades democráticas contemporáneas están organizadas alrededor de tres

---

<sup>1</sup> En este artículo, nos referiremos a las organizaciones no lucrativas utilizando indistintamente esta denominación o las sinónimas organizaciones del tercer sector, organizaciones sociales, organizaciones de voluntariado, organizaciones de la sociedad civil y/o organizaciones no gubernamentales. Para una explicación sobre el porqué de estas diferentes denominaciones, véase: Vernis et al., 1998. En América Latina hemos visto una nueva y bella denominación: organizaciones ciudadanas comprometidas.

sectores: las administraciones públicas, las empresas y las organizaciones no lucrativas. Como si de un taburete de tres patas se tratara, estos tres sectores tienen que estar presentes y trabajar de forma conjunta para la consecución de sociedades equilibradas. En un entorno de cambios rapidísimos, mucha gente se pregunta si las organizaciones del tercer sector poseen las capacidades necesarias para afrontar estos cambios y seguir contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y comunidades que apoyan.

En el presente artículo nuestra intención es presentar, en primer lugar, las tensiones a las que se están enfrentando los directivos y directivas de las organizaciones del tercer sector, para luego proponer el concepto de fortalecimiento institucional que nos pueda ayudar a superar estas tensiones.

## 2. UN ENTORNO CAMBIANTE QUE AFECTA A LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR

En el centro de estos cambios están las administraciones públicas, las empresas y las organizaciones no lucrativas<sup>2</sup>. Las instituciones de los tres sectores están íntimamente relacionadas, porque intercambian ideas, recursos y responsabilidades. Los cambios externos que están afectando a las organizaciones son de muy diversa índole: económicos, políticos, demográficos, de valores y de normas sociales (v. Figura 1).

Figura 1. Un entorno de cambio



<sup>2</sup> No es este un artículo de análisis sociopolítico. El repaso de los cambios en el entorno persigue simplemente facilitar la comprensión de las tensiones que estos cambios están provocando en la mayoría de las organizaciones no lucrativas.

Sería excesivamente largo, y no constituye el objeto de este artículo, abordar de forma detallada todos los cambios que están produciéndose en las sociedades del siglo XXI. Pero sí es importante mencionar, aunque sea brevemente, algunos de ellos, que afectan a la gestión en el tercer sector e introducen tensiones en la mayoría de las organizaciones no lucrativas.

## 2.1. La reforma del estado del bienestar

La llamada reforma del Estado del bienestar está teniendo consecuencias muy significativas en muchas organizaciones no gubernamentales. Lo que se conoce como *pluralismo del bienestar* (Taylor, 1992) configura un nuevo espacio de actuación para las organizaciones no lucrativas.

Evers (1993) utiliza lo que denomina *triángulo del bienestar* para facilitar la comprensión del pluralismo del bienestar (v. Figura 2) y de *la pluralidad* de actores que actúan en el estado del bienestar de las sociedades democráticas occidentales. Es posible explicar cada una de las áreas del triángulo a partir de un ejemplo: los servicios de ayuda a domicilio para las personas mayores. En primer lugar, destacan las familias y los vecinos, que constituyen piezas clave en el cuidado de las personas mayores; en ocasiones este ámbito se denomina *sector informal*, y algunos autores hablan incluso del *cuarto sector*. Existe después un área intermedia, representada por las asociaciones de ayuda y compañía a los mayores, y por las organizaciones no lucrativas en general. Estas pueden prestar servicios de ayuda a domicilio subcontratadas por las administraciones públicas u ofrecerlos directamente a las familias y personas mayores. En tercer lugar, en el mercado existen organizaciones empresariales que ofrecen sus servicios a los diferentes actores. En este sentido, es importante señalar que, como consecuencia del envejecimiento de la población, en todos los países occidentales están surgiendo muchas empresas que ofrecen servicios para las personas mayores y se está desarrollando un mercado muy importante al respecto. Por último, se hallan las administraciones públicas, encargadas de garantizar los servicios y derechos de las personas mayores. Por lo tanto, el *triángulo del bienestar* de Evers permite visualizar el papel de intermediarias que el pluralismo del bienestar otorga a las organizaciones no lucrativas.<sup>3</sup> Organizaciones que en este rol son las únicas que o bien pueden dar apoyo

<sup>3</sup> La atención a las personas mayores constituye un buen ejemplo para entender la idea del *pluralismo del bienestar*. A la vista de la evolución demográfica de los países occidentales, la afirmación de que la atención a las personas mayores y su cuidado pueden dejarse en manos de un único actor, sólo es posible si no se han analizado los datos demográficos.

a las familias, o bien pueden colaborar con las administraciones públicas y/o ayudar a las empresas a mejorar sus productos y servicios.

Figura 2. El triángulo del bienestar



Fuente: Evers y Wintersberg, 1990

Con demasiada frecuencia se oye a voces mal informadas afirmar que la reforma del Estado del bienestar está llevándose a cabo utilizando las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado como fuentes de mano de obra barata. El argumento básico de estas críticas afirma que el Estado se desentiende de muchos problemas sociales y deja que el tercer sector se ocupe de ellos. Por este motivo, es importante incluir el discurso del *pluralismo del bienestar* en la refutación de estos argumentos. Las organizaciones no lucrativas deben afrontar el reto de explicar cuál es su papel en este nuevo Estado del bienestar que entre todos estamos creando. Ni las asociaciones ni el voluntariado son un obstáculo para la reforma del Estado del bienestar pero tampoco los aliados de una empresa con un afán privatizador.

En resumen, el hecho de que algunas organizaciones no lucrativas firmen cada vez más contratos con el Estado para prestar determinados servicios está provocando muchas tensiones en estas organizaciones. Seguramente la tensión se vería reducida si se comprendiera que esta creciente relación entre el sector no lucrativo y las administraciones públicas no tiene que realizarse y regirse única y exclusivamente con las reglas competitivas del mercado, sino que es preciso crear nuevos mecanismos de colaboración entre ambos sectores.

## 2.2. La influencia de los medios de comunicación

Los cambios generados por la importancia creciente de los medios de comunicación constituyen un factor económico y de mercado que tiene muchísima influencia en las organizaciones no lucrativas. En la sociedad de la comunicación, la presencia en los medios es vista por algunas organizaciones sociales como crucial para su supervivencia y, por ello, utilizan todos los mecanismos a su alcance para asegurarla sin prestar atención a los valores intrínsecos del sector y/o de su organización. Así, algunas organizaciones no gubernamentales se prestan a participar en *charity shows* (programas televisivos de caridad) que devalúan y deforman la realidad y el trabajo de la mayoría de estas entidades. A la larga, este tipo de intervenciones deteriora la frágil confianza de la sociedad en el tercer sector.

Las organizaciones no lucrativas se enfrentan al reto de utilizar correctamente las oportunidades que les ofrecen los medios y las nuevas tecnologías para mejorar su trabajo y facilitar la actuación de sus trabajadores (sean voluntarios y/o asalariados), sin olvidar que algunos medios de comunicación sólo buscan aumentar los índices de audiencia por medio de la noticia impactante, de corto plazo, trágica, etc. Así pues, la sociedad de la comunicación pone en tensión a las organizaciones no lucrativas, que han de encontrar el equilibrio entre comunicar a toda costa y el respeto a su misión y a los valores del sector.

## 2.3. De una participación ciudadana a largo plazo, a una participación puntual

Un cambio que está consolidándose en muchos países democráticos es la cada vez mayor participación ciudadana por medio del voluntariado en organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales. El voluntariado en nuestro país nace de dos grandes tradiciones: el cristianismo y el socialismo. Dos tradiciones que, desgraciadamente, casi siempre se han dado la espalda,<sup>4</sup> y que ahora están retrocediendo en una sociedad cada vez más secularizada y enfocada hacia el libre mercado. Sin entrar en una discusión filosófica —que no constituye el objetivo de estas líneas—, creemos que ambas trataban de hacer al individuo corresponsable de su propio bienestar y del de la sociedad. Los pueblos, los barrios y las ciudades

<sup>4</sup> Cristianos por el Socialismo, impulsado por A.Comín (1933-1980), es una notable excepción.

de nuestro país tienen una gran necesidad de personas que participen en la tarea de hacer de este espacio común un lugar más agradable para vivir.

Esta colaboración voluntaria cuenta con un amplio abanico de oportunidades en la vida cotidiana que con mucha frecuencia olvidamos. Y también tiene que asumir una parte muy importante de responsabilidad con respecto a los problemas comunitarios. Por ejemplo, considerar que la gravedad del aumento del consumo de alcohol, o la aparición de nuevas drogas sintéticas, por las tasas altas de violencia e incivismo de determinados colectivos, los malos tratos a mujeres, etc., que sufren muchos lugares del país, y la mayoría de las sociedades occidentales, es capaz de afrontarse con la inversión de más recursos en seguridad supone una opción abocada al fracaso.

Como muy bien explica Madrid (1997), en España, la concreción histórica de la responsabilidad social ciudadana ha seguido dos recorridos: el obligatorio y el voluntario. En la actualidad, parece que todas las administraciones públicas se han decantado por la opción voluntaria. No obstante, habría que evitar dos peligros: imponer demasiadas regulaciones al voluntariado e intentar apropiarse desde las administraciones públicas de la participación ciudadana. En la regulación del voluntariado, habría que priorizar, en la medida de lo posible, que el propio sector se autorregulara. La participación ciudadana voluntaria quiere ser eso: ciudadana y voluntaria, sin que ninguna administración pretenda ponerse medallas porque moviliza a muchos voluntarios.

Precisamente, a veces, como consecuencia del excesivo intervencionismo de determinadas administraciones públicas, de los mensajes caritativos de algunos medios de comunicación otras, de unos sistemas educativos que no transmiten la importancia del compromiso y, más a menudo, de una combinación de causas que seguramente no tenemos aún suficientemente estudiadas, las organizaciones no lucrativas se enfrentan a una nueva tensión derivada del hecho de que cada vez con más frecuencia las personas les dan apoyos puntuales en vez de establecer con ellas un compromiso continuado. Las organizaciones que han asumido esta realidad están aprendiendo a convivir con la tensión consiguiente: trabajan para movilizar puntualmente el mayor número posible de personas y, al mismo tiempo, se esfuerzan por arrancarles un compromiso a largo plazo.

## **2.4. Denuncia social ante las situaciones de desigualdad, injusticia o desarrollo no sostenible**

Uno de los cambios más importantes que se produce en las organizaciones no lucrativas es el incremento de su faceta de denuncia social. Los ciudadanos, agrupados en organizaciones de consumidores, organizaciones ecologistas, asociaciones de vecinos, asociaciones de defensa de los derechos humanos, etc., constituyen una voz muy importante ante las situaciones injustas causadas unas veces por organismos internacionales y otras por determinadas empresas, por el interés de particulares o por las administraciones públicas.

No obstante, esta faceta de denuncia también genera tensiones en el seno de las organizaciones no lucrativas, y entre las organizaciones no lucrativas y los restantes actores sociales. Es necesario evitar aquellas situaciones en las que las organizaciones no gubernamentales buscan solamente el ataque frontal y la confrontación con las administraciones o las empresas como medio para obtener presencia pública. Como también aquellas situaciones que no facilitan el aporte de soluciones ni de propuestas concretas para solventar los problemas. En caso contrario, estas organizaciones sociales sólo conseguirán que las personas vean a determinadas empresas o administraciones públicas como parte del problema, cuando en la mayoría de los casos constituyen también parte de la solución.

No hay que olvidar esta faceta de las organizaciones no gubernamentales, algunas veces soslayada, en nombre de la corresponsabilidad social, y ejercerla con determinación. De lo contrario, las organizaciones no lucrativas pueden sucumbir al peligro de llegar a ser tan sólo unas instituciones prestadoras de servicios. El voluntariado, así como sus organizaciones, ha tenido, y ha de continuar teniendo, una parte muy importante de denuncia social.

Ahora bien, la denuncia social provoca muchas tensiones en la gestión de estas entidades. Denunciar situaciones injustas provocadas por organismos internacionales, administraciones públicas, empresas, etc. puede restar apoyos, muchas veces económicos, a las organizaciones del Tercer Sector. Es una tensión difícil de llevar si no tienen muchas fuentes alternativas de financiación, porque las organizaciones se pueden quedar sin fondos para realizar parte de sus proyectos o servicios.

## 2.5. Una mayor diferencia entre ricos y pobres en un mundo globalizado

Tanto las organizaciones no lucrativas, que realizan su trabajo en nuestro país, como las que dedican la mayor parte de sus esfuerzos a colaborar con países del Tercer Mundo experimentan fuertes presiones por los, a simple vista, escasos resultados de sus esfuerzos. Año tras año, los diferentes informes de los organismos internacionales ponen sobre la mesa que las diferencias entre los países ricos y los pobres están ampliándose. Esto puede generar una sensación de cierto desánimo en las personas que trabajan para las organizaciones no gubernamentales o las apoyan.

Al mismo tiempo, el sentimiento de que sólo se ponen parches pero no se atacan las verdaderas causas de las diferencias sociales puede restarles apoyo. Esta tensión, cierta y, qué duda cabe, difícil de contrarrestar, plantea muchas implicaciones en el trabajo de las organizaciones sociales. De entre ellas, las que son serias y realmente han comprendido el por qué de su existencia trabajan a la vez en varios frentes, tras los que subyace una concepción del desarrollo y la solidaridad muy alejada de la *caridad cortoplacista*. Las organizaciones no lucrativas que comprenden el significado de operar en un mundo globalizado actúan, en primer lugar, en el ámbito local para conseguir una amplia base social informada y comprometida. Esta actuación se explica por el hecho de que las causas estructurales de la pobreza empiezan por generar cambios en los valores y las formas de comportamiento de los habitantes del Norte. En segundo lugar, se mueven en un ámbito global, con organismos y empresas internacionales, para generar cambios en las relaciones económicas y comerciales entre el Norte y el Sur.

Es importante realizar proyectos de desarrollo en países del Sur o en barrios marginales de nuestras grandes ciudades pero, al mismo tiempo, resulta tan importante, o incluso más, movilizarse en favor de la abolición de la deuda externa o por la consecución de viviendas dignas para todo el mundo.

Es necesario transformar aquellas situaciones en las que las organizaciones no lucrativas sólo buscan la caridad de las personas del Norte por la vía del apadrinamiento u otras fórmulas de marketing. Estas fórmulas no aportan nada al compromiso real de las personas del Norte con las situaciones de pobreza e injusticia social, son instrumentos que fomentan casi exclusivamente actitudes caritativas. Esta tensión entre caridad y desarro-



llo está presente en muchas de las decisiones de gestión que toman los directivos del Tercer Sector. De nuevo, la misión y los valores de las organizaciones vuelven a ser claves.

## **2.6. Una sociedad cada vez más plural y multicultural**

En el apartado anterior, aludíamos, con un planteamiento necesariamente simplista, al Norte y al Sur como dos partes bien diferenciadas de este mundo globalizado. Cada vez resulta más difícil saber dónde empieza uno, dónde acaba el otro. En cualquier caso, resulta evidente que el Sur ya forma parte del Norte, cada vez con más intensidad, por medio de la creciente inmigración y de situaciones de pobreza. Se trata de una realidad imparable.

Este fenómeno genera también muchas fricciones en las organizaciones no gubernamentales. Unas pocas se preparan para trabajar con las personas obligadas a emigrar desde los países menos favorecidos por el comercio internacional hacia los países del Norte.

En la actualidad, son sólo unas pocas organizaciones las que trabajan para transmitir a las personas del Norte valores de solidaridad y acogida con los inmigrantes. De nuevo, seguramente, el trabajo más importante de las organizaciones no lucrativas tiene que ver con la sensibilización y la educación; con enseñar a los ciudadanos y ciudadanas del Norte a aceptar la pluralidad cultural, religiosa, etc.

Es verdad que la inmensa mayoría de las organizaciones no gubernamentales trabaja para apoyar causas muy concretas y loables como, por ejemplo, la educación de la población en América Latina, la erradicación del hambre en Etiopía, la lucha contra el SIDA en África, el apoyo a personas con Síndrome de Down, el acceso de mujeres adultas a las nuevas tecnologías, la consecución de mejoras en la educación de los adolescentes de las grandes ciudades por medio del uso y disfrute de su tiempo libre, etc. En este particularismo de las organizaciones no lucrativas radica la clave de su éxito; es necesario y constituye una muestra de la capacidad de innovación de la sociedad civil. No obstante, en una sociedad plural y multicultural, un exceso de particularismo puede provocar problemas sociales. Necesitamos que las organizaciones ataquen causas concretas pero abracen valores universales.

## 2.7. El desarrollo de nuevos retos sociales

Precisamente tras la circunstancia anterior, que hace hincapié en el modo de abrazar causas más plurales en un mundo cada vez más complejo y especializado, subyace una tensión entre organizaciones que operan de la misma manera y abrazan las mismas causas que hace veinte años, y otras que innovan y se adaptan a los nuevos retos de la sociedad.

A pesar de que diferentes actores hayan trabajado en ellos, hay retos sociales en los que nada o muy poco se ha avanzado, y otros en los que quizás se ha avanzado poco o algo más. En nuestro país, cabría situar en el primer grupo retos como, por ejemplo, la integración laboral de personas con disminuciones psíquicas o físicas, el respeto al medio ambiente por parte de particulares y empresas, o la defensa de las mujeres que reciben malos tratos por parte de su pareja. Con respecto al segundo grupo, y siempre en el caso español, se ha avanzado algo en el reconocimiento de los derechos de los homosexuales y las lesbianas, en el apoyo a las organizaciones que realizan proyectos de desarrollo en los países del Sur, o en el apoyo a microempresas de poblaciones en situación de riesgo.

Pero lo cierto es que, al mismo tiempo que se producen estos desarrollos, en nuestra sociedad surgen nuevos retos que interpelan a la sociedad civil solidaria y comprometida, y demandan su atención. Entre estos se cuentan, por citar sólo algunos, el cada vez mayor número de personas mayores que viven solas y no cuentan con familiares y/o amigos que puedan brindarles apoyo y cariño, el también cada vez mayor número de parejas con niños que rompen su relación y no saben cómo compartir la educación de sus hijos tras la ruptura, los problemas de convivencia en el seno de la familia y el barrio que comporta el hecho de que un significativo porcentaje de jóvenes carezca de acceso a una vivienda digna, etc.

Las organizaciones no lucrativas tienen que buscar soluciones nuevas para viejos retos sociales y, a la vez, encontrar fórmulas para nuevos retos sociales. Desarrollar capacidades para la innovación continua y el aprendizaje son determinantes para reducir esta tensión.

### 3. EL CONCEPTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Es precisamente en este contexto de cambio, que provoca las tensiones en la gestión de las organizaciones de la sociedad civil que hemos explicado, donde el concepto de fortalecimiento institucional cobra especial relevancia.

En efecto, el *fortalecimiento institucional* constituye uno de los temas recurrentes en la bibliografía del tercer sector y en la agenda de las principales administraciones públicas, organismos internacionales y organizaciones sociales. Reflejo de ello es la presencia reiterada de términos como «desarrollo de capacidades», «modernización institucional» o «buen gobierno» en los distintos documentos de política y estrategia de dichas organizaciones, así como su creciente inclusión entre los objetivos básicos de diversos programas y proyectos de acción social. Sin embargo, a pesar de su creciente importancia en el discurso y en la práctica de las instituciones, no existe una única definición de fortalecimiento institucional.

Al principio el concepto se asoció, especialmente en los organismos multilaterales como el Banco Mundial, a la consecución de estabilidad macroeconómica y crecimiento en los países en vías de desarrollo. En la actualidad, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece que el fortalecimiento institucional tiene que ver con la creación de una sociedad y el apoyo a esta para avanzar en determinadas tareas y conseguir objetivos de desarrollo humano (que se han concretado en la Declaración del Milenio).

En un sentido más concreto, este fortalecimiento se refiere al proceso de mejorar las habilidades individuales o de fortalecer las competencias de una determinada organización o de un grupo de ellas. De Vita y Fleming (2001) amplían esta definición con dos conceptos clave: la noción de misión —el fortalecimiento institucional debe servir a las organizaciones para cumplir mejor con su misión— y la noción de bien común —el fortalecimiento institucional tiene que ver, en último término, con la mejora de la calidad de vida de las comunidades, aspiración clave de las organizaciones no lucrativas—. Esta definición puede servir como punto de origen.

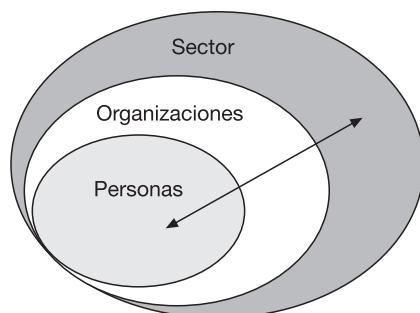
Para el objeto del presente artículo, proponemos concebir una concepción del fortalecimiento institucional como proceso por el cual los individuos, las organizaciones y los sistemas sociales aumentan sus capacidades y su

rendimiento en relación con los objetivos, los recursos financieros y humanos, el entorno en general y los resultados que esperan conseguir. En definitiva, esta aproximación al concepto significa que:

- El fortalecimiento institucional se realiza con la participación directa de las personas y organizaciones implicadas.
- Atender a la idea de proceso, que implica además resaltar la dimensión temporal del desarrollo institucional: se necesita tiempo.
- El fortalecimiento institucional es multidimensional, lo que implica que las intervenciones deberán centrarse en varios niveles o planos: de los individuos, de las organizaciones, del sector y de las instituciones. Seguramente, para tener impacto de forma real, las estrategias de fortalecimiento institucional deberán abordar simultáneamente estos diferentes niveles.
- El fortalecimiento trata de reforzar capacidades ya existentes. Básicamente, se encarga de identificar líderes que actúan ya en las comunidades o de reforzar organizaciones ya operativas más que crear otras nuevas.
- El fortalecimiento institucional trata de obtener un verdadero impacto. De este modo, las actuaciones encaminadas en esta dirección han de poder medir su repercusión. Los programas de fortalecimiento institucional deberían integrar sistemas de medición y verificación a partir de una batería de indicadores que permitan hacer un seguimiento del proceso en todas sus etapas.
- Atender a la importancia del entorno, como factor que condiciona (en positivo y negativo) las posibilidades de refuerzo institucional, y también como elemento que se aspira a transformar.
- El fortalecimiento institucional requiere mucha flexibilidad y capacidad de adaptación a los contextos locales. No existe además una única forma de realizar un fortalecimiento institucional. Las distintas aproximaciones al fortalecimiento institucional recurren a un conjunto de estrategias, enfoques, actividades y recursos orientados tanto al cambio de mentalidad, como al desarrollo de ciertas capacidades técnicas a la transmisión de conocimientos y destrezas.

Precisamente, en el artículo que nos ocupa, hemos organizado los retos que proponemos para reducir las tensiones identificadas en el apartado anterior, a partir de los tres niveles del concepto de fortalecimiento institucional (v. figura 3). Pensamos que es necesario trabajar en ellos al mismo tiempo si se quiere reforzar el tercer sector en España.

Figura 3. Los niveles del fortalecimiento institucional



Fuente: Elaboración propia

Para empezar, el primer nivel necesario es el trabajo en todo el *Tercer Sector* y en tres direcciones al mismo tiempo. Es preciso trabajar primero en la dirección que permita desarrollar la colaboración entre las organizaciones no lucrativas y las administraciones públicas. Hace años que existe una relación entre ambos sectores, pero dista de poder afirmarse que haya una verdadera colaboración. Una segunda vía de trabajo es incidir en el ámbito de las relaciones con las empresas privadas. En este sector la tradición es menor que en el público, pero rápidamente están abriéndose nuevas e interesantes oportunidades de colaboración e intercambio. Por último es necesario abordar las relaciones entre las propias organizaciones del tercer sector. Cada vez está más claro que la consolidación de las organizaciones no lucrativas pasa por una mayor solidaridad entre ellas.

Después de afrontar el nivel de sector, hay que avanzar también en el *ámbito organizativo*. En las organizaciones de la sociedad civil hay dos aspectos que nos parecen relevantes para fortalecer el sector no lucrativo: la rendición de resultados y los órganos de gobierno.

Las entidades no lucrativas tienen que rendir cuentas de todas sus actuaciones a la sociedad en general, y en especial a las personas y colectivos que les prestan apoyo. Esta actuación presenta una vertiente de rendición económica y transparencia, pero a la vez otra de evaluación de proyectos para comprobar el grado de cumplimiento o de incumplimiento de la misión de la organización. Al mismo tiempo, para que esta rendición de resultados pueda realizarse, se necesitan órganos de gobierno, juntas directivas y patronatos competentes dentro del tercer sector. En estos organismos no lucrativos los miembros de sus juntas o patronatos son los responsables ante la sociedad de sus logros o carencias, y también los encargados de marcar las directrices estratégicas. Si estos órganos no funcionan, sus organizaciones pueden ir fácilmente a la deriva.

Por último, el tercer nivel de actuación es el de *las personas*. En este ámbito es importante responder a la pregunta de cuáles son las competencias que las personas que trabajan en diferentes niveles organizativos tienen que desarrollar. La gestión de un capital humano competente, comprometido y preparado para seguir asumiendo nuevos retos ha de ser afrontada por las organizaciones no lucrativas. Es preciso asegurar el desarrollo continuo de las competencias de todas las personas que trabajan en el tercer sector.

#### 4. LOS RETOS DE LA COLABORACIÓN, DE LA CONFIANZA Y DE LA INNOVACIÓN PARA CREAR CAPACIDADES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Trabajar en los tres niveles que proponemos en este artículo supone también intentar afrontar los tres retos más importantes que, a nuestro entender, tiene el tercer sector en nuestro país: la colaboración, la confianza y la innovación (v. figura 4).

Figura 4. Los principales retos por nivel



Fuente: Elaboración propia

##### 4.1. El reto de la colaboración

Es un hecho que, para aumentar su credibilidad, las organizaciones de la sociedad civil han de colaborar entre ellas. De hecho, muchas personas se preguntan cómo es posible que haya tantas realizando actividades parecidas. Las organizaciones no lucrativas acabarán por legitimarse si colabo-

ran en proyectos conjuntos, y esta cooperación se extiende también a actuaciones con las administraciones públicas y las empresas. Todas las organizaciones, públicas y privadas, lucrativas o no lucrativas, que actúan sobre un territorio, pueden aportar soluciones a los conflictos que en él se producen. La gestión relacional con otras organizaciones no lucrativas, con administraciones y empresas constituye un reto todavía pendiente en la mayor parte del tercer sector.

Seguramente, empiezan a darse las condiciones para que este tipo de colaboración crezca. En amplios sectores de las administraciones públicas el discurso público-privado parece superado. Lo que importa es que las cosas se hagan y, si es posible, con la máxima calidad. Cada vez son más las empresas que incorporan la responsabilidad social a su manera de actuar y buscan devolver alguna cosa a la sociedad que les ha permitido desarrollarse.

Por su parte, la inmensa mayoría del mundo asociativo ha superado la caridad y el voluntarismo mal entendidos trabajando desde sus valores específicos, y trata de realizar muy bien su trabajo para conseguir una verdadera mejora social. Naturalmente, todavía queda mucho camino por delante.

Sin lugar a dudas, para avanzar en la colaboración a tres bandas hace falta, al mismo tiempo, continuar las colaboraciones bilaterales: administraciones públicas-organizaciones no lucrativas y empresas-organizaciones no lucrativas. Pero también hace falta trabajar en crear confianza entre los tres sectores, y la confianza se basa en las relaciones personales. Trabajadores públicos, de la empresa privada y de las organizaciones no lucrativas han de esforzarse por acercarse y por entender las realidades de los otros sectores. Es preciso superar los estereotipos presentes en la sociedad burócratas, *yuppies*, misioneros que impiden un acercamiento real entre las personas.

Por último, es necesario tomar conciencia de que avanzar en la colaboración a tres bandas significa, a largo plazo, hacer desaparecer las fronteras entre los tres sectores. Y al final del camino descubriremos que estamos trabajando en red.

## **4.2. El reto de la confianza**

A pesar de la expansión de las organizaciones no lucrativas que citábamos al principio del artículo, hay amplios sectores que siguen sin entender el papel de éstas en una sociedad democrática. Las organizaciones no

lucrativas han de demostrar a una parte importante de la población que no son instituciones caritativas, ni meras entidades productoras de servicios ni, mucho menos, grupos de personas antisistema. Una vez superada la fase de adolescencia, las organizaciones de la sociedad civil de nuestro país tienen el reto de ganarse definitivamente la confianza de la mayoría de la población.

Ciertamente, uno de los caminos para aumentar la credibilidad es la mejora de la gestión. En los últimos años se han realizando avances importantes en la administración de los recursos humanos, la captación de fondos, la comunicación y la gestión financiera del sector no lucrativo. Hoy día, en la madurez de las organizaciones del tercer sector, el desarrollo de la labor gestora pasa en primer lugar por rendir cuentas de todo lo que hacen. Los anglosajones utilizan el término *accountability* para expresar esta idea, la de ser transparentes y explicar las realizaciones de una organización a todas las personas que la apoyan. Si las organizaciones sociales aprenden a explicar de una forma clara sus actos, las personas que ahora desconfían se darán cuenta de algo importante: en un sistema de mercado, existen actividades para cuya realización la empresa carece de incentivos económicos y las administraciones públicas de capacidades organizativas. Este es el espacio propio de las organizaciones de la sociedad civil.

También la confianza pasa por comprobar que las personas que ocupan los órganos de gobierno, juntas y patronatos, no lo hacen meramente por prestigio, sino que realmente actúan como garantes de la confianza que la sociedad ha depositado en las organizaciones no lucrativas. Es necesario reforzar el papel de las personas que ocupan estos puestos, y asegurarse de que realmente velan por el cumplimiento de la misión de sus organizaciones.

### **4.3. El reto de la innovación**

Las organizaciones no lucrativas han de innovar y experimentar continuamente. Se supone que esta característica es una de las más importantes del sector. A veces, da la sensación de que las asociaciones están perdiendo esta capacidad y que, por el contrario, se dedican a repetir esquemas del pasado; que han perdido su capacidad de innovar. Hace falta arriesgarse, proponerse retos más difíciles e intentar ayudar a solucionar los nuevos problemas de las sociedades democráticas. Con todo, también es cierto que algunas asociaciones están trabajando ya en esta dirección.



Las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades interesantes para el tercer sector. Bien utilizadas pueden suponer una mayor participación, una mayor movilización social, una mejor rendición de resultados, un aumento de la democracia interna, una comunicación más fluida, etc.

El desarrollo de las capacidades, la formación continua de las personas que trabajan en las organizaciones no lucrativas, constituye así mismo un reto importante dentro de la innovación. Las organizaciones serán capaces de innovar si tienen profesionales preparados. Es preciso que los responsables de las asociaciones se esfuercen por mejorar su capacitación profesional. Para hacer más eficaz el funcionamiento de las asociaciones se precisan directivos y trabajadores preparados en las nuevas tecnologías de la información, en las técnicas de desarrollo de proyectos, en la gestión financiera, en la gestión de los servicios, etc. La formación continua también ha de estar presente en la agenda de las organizaciones no lucrativas.

## 5. CONCLUSIÓN: LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS. LA NECESIDAD DE IR MÁS ALLÁ DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA

Iniciar una organización no lucrativa sin haber desarrollado a fondo la misión y los valores que van a guiar todas las actuaciones de la misma es empezar algo sin corazón. Los valores tienen que guiar todas y cada una de las acciones de una organización no gubernamental. Si estos no son claros, o si ni siquiera están pensados, resultará muy fácil caer en contradicciones externas e internas. Al mismo tiempo, saber cuál es la misión de la organización, el reflejo fiel de su razón de ser, es también fundamental para poder empezar a actuar en la sociedad.

Esta es para nosotros la primera etapa en la construcción y desarrollo de una organización no lucrativa que aspira a estar bien gestionada. Por eso, en nuestro esquema de administración los valores organizativos ocupan una posición central.

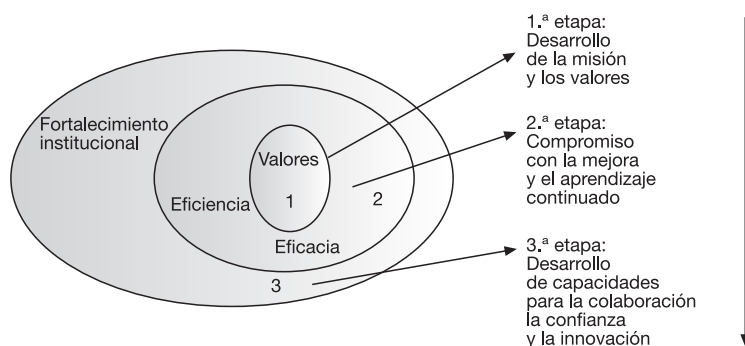
Hace más de cinco años escribíamos: “No nos engañemos, la gestión y las asociaciones han estado enemistadas hasta hace poco tiempo. Las organizaciones no lucrativas han sido dirigidas con dosis muy altas de buena voluntad y, en cambio, con poca racionalidad en la gestión. Demasiadas veces la gestión ha sido percibida como contraria a los valores fundamentales de las organizaciones del sector no lucrativo” (Vernis et al., p. 15, 1998). Pensamos que en pocos años se ha avanzado muchísimo en el mejora-

miento de la gestión de las organizaciones que forman el tercer sector. Nosotros defendíamos entonces, y lo seguimos haciendo ahora, que “lo que la sociedad necesita son organizaciones que no sólo hagan el bien sino que lo hagan bien”.

Esta es para nosotros la segunda etapa en la mejora de la gestión de las organizaciones no lucrativas, la etapa que definimos como *de mejora de la eficacia y la eficiencia*.

Ahora bien, pensamos que todavía hoy el impacto de estas entidades de nuestro país en la mejora de la calidad de vida de las personas que más lo necesitan (aquí y en los países del Sur), en la defensa del medio ambiente, en la mejora de los derechos y posibilidades de amplios colectivos, etc. es mucho menor de lo que sería deseable. Y creemos, también, que las organizaciones no lucrativas pueden desarrollar sus capacidades para mejorar sus resultados. Esta es para nosotros la tercera etapa, seguramente la más importante para su labor gestora. La hemos llamado de *fortalecimiento institucional*. Cada una de las organizaciones no lucrativas tiene por delante el reto de averiguar en qué etapa de su desarrollo se encuentra, porque en este ejercicio se juegan la posibilidad de ganarse definitivamente la legitimación social.

Figura 5: Etapas en la gestión de una organización no lucrativa



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, aún siendo optimistas ante la realidad de un tercer sector en movimiento y en pleno desarrollo, tenemos que reconocer que hasta el momento la mayoría de los progresos se han centrado casi exclusivamente en los aspectos de la gestión interna de las propias organizaciones; en otras palabras, las organizaciones del tercer sector han hecho importantes

avances en la profesionalización de las tareas planificadas y ejecutivas de las estrategias y de las diferentes áreas funcionales, en pos de una mayor eficacia y eficiencia.

En un contexto actual de transición hacia una sociedad relacional, marcado además por tensiones que afectan a las organizaciones no lucrativas, esta profesionalización no es, sin embargo, condición suficiente para garantizar el éxito y la adecuación de estas entidades a las nuevas situaciones y demandas de la población. No es suficiente para que las organizaciones del tercer sector sean capaces de construir confianza.

Figura 6. Tensiones que afectan a la gestión de las organizaciones de la sociedad civil

Competencia	Colaboración
Comunicación	Misión
Participación puntual	Participación a largo plazo
Producción de servicios	Denuncia Social
Caridad	Desarrollo
Particularismo	Universalismo
Continuismo	Innovación

Fuente: elaboración propia

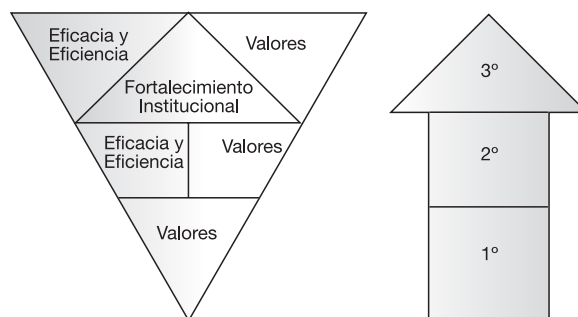
Los extremos de estas tensiones no se han de ver como opuestos, sino como parte de un continuum donde cada organización ha de encontrar su punto de equilibrio. Es verdad, que los aspectos situados en el polo derecho de este continuum son los que a largo plazo van ayudar a fortalecer más el sector. Pero en un momento de muchos cambios sociales las organizaciones de la sociedad civil necesitan primero consolidarse.

Seguro que queda todavía mucho camino por recorrer, y los retos urgentes que se plantean al sector no lucrativo se sitúan ya no tanto en la gestión interna de las organizaciones en ámbitos como la comunicación, la financiación, la planificación estratégica o los recursos humanos como en aspectos como la colaboración, la transparencia y la rendición de resultados, la gobernabilidad de las organizaciones y su capacidad de innovación. Todos estos aspectos pertenecen a la esfera del llamado fortalecimiento institucional, que hemos definido como una tercera fase tras el desarrollo de los valores y la misión y el compromiso con el aprendizaje y la mejora continuados. Este ha sido precisamente el concepto central de este artículo.

El mensaje que hemos querido transmitir a lo largo de las páginas del artículo es la necesidad urgente que tienen las organizaciones no lucrativas de: reforzar, conjuntamente con los implicados las capacidades a nivel personal, organizativo y sectorial, para ser capaces de afrontar los cambios del entorno y seguir contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y comunidades que apoyan; además de mantener y consolidar la confianza que la sociedad ha depositado en ellas. Sólo un sector no lucrativo cohesionado, colaborador, transparente, innovador y «gobernado» desde los valores será capaz de establecer el espacio que las organizaciones han ido conquistando en nuestro país en los últimos años. Así se convierte el tercer sector en un verdadero interlocutor dentro del modelo de sociedad relacional que se dibuja, junto con los otros dos sectores, público y privado lucrativo.

De todas maneras, cabe remarcar que las etapas a las que nos referimos deben concebirse, no como separadas y discretas, sino más bien como capas que se van añadiendo a medida que se evoluciona hacia la gestión del fortalecimiento institucional. En otras palabras, el modelo conceptual propuesto es un modelo aditivo, en el centro del cual se sitúan en todo momento los valores, tal como queda reflejado en la figura que se muestra a continuación (v.Figura 7).

Figura 7 Las etapas progresivas del fortalecimiento institucional



Fuente: Elaboración propia

Cuando pasamos a concentrarnos en la eficiencia y la eficacia de la organización, no podemos dejar de lado los valores; todo lo contrario, ya que una mejora en la eficiencia y la eficacia produce a menudo tensiones en los valores de la organización. De la misma manera, cuando pasamos a hacer hincapié en el fortalecimiento institucional, no podemos dejar de lado las dos etapas anteriores. En definitiva, lo que el modelo trata de mostrar es un inicio en el que el enfoque en los valores suele ser crítico, seguido de una etapa donde se amplía la visión para poder incorporar temas de ges-

ción que incrementen la eficiencia y la eficacia. Finalmente, se trataría de incorporar el fortalecimiento institucional en el enfoque a medida que la organización se mantenga y deba ampliar su capacidad de impacto.

Hay pocas organizaciones aún en nuestro país que se encuentren en la tercera etapa que proponemos, la del desarrollo de capacidades para la colaboración, la confianza y la innovación. La pregunta que nos tendríamos que hacer es ¿por qué? ¿Por qué no hay más organizaciones —después del importante crecimiento del tercer sector en nuestro país— que estén fortalecidas institucionalmente? En las páginas precedentes hemos tratado de dar algunas claves para trabajar en esta dirección.

## BIBLIOGRAFÍA

Centre d'estudis de temes contemporanis. (2002) *Llibre Blanc del tercer sector cívico social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

De Vita, J., y C. Fleming. (2001). *Building capacity in nonprofit organizations*. Washington DC: The Urban Institute.

Evers, Adalbert, y Helmut Wintersberger (1990). *Shifts in the welfare mix: their impact on work, social services, and welfare policies*. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Evers, Adalbert y Ivan Svetlik eds. (1993) *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Aldershot, England: Ashgate Publishing Company.

Fundación Esplai. (2002) *El Tercer Sector visto desde dentro: la renovación de las ONG y los retos de la exclusión social*. Barcelona: Fundación Esplai.

Madrid, Antonio (1997) El derecho en las organizaciones no gubernamentales. En *¿Trabajo voluntario o participación?* Ariel Jerez (coordinador). Madrid: Editorial Tecnos

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2003) *El tercer sector social en España*. Madrid: MTAS.

Salamon, Lester; Anheier, Helmut (1997) *Defining the nonprofit sector. A cross-national analysis*. Manchester University Press.

Taylor, Marylin (1992) The Changing Role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving Toward the Market. En *Government and the Third Sector*. Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer, and Lester M. Salamon. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Vernis, Alfred et al. (1998) *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Editorial Deusto.

Vernis, Alfred et al. (2004) *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Editorial Granica.

Vernis, Alfred. (2002) La relació de les fundacions amb el Patronat: els patrons de les fundacions catalanes en temps de canvi. En *Estudi de les Fundacions a Catalunya 2001*. Barcelona: Coordinadora Catalana de Fundacions.

Vernis, Alfred. (2000) *Organizing services to the elderly: a tale of two cities*. Tesis doctoral. New York: New York University.

# LOS RETOS DEL TERCER SECTOR EN ESPAÑA EN EL ESPACIO SOCIAL EUROPEO. ESPECIAL REFERENCIA A LAS ORGANIZACIONES DE ACCIÓN SOCIAL

Gregorio Rodríguez Cabrero  
*Universidad de Alcalá*

Gregorio Rodríguez Cabrero es Dr. en Ciencias Económicas y licenciado en Derecho. Es Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá (Madrid). Entre sus trabajos sobre el Tercer Sector cabe mencionar: “Las entidades voluntarias en España” (1996) con Julia Montserrat; la edición del N° 8 (2000) de “Economistas” sobre “Economía del Tercer Sector”, también con Julia Montserrat; y la coordinación del libro “Las entidades voluntarias de acción social en España” (2003) de FOESSA.

## RESUMEN

En este artículo se define el marco general histórico e institucional del Tercer Sector con especial referencia al llamado Tercer Sector de acción social en España así como sus implicaciones en el terreno de la economía mixta y de la participación democrática. A continuación se analiza el contexto del espacio social europeo en el que se inscriben los diferentes mode-



los de Tercer Sector existentes en los regímenes de bienestar de la Unión Europea. Finalmente se definen algunos de los retos que afronta sus objetivos, funciones organizativas y proyección externa.

La idea básica que recorre este texto es que el desarrollo de las organizaciones sociales forma parte de un complejo proceso en el que, por una parte, está teniendo lugar una profunda reestructuración del estado de bienestar, generada por sus propios límites institucionales y económicos, y acelerada por la globalización al mismo tiempo, las sociedades civiles se están reconstituyendo en la doble dirección de desarrollar estructuras organizadas de solidaridad y de impulsar nuevas formas de participación cívica.

## PALABRAS CLAVE

Tercer Sector, organizaciones voluntarias, economía social, sector no lucrativo, sociedad civil, mercado, estado de bienestar, modelo social europeo.

## ABSTRACT

This article defines firstly the historical and institutional frame of the Third Sector in Spain making special reference to the Social Action Third Sector and its implications on the economy and democratic participation. Secondly, it analyses the Social Europe context of Third Sector development being Spain an European Union member. It is considered the institutional context of European Third Sector, mainly how the different models of European Welfare States are determining the role and functions of different national models of Third Sector. Finally, it defines some of the Third Sector of Social Action challenges, its social nature, organizing functions and development.

The basic idea of this text is that the growth and development of solidarity organizations is just part of a more complex process due not only to the Welfare State deep restructuring, generated by its own institutional and economic limits and accelerated by globalization, but also to the double target of civil societies which are developing organized structures of solidarity and to promote new civil participation forms.

## KEY WORDS

Third Sector, voluntary organizations, social economy, non-profit sector, civil society, market economy, Welfare State, European Social Model.

## 1. EL CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL EUROPEO DE LA RECONSTITUCIÓN DEL TERCER SECTOR EN ESPAÑA

### 1.1 Génesis de la reconstitución del Tercer Sector en el último tercio del siglo XX.

El Tercer Sector, con profundas raíces históricas en España, ha sufrido importantes cambios en las tres últimas décadas de manera paralela al proceso de consolidación y reestructuración del estado de bienestar. Ambos procesos de cambio están tan profundamente interrelacionados que no pueden analizarse sino en mutua conexión.

En los últimos tres lustros la investigación social sobre el Tercer Sector, sobre todo el sector de acción social, ha sido particularmente intensa como consecuencia del crecimiento del propio sector, su visión social y mediática, y su creciente importancia tanto en el discurso, científico y político, como en la definición de los programas de política social. Los trabajos de Aliena y otros (2004), Álvarez, Martín y Martínez (1998), Ariño y otros (1998, 2001, 2004) Barea y Monzón (1992, 2001), Cabra de Luna (1998), Carpio (1999), Casado (1992, 1997, 1999), Documentación Social (1996), Cortés, Hernán y López (1997), Giner y Sarasa (1997), Madrid (2001), Martínez, González y González de la Fundación Tomillo (2000), Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniu (1996, 2000), Pérez Díaz (1987) Ruiz de Olabuénaga (2000), Sajardo (1998), Salinas (2001), Subirats (1999), entre otros así lo atestiguan.

La aproximación al análisis del Tercer Sector tiene una naturaleza multidisciplinar e interdisciplinar muy notables. Desde el campo de la *ciencia política* (Subirats, 1999) se enfatiza en que el auge del Tercer Sector forma parte de la reciente reconstitución de la sociedad civil como espacio cívico y de contribución al desarrollo de la *democracia deliberativa* que no solo es fundamental para generar una sólida cultura política sino también para fortalecer el estado de bienestar. Desde el *enfoque sociológico* se abordan problemas sociales como son los de creación de zonas sociales de autonomía respecto del Estado y el mercado, detección de nuevas necesidades sociales y, en su caso, de organización autónoma para satisfacer necesidades sociales, desarrollo de nuevos mecanismos de integración social frente a la ruptura social que están suponiendo las nuevas formas de estructuración productiva y de consumo. Es decir, las organizaciones del Tercer Sector, desde el enfoque sociológico, son formas de organización y estruc-

turación social. Finalmente, desde la *perspectiva económica* se ha enfatizado en la creciente importancia del Tercer Sector como ámbito de economía social (caso de las cooperativas o empresa de inserción) o no lucrativa (asociaciones y fundaciones) que contribuyen junto al Estado, el mercado y las estructuras sociales informales (a la cabeza de estas la familia) para dar respuesta a nuevas necesidades sociales, al desarrollo de nuevas formas de organización económica y nuevos estilos de dirección y participación en las organizaciones (Weisbrod, 1988; Kendall y Knapp, 2000).

Hablar del Tercer Sector es hablar de su reconstitución y esta debe comprenderse en el contexto de los cambios que han tenido lugar en el estado de bienestar y en la economía de mercado, es decir, en el contexto de la crisis y reestructuración del estado de bienestar, de la expansión del mercado con la globalización y la nueva fase de cambio tecnológico. La articulación entre Estado, mercado y tercer sector, típica de las décadas precedentes a los años 80 del pasado siglo, basada en la centralización del Estado, está dando lugar a una nueva configuración institucional en la producción y distribución del bienestar, en la que sus esferas constitutivas básicas, Estado, mercado, tercer sector y el nivel informal, están redefiniendo sus funciones y, en consecuencia, su peso social y económico.

La crisis del estado de bienestar es el punto de partida del análisis social sobre un ámbito económico y espacio social, diferenciado del mercado y del Estado, pero tal análisis debe situarse en las distintas tradiciones nacionales de Estado y sociedad civil. Así, por ejemplo, la tradición francesa de la economía social, nos remite a cómo las organizaciones sociales, contribuyen a la cohesión social de un país. Por ello, la economía social es, sobre todo, mutualidad o solidaridad interna. Por el contrario la otra tradición, la anglosajona, de naturaleza liberal, concibe la economía social más que como mutualismo como solidaridad externa o actividades generadas por la sociedad civil ante los fallos del Estado, para satisfacer determinadas necesidades sociales.

En cierto sentido se podría decir que, en el caso de la *economía social*, se trata de una respuesta a los fallos del mercado o, mejor aún, a los fallos del capitalismo, en la solución de los problemas del empleo y el bienestar. Las cooperativas y mutuas, núcleo esencial de la economía social, son una respuesta social a los límites del capitalismo para generar bienestar social e igualdad. Por contra, el sector no lucrativo, en la tradición anglosajona, es una respuesta a los fallos del gobierno, a la incapacidad de este para solventar los problemas de la solidaridad. En un caso se trata de lograr la solidaridad a través de la democracia económica, en el otro se trata de lograr

la solidaridad a través de la acción organizada de la sociedad civil. En ambos, la economía social y el sector no lucrativo, se presentan como espacios autónomos frente al Estado y al mercado, y como dos ámbitos del Tercer Sector que se concretan en dos tipos de organizaciones: las organizaciones no lucrativas que realizan actividades lucrativas (cooperativas y mutuas de previsión social) y las organizaciones no lucrativas que realizan actividades no lucrativas (asociaciones y fundaciones).

Esta imprecisión terminológica de lo que se denomina como tercer sector, economía social, sector no lucrativo, entre otros términos, puede interpretarse bien como una dificultad (Ruiz de Olabuénaga, 2000) o bien como un reto a la hora de delimitar su campo conceptual y radio de acción práctica. Ha tenido una cierta aceptación la definición dada por Salamon y Anheier (1997) aplicada en una amplia investigación internacional comparada, que basa en cinco criterios su delimitación: constitución formal de las organizaciones, ser organizaciones de tipo privado, voluntariedad, autocontrol institucional y el no reparto de beneficios entre los gestores de las entidades. Para otros, como es el caso de Herrera Gómez (1998), y basándose en Donati, sostiene que las variadas denominaciones son formas distintas de observar un mismo fenómeno; se trata de sistemas de observación más que competitivos, complementarios. Así, son rasgos que diferenciarían al Tercer Sector: el de la democracia interna (factor político), junto al de la solidaridad (factor social), favoreciendo una amplia diversidad organizativa: cooperativas, mutualidades, fundaciones y asociaciones e incluso teniendo cabida no solo lo formal-organizado sino también lo protoformal y protoorganizado como pueden ser los movimientos sociales.

Desde el punto de vista conceptual Barea y Monzón (1992, 2001) han definido el campo de la economía social de una manera “extensiva”, llegando casi a identificar economía social y Tercer Sector de forma que este último estaría constituido por cooperativas, mutuas y asociaciones u organizaciones no lucrativas (en el mismo sentido Defourny y Monzón, 1992). Por su parte García Roca (2001) diferencia tres tipos organizativos básicos del Tercer Sector: a) las asociaciones prestadoras de servicios útiles a la sociedad y orientadas al ejercicio de la ciudadanía; b) el cooperativismo social que, en base al ejercicio de la libertad de empresa presta servicios a la colectividad; c) y las organizaciones de voluntariado o de capital humano que trabajan en beneficio de los demás.

- a) En una primera aproximación este magma social que es el Tercer Sector, y cuyas fronteras ni son ni tienen que estar perfectamente delimitadas dada la complejidad de lo social, puede comprender

desde su naturaleza social más profunda. En este sentido es de obligada referencia el trabajo clásico de Polanyi (1997) cuya obra la *Gran transformación* nos permite comprender el génesis histórico contemporáneo de la economía social. Según la interpretación de este autor *el desarrollo del capitalismo supuso una ruptura sin precedentes en las sociedades europeas a principios del siglo XIX*. El ciudadano europeo quedó solo, como individuo, ante el mercado, sin la protección de los gremios y antiguos mecanismos de solidaridad, disueltos por el orden liberal para favorecer el libre desarrollo del mercado. El estado liberal se limitó a resolver los problemas de la libertad de tráfico mercantil pero en modo alguno los que se referían a la equidad y la redistribución de la riqueza. Por ello, como señala el citado autor, “resultaba inevitable desde el principio la necesidad de proteger al hombre del mercado”. El owenismo fue un movimiento para “sortear el capitalismo”, sin enfrentarse a él, mediante la fórmula de la cooperación y la unión de los trabajadores. En cuanto movimiento utópico, con profundas raíces religiosas (caso del saintsimonismo), el cooperativismo fue la primera reacción que trató de obviar el impacto del mercado creando un espacio propio, pero sin negar la existencia del mercado y del industrialismo. Esta contradicción fue resuelta con su derrota histórica como movimiento alternativo ya que, además de su inmadurez material, las fuerzas del mercado fueron lo suficientemente poderosas como para impedir su desarrollo alternativo. Ello no significó su desaparición sino su adaptación a la economía de mercado generando un ámbito selectivo de economía solidaria en el consumo y la producción.

b) *Desde finales del siglo XIX el mercado se encontró con sus límites económicos (sobrepducción, bajo consumo) y sociales (conflicto social y negación del capitalismo)* que se tradujeron en profundas crisis económicas, quiebras en el orden de la satisfacción de las necesidades y del desarrollo de la solidaridad, y déficits de legitimidad del propio sistema capitalista. Pero el fracaso social del mercado en el tránsito de la primera a la segunda revolución industrial, visible en la gravedad de las crisis económicas y políticas, de las primeras décadas del siglo XX, no pudo ser afrontado por la economía social y el Tercer Sector en general, cuyo papel fue subordinado y casi siempre residual.

c) *El estado de bienestar o estado social fue la alternativa a los fallos del mercado y a las crisis de legitimidad política.* El desarrollo del

mercado no se verá frenado, sino que contará con los poderosos mecanismos institucionales y económicos del Estado, para satisfacer necesidades sociales, garantizar la demanda efectiva y socializar los necesarios costes de inversión social de una economía compleja. El mercado “transformado”, basado en la centralidad de la gran empresa oligopólica y regulado en muchas de sus dimensiones, exigió un poderoso aparato institucional de intervención estatal (la empresa pública, el gasto en capital humano e I+D, entre otros), de sistemas de protección social para garantizar el tránsito entre generaciones de trabajadores y de una amplia legitimación política (negociación colectiva, extensión de la democracia). La producción siguió siendo esencialmente mercantil, en medida decreciente social, y la desigualdad en las relaciones laborales de la empresa privada quedó paliada, en parte, por la posibilidad del consumo para grandes mayorías. En un contexto, de crecimiento sostenido y de pleno empleo, la empresa privada y el estado del bienestar lograron crear un clima de seguridad económica y de estabilidad política relativas durante casi tres décadas.

d) La economía social siguió existiendo e, incluso, creciendo lentamente (aunque variando entre países) pero su papel “político” como Tercer Sector solo adquirirá relevancia a partir de la crisis de los años setenta cuando se agote el modelo de relativa estabilidad social y económica que supuso el modelo de estado de bienestar keynesiano. Es en los últimos veinte años del siglo XX cuando nuevamente *el Tercer Sector entra en un período de crecimiento y de reconstitución institucional*. Esta reconstitución será fruto del retroceso relativo del Estado y de las nuevas demandas de la sociedad civil. Proceso que se acelerará a medida que la globalización y la pérdida de poder de los estados centralizados (por ejemplo en el espacio europeo) amplíen el campo de acción del Tercer Sector. El auge del Tercer Sector, en el que se manifiesta la economía social y el desarrollo del sector voluntario (entendido este en su sentido más amplio de organizaciones de acción social, culturales, de desarrollo, ecológicas, protección civil, etc), tiene lugar como respuesta a tres problemas sociales, si no nuevos, si recurrentes, como son la inseguridad que genera el mercado en la actual fase de mutación tecnológica e institucional, sobre todo en el ámbito del empleo, los límites del Estado para dar respuesta adecuada a las nuevas y diversificadas demandas ciudadanas, en el orden de la satisfacción de bienes sociales y, finalmente, las nuevas iniciativas de participación social y política.

Nuestra tesis es que la reconstitución del tercer sector en general, y de manera particular en los países del sur de Europa, es una *reconstitución parcialmente limitada por el Estado y competida por el mercado*. En este sentido si bien el Tercer Sector, su presente reconstitución y fortalecimiento, puede ser y es, analizado y comprendido como un espacio social propio, es cierto que su comprensión global e histórica tiene que hacerse teniendo en cuenta, al mismo tiempo, los otros ámbitos institucionales con los que está fuertemente relacionado (del que depende en parte y con el que colabora), caso del Estado (en lo tocante a regulación, financiación y producción de servicios) o con el que disputa (y también colabora) por influir socialmente y competir económicamente en diferentes ámbitos de la actividad económica, caso del mercado. Complementariedad, dependencia y competencia son realidades sociales expresivas de la relación ambivalente entre Estado, mercado y sociedad civil.

Este nuevo contexto hace emerger, por tanto, una división mixta en la producción de bienestar de nuevo tipo y que es, como decimos, la triple consecuencia de coincidentes cambios a través de los cuales el estado de bienestar conserva gran parte de su poder de regulación y financiación transfiriendo al mercado y al Tercer Sector la producción y gestión de servicios públicos y comunitarios. El mercado amplía su espacio material y refuerza su peso ideológico al extender la lógica mercantil en forma de cuasi-mercados en el estado de bienestar y en la propia esfera relacional. El Tercer Sector, por su parte, también amplía su espacio material a lo largo de una diversidad de relaciones de autonomía y/o dependencia con el sector público y de colaboración y/o competencia con el mercado para la producción social de servicios de ayuda mutua, para el propio mercado y para la satisfacción de necesidades de los colectivos sociales menos favorecidos o excluidos.

## **1.2 Consecuencias sociales de la reconstitución del Tercer Sector.**

La expansión y auge del tercer sector ha tenido importantes efectos. Entre ellos cabe destacar dos bloques de impactos: su papel en el ámbito económico y su contribución al desarrollo de la democracia participativa.

- a) En lo tocante a la actividad económica es referencia inevitable su papel en la economía de bienestar. En primer lugar, y para el Estado, la colaboración económica de las ONG (primero las de acción social, posteriormente las de desarrollo, cultura y medio



ambiente), se tradujo en una primera fase en la gestión de servicios públicos de bienestar ya que, además de contribuir a descargar al Estado de la gestión de ciertos servicios y reducir en parte el gasto público, a través de ellas se canalizaban demandas sociales y políticas que el Estado captaba con dificultad o no podía asumir directamente. Es más, el estado de bienestar tendía a no asumir directamente las necesidades sociales originadas en el curso de la crisis (exclusión social, drogodependencias, parados de larga duración, pobreza, etc). Las organizaciones del Tercer Sector, principalmente las asociaciones, permitían abaratar costes, desplazar demandas sociales desde el Estado a la sociedad y socializar responsabilidades ante los efectos sociales de los cambios sociales en curso. Un problema distinto plantean las ONL de tipo productivo y económico (cooperativas y mutuas), más cercanas al mercado, y que para sobrevivir en un mundo de competencia creciente han tenido que reforzar sus mecanismos de gestión empresarial, adoptando modos mercantiles en la toma de decisiones, tratando de hacer compatible la cuenta de resultados con la democracia interna, con no escasas tensiones cuando se han planteado problemas de estructura y dimensión. Pero, incluso, en las organizaciones sociales de objeto social la “empresarialización defensiva” ha sido el modo de adaptación a la competencia en aquellas organizaciones con cierta viabilidad empresarial siendo el resto absorbidas o adoptando decisiones de fusión o coordinación efectiva para evitar la desaparición o un modo de actuar rayano en la economía no oficial.

En ambos casos las organizaciones sociales han tenido que afrontar la realidad de una nueva relación con la empresa privada por dos vías: competencia e imitación. A través de la competencia las empresas privadas han desplazado o tratado de desplazar a las ONL, mediante ofertas y precios competitivos en la gestión de ciertos servicios objeto de contrato público ya que el objetivo para la empresa privada era, y es, ampliar el campo del negocio mediante la gestión de servicios públicos susceptibles de beneficio empresarial. El valor añadido de muchas entidades sociales (flexibilidad, calidad y capital humano profesional y voluntario) no siempre se impone a la competencia del precio y a la garantía financiera de una empresa privada, sobre todo si esta tiene un sólido soporte financiero. Pero, también, el desplazamiento de las organizaciones sociales se ha producido vía imitación. Nos referimos a la generación por grandes grupos empresariales de fundaciones o a la utili-

zación del marketing como motivo, que es, entre otros, un instrumento de valorización social de la imagen de marca de las empresas privadas como organizaciones que tratan de adaptarse a las nuevas preocupaciones de los consumidores con los problemas del medio ambiente, la exclusión social o el desarrollo del Tercer Mundo.

Este doble desplazamiento parcial, económico y simbólico, de las ONL por la empresa privada, ha presionado en favor de una cierta “empresarialización” de este tipo de entidades de consecuencias imprevisibles pero que, sin duda, constriñen el espacio de la intermediación social, en favor de la empresa privada cuando compiten por la gestión de aquellos servicios públicos que son rentables. Es obvio que forjar una cultura organizativa solidaria, en un contexto de competencia mercantil selectiva y de relativa dependencia financiera del Estado, es un reto a las organizaciones del Tercer Sector. Una cultura organizativa solidaria en un contexto de cuasi-mercados se define y cristaliza como una cultura a la defensiva máxime cuando la empresa privada amplía su campo de gestión en los servicios públicos. Solamente, donde las actividades de gestión no son rentables para la empresa privada o en actividades referentes a los colectivos más excluidos, las organizaciones sociales disponen de una amplia autonomía desde la que pueden generar estilos de intervención social propios.

Dicho todo esto, la experiencia de las dos últimas décadas nos muestra que el valor añadido de las ONL consiste en su elevada flexibilidad, para adaptarse a problemas nuevos, una importante capacidad de innovación y de captación de nuevas necesidades sociales, el interés por el bienestar de los ciudadanos excluidos o en riesgo de exclusión y una vía privilegiada de participación social a través del voluntariado.

b) Junto a ello, y en segundo lugar, la reconstitución del Tercer Sector ha dado lugar a una extensión de la democracia participativa o cívica. Su instrumento principal son las asociaciones que, como señala acertadamente Subirats (1999), son el principal elemento constitutivo de una sociedad civil y su manifestación más visible. Las asociaciones son un espacio de democracia participativa ya que su razón de ser social es la promoción de la participación cívica, además de fuente de solidaridad social. En otro orden,

el desarrollo de las organizaciones voluntarias ha permitido una expansión de la democracia interna y nuevas formas de participación social; si bien, la conciliación de las expectativas y motivaciones de los profesionales no siempre coinciden con las de los voluntarios. Del mismo modo, el desarrollo asociativo ha favorecido una mayor presencia o “voz” en las organizaciones públicas de tipo consultivo.

Sin embargo, en lo referente a la democracia cívica o participativa los resultados son ambivalentes. La disolución o crisis de los movimientos sociales de tipo urbano, la fragmentación de los nuevos, su conversión en organizaciones y asociaciones, como vía de estabilidad social y empleo, y la canalización de las energías juveniles hacia el voluntariado, han supuesto una cierta integración apolítica de las energías sociales solidarias. Es decir, se ha producido una cierta “funcionalización” de la solidaridad social. La reconstitución de la sociedad civil contrasta en parte con la realidad de sociedades fragmentadas y utilitaristas, de manera que debemos preguntarnos si estamos realmente reconstituyendo la sociedad civil o, por el contrario, estamos aumentando la responsabilidad de la sociedad en cuanto a los efectos sociales de la crisis, pero sin que realmente se extienda y profundice la participación ciudadana. Sin duda, la expansión asociativa es una medida importante de la reciente reconstitución de la sociedad civil pero no es suficiente. El problema es la dimensión cualitativa de la misma, la capacidad para generar altruismo cívico (Giner y Sarasa, 1997). En este punto las dificultades son patentes dada la limitada proyección social del discurso solidario y la dependencia financiera de muchas entidades sociales. Las ONG, como organizaciones no lucrativas democráticas, y en su mayoría solidarias, desarrollan su objetivo estratégico de participación cívica entre múltiples presiones, como las mencionadas de sus limitados recursos, la precariedad organizativa de una parte del propio sector, la corporatización de sus actividades y un contexto ideológico fuertemente ambivalente.

### **1.3 Modelos y tendencias de desarrollo del sector voluntario en la Unión Europea**

El desarrollo del Tercer Sector en España forma parte de un proceso más amplio como es la progresiva consolidación institucional y visibilidad social

del Tercer Sector en el espacio social europeo. Los diferentes países miembros desarrollan su Tercer Sector bajo un doble eje: por una parte, un eje inercial (*path-dependency*) que tiende al mantenimiento de las tradiciones nacionales y, por otra parte, un eje de convergencia que conduce al aprendizaje mutuo y la creación de redes europeas de todo tipo (por ejemplo, de lucha contra la pobreza). El desarrollo del Tercer Sector es, por tanto y al mismo tiempo, nacional y europeo, de mantenimiento de tradiciones en los estados de bienestar nacionales y de convergencia de intereses, prácticas organizativas y programas de acción favorecido por la construcción del espacio social europeo. Ambas perspectivas, nacional y europea, deben contemplarse para una adecuada comprensión del desarrollo del Tercer Sector.

a) Una vía fructífera de *aproximación al marco histórico-institucional del sector sociovoluntario es su comprensión en términos de mundos de estados de bienestar*. Es sabido que un estado de bienestar no es sino la institución por excelencia de un sistema de bienestar en el que también tienen papeles importantes las familias, los mercados y las organizaciones sociales, con un mayor o menor peso e intensidad. El distinto peso e importancia institucional del Tercer Sector, en cada sistema de bienestar, permite hacer agrupaciones en base a distintas variables que, en general, suelen reducirse al modo como se relacionan el Estado y el Tercer Sector en su doble vertiente económica y política. Así, por ejemplo (Sarasa, 1995), se pueden definir cuatro tipos ideales de modelos de sociedad civil: régimen renano, sistema escandinavo, mundo mediterráneo y sistema norteamericano, en base a tres variables como son: quién financia los servicios, quién los presta y cuáles son los canales institucionales para concertar políticas sociales, entre sector público y sector privado. La persistencia de los modelos de relaciones o *path dependency* entre Estado y organizaciones voluntarias a lo largo del tiempo es una realidad incuestionable. Así, en el *sistema escandinavo* el predominio del Estado es central en un modelo de cooperación y coordinación altamente integrado. Por su parte, en el *modelo renano o continental* el papel de las organizaciones voluntarias es poderoso y fuertemente influyente en la planificación de la política social. Un modelo específico es el *mediterráneo* en el que se combinan estados de bienestar tardíos y de tamaño medio con organizaciones sociales que, en su mayoría, tienen una elevada dependencia financiera del Estado. El *modelo liberal* nos ofrece un sistema de ONG más descentralizado, menos dependiente del Estado y más integrado en la sociedad civil. Finalmente, cabría destacar en la actualidad un *modelo postsocialista proliberal* que caracteriza a los países del Este de Europa que se han incorporado a la UE en 2004 o son candidatos a la misma, caracterizados por el derrumbe de la

omnipresencia del Estado y una sociedad civil que está iniciando su proceso de reconstrucción, después de asistir a su minimización durante varias décadas.

Obviamente se trata de una descripción en exceso simplificada pero profundamente relacionada con los llamados mundos del estado de bienestar de amplio predicamento en la modelización de sistemas de bienestar (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 2000; Leibfried, 1995; Rhodes, 1998, Moreno, 2000; Rodríguez Cabrero, 2004) y que permite definir tipologías tentativas de sistemas de bienestar. La capacidad explicativa de cada tipología de entidades voluntarias dependerá de las variables que elijamos si bien su potencial teórico es más descriptivo que explicativo. Así, en todo análisis de modelos de Tercer Sector será preciso combinar variables de tipo político (posición institucional, capacidad de negociación e influencia), de tipo económico (suficiencia financiera, mayor o menor importancia de la gestión de servicios frente a las funciones de reivindicación y abogacía social), de tipo social (desarrollo del voluntariado, estímulo a la participación social, contribución a la cohesión e integración social) con el fin de establecer el perfil de cada modelo. En todo caso los modelos de Tercer Sector dependen en gran medida del modelo general de sistema de bienestar en el que se incardinan las distintas esferas sociales e institucionales como son el Estado, las empresas privadas, el propio Tercer Sector y la esfera doméstica (Adelantado, 2000). Para unos (Abrahamson, 1995) los distintos modelos de bienestar dependen de las distintas tradiciones culturales y políticas; para otros (Gomá, 1996) dependen de la relación entre Estado-sociedad y mercado; finalmente, sin pretender agotar, las distintas aportaciones teóricas, las variables de madurez institucional e influencia en las políticas públicas europeas o dimensión europea conformarían una tipología distinta de Tercer Sector (Kendall, 2001).

En general cabe enfatizar que los distintos modelos comparten un común denominador en lo referente al Tercer Sector: a) una continuidad histórica en cuanto a formas institucionales y prácticas organizativas; b) un importante crecimiento y renovación del Tercer Sector a partir de la década de los años ochenta del pasado siglo, sobre todo en lo tocante a las organizaciones de acción social y de solidaridad internacional, reforzando la complementariedad con el Estado y, finalmente, una creciente colaboración de las grandes organizaciones sociales con la empresa privada.

Se trata en todo caso de un proceso de cambio complejo y desigual del Tercer Sector en el que el tamaño, la suficiencia financiera, el distinto peso de sus objetivos, el desarrollo del voluntariado, el tipo de colaboración con

el Estado, entre otros aspectos, y bajo distintas tradiciones nacionales, se traducen en distintas modalidades institucionales.

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

Los problemas que el desarrollo de tal política plantea no son escasos, ya que los estados nacionales siguen teniendo el control y las competencias en materia de política social en la que están integradas la gran mayoría de las actividades del Tercer Sector social y del Tercer Sector en general. No es posible un desarrollo de una política comunitaria de Tercer Sector sin que los estados nacionales lo faciliten. A ello hay que añadir las diferencias tradicionales, culturales e institucionales que definen la naturaleza social y política de las organizaciones voluntarias en cada país que hacen compleja la definición común de qué sea el Tercer Sector y cuál deba ser su rol en las políticas sociales. Si a ello sumamos la debilidad de las propias organizaciones sociales a nivel de la UE, a pesar de la intensa creación de redes europeas durante los últimos lustros, tanto en el ámbito de la economía social como en el de las fundaciones y asociaciones, el resultado es que el desarrollo europeo del Tercer Sector, particularmente el de las ONL, afronta un largo camino en su proceso de desarrollo.

c) Hasta la década de los años 90 del pasado siglo no adquiere importancia la política europea en cuanto al Tercer Sector ya que el principio de subsidiariedad dejaba en manos de los países miembros el control de las políticas sociales. Previamente, en 1986, se realiza el primer intento de compilación estadística sobre economía social y, en general, del sector no lucrativo, de los estados miembros y en 1987 se elabora el *Informe Fontaine* al Parlamento Europeo sobre el reforzamiento de la representación institucional de las asociaciones en la Comunidad, el desarrollo del *Estatuto Europeo*

de Asociaciones y la creación de un *Fondo* para las Asociaciones. Este informe se traduce en la creación de una unidad de trabajo de economía social en la DG XXIII. La llamada “*dimensión social*” de la UE, incluyendo al Tercer Sector, será progresivamente un principio director de las nuevas políticas sociales. El *Libro Blanco de la Política Social* de 1994 recoge el intenso debate sobre el desarrollo de la este área comunitaria en el que ocupa un lugar destacado el papel de la sociedad civil.

En este contexto tiene lugar un claro impulso del debate sobre el Tercer Sector y ciertas políticas que tratan de reforzar su visibilidad institucional entre las que cabe citar: la Regulación del Estatuto Europeo de Asociaciones (1992); la Declaración 23 anexo al Tratado de Maastricht sobre “cooperación entre la Comunidad Europea y las asociaciones y fundaciones de bienestar social”; la revisión de la Regulación del Estatuto Europeo de Asociaciones o la promoción del Diálogo Civil con las ONG en el Foro de Política Social promovido por la DGV en relación con el Tratado de Ámsterdam (1996); la Comunicación de la DGXXIII y DGV en 1997 para “promover el papel de las organizaciones voluntarias y las fundaciones en Europa”. La cumbre de Lisboa de 2000 en la que el empleo y la cohesión social pasan a primer plano junto con la cumbre de Niza que pone en marcha los Planes Nacionales de Inclusión Social y la aprobación de la Agenda Social Europea para el período 2001-2005, van a promover la integración entre instituciones y agentes sociales bajo la lógica de multinivel o gobernanza compartida (Delpérée, 2001).

En general, las políticas comunitarias sobre el Tercer Sector social se caracterizan por su complejidad, ambigüedad y desequilibrio ya que:

- 1) El *bagaje “nacional”* de los regímenes nacionales de bienestar sigue teniendo un elevado peso en sus versiones de economía social (Francia, Bélgica), de subsidiariedad (Alemania) y de beneficencia (Reino Unido) - España e Italia ocupan un lugar híbrido – que se traducen en énfasis diferenciales en la integración económica y social y la integración política o en una coordinación institucional de bajo nivel.
- 2) Las políticas europeas para el Tercer Sector disponen de muy diferentes grados de apoyo. Así, parte de la Comisión y el Parlamento Europeo tratan de que lo referente al Tercer Sector esté en la agenda política mientras que tal interés es simplemente simbólico para el Consejo Europeo y las grandes organizaciones económicas y sindicales.

- 3) Una evaluación tentativa de resultados de las políticas para el Tercer Sector en el seno de la UE nos muestra resultados muy diversos. Así, las políticas de la UE que se refieren a las ONGD han contado con un elevado soporte pero en mucha menor medida las que se refieren a la presencia del Tercer Sector en el Fondo Social Europeo. En otros casos la existencia de dificultades y bloqueos es significativa ya sea por la existencia de preferencias no coincidentes (el *Estatuto Europeo de Asociaciones* tuvo el apoyo activo de Francia pero no de Alemania que temía que el sector quedara sometido a las directivas y regulaciones europeas de tipo laboral) por la falta de acuerdo amplio en el seno de la propia Comisión Europea (como sucede con la Comunicación de 1997 sobre “*Promoción del rol de las organizaciones de voluntariado y fundaciones en Europa*”).
- 4) Finalmente, y a modo también de ejemplo, la política para el Tercer Sector (*Declaración 23 Anexa al Tratado de la UE*) ha sido el resultado de una coyuntura en la que se ha coincidido en salvaguardar de la competencia mercantil el desarrollo del sector debido a su papel de legitimidad social (Alemania) y de activación económica (Francia).

En definitiva, el desarrollo de las políticas europeas a favor del Tercer Sector, sobre todo el social, debe ser comprendido en su verdadera complejidad, es decir, a partir del peso de las inercias ideológicas e institucionales de cada nación y del distinto peso e influencia de los actores. El resultado es una *lenta y errática configuración de una política europea* en este terreno que, además, sigue sometida al fuerte control institucional y económico de los estados nacionales y al distanciado interés de sindicatos y empresarios. El resultado es una baja visibilidad política y debilidad institucional del Tercer Sector en el espacio social europeo.

En definitiva, la relativa convergencia del Tercer Sector en el espacio europeo facilita la creación de espacios o redes de encuentro, la definición de objetivos estratégicos generales, la aproximación en cuanto a estilos organizativos y de acción y una muy limitada voz ante las instituciones europeas. La dependencia de los estados nacionales y la limitada visibilidad e influencia política del Tercer Sector europeo lastran, sin lugar a dudas, su posición institucional.



### 3. NATURALEZA SOCIAL Y FUNCIONES DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA. RETOS DE FUTURO

#### 3.1 Naturaleza social y funciones del Tercer Sector de Acción Social

Dentro del Tercer Sector el denominado sector social o Tercer Sector de Acción Social, también de objeto social u de organizaciones voluntarias, tiene un peso cuantitativo importante y una relevancia cualitativa indiscutible de los que vamos a dar cuenta de manera sucinta en este último epígrafe.

En primer lugar, delimitar el espacio de este sector es tarea obligada, máxime cuando no existe un consenso científico definitivo sobre el particular. Todavía hoy, el conjunto del Tercer Sector suele definirse por exclusión: lo que no es Estado y mercado. Del mismo modo, la definición del Tercer Sector de acción social, que es una parte sustantiva de aquel, depende en gran medida de tradiciones históricas, de la acotación de su diversidad interna y de la concepción, amplia o restringida, de sus funciones sociales.

Aquí, el Tercer Sector de acción social se define como aquel que está compuesto por organizaciones voluntarias, tengan o no voluntarios, y cuya tipología es variada: fundaciones civiles y canónicas, corporaciones de derecho público (caso de la ONCE), entidades singulares (como Cáritas y Cruz Roja), la obra social de las cajas de ahorro, el mecenazgo social e incluso secciones sociales de sindicatos y patronales cuya orientación general es el desarrollo de actividades de solidaridad.

Aquí no consideramos conceptualmente adecuada nombrarla ONG ya que en tal acrónimo cabe cualquier tipo de organización no estatal, si bien los medios de comunicación han logrado que se difunda y consolide en la opinión pública. Aclarado esto, la denominación que consideramos más rigurosa es la de *organizaciones voluntarias de acción social* o Tercer Sector de acción social. Como señala Casado (2003) se trata de entidades que suelen ser polivalentes, con variadas posiciones estratégicas y con fuertes nexos con los movimientos sociales de los que se nutre en sus procesos de renovación (Alonso Benito, 1999). Su incorporación al espacio europeo del Tercer Sector es una realidad creciente si bien limitada en gran medida a las grandes, pues tienen capacidad organizativa y redes de influencia de suficiente entidad como para actuar en el espacio social europeo.

Se trata de un sector con profundas raíces en la historia de España. Su reconstrucción se inicia a mitad de la década de los años 60 del pasado siglo, en pleno tardofranquismo, y se acelera durante la década de los años 70 bajo el impulso de la transición política y el inicio del proceso de reestructuración del tardío estado de bienestar español. La reconstitución de este sector en España no es sino un caso específico de una tendencia general de los países desarrollados en los que se produce un nuevo entramado en la producción y distribución del bienestar y en la rearticulación entre las distintas esferas de bienestar bajo un contexto de cambio social y económico profundos. Se caracteriza por varios rasgos muy concretos:

- a) Económicamente, por su baja dimensión, en torno al 0,61% del PIB (Marbán, 2003; Montserrat, 2003) y acusada dualización interna, ya que cuatro entidades (Caritas, Cruz Roja y la obra social de las cajas de ahorro y la ONCE) suponen casi la mitad del gasto del conjunto del ámbito social, escasa importancia del mecenazgo, predomina un tamaño presupuestario pequeño y una dependencia elevada de los recursos públicos, sobre todo de las pequeñas y medianas organizaciones (Montserrat, 2003).
- b) También estamos ante un sector que ha afrontado un proceso creciente de institucionalización en un contexto fragmentario en el que se producen tensiones entre las funciones de las entidades: *reivindicación, producción de servicios y desarrollo democrático*. Sin embargo, este tipo de organizaciones tiene, en general, una elevada flexibilidad para adaptarse a los nuevos problemas sociales y una notable capacidad de innovación y de captación de nuevas necesidades. Al mismo tiempo, desde el punto de vista de la extensión de la democracia, son canales de reclutamiento de voluntariado y de reivindicaciones a favor de los grupos vulnerables.

El desarrollo de las organizaciones sociovoluntarias depende en buena medida de las políticas públicas dirigidas a este sector tanto en lo referente a su regulación, como a financiación y diseño de políticas específicas, como es la de voluntariado. Durante los últimos diez años las políticas públicas relacionadas con el Tercer Sector de acción social se han extendido e intensificado. Por una parte, las políticas de regulación han logrado una importancia creciente tanto en lo que se refiere a asociaciones como a fundaciones, ya que delimita su papel en las políticas públicas mediante la promoción de su complementariedad con el sector público, estimula la par-

participación en la prestación de servicios (en parte como extensión del propio estado) y canalizando la energía del voluntariado con el desarrollo de planes nacionales y autonómicos.

Entre las políticas públicas recientes hay que destacar las referentes al voluntariado, no tanto por su importancia mediática, cuanto por tratarse de una acción pública extensa en regulación e intensa políticamente en cuanto a promoción. Varios campos de fuerzas se interrelacionan en el desarrollo reciente del voluntariado en España. En primer lugar, no cabe duda de que las nuevas regulaciones de esta práctica social siguen viejas inercias históricas en el sentido de que se tiende a considerarlo como espacio de colaboración y complemento de las políticas sociales estatales, canalizado organizativamente y concebido en buena medida como máxima expresión de la participación social. Se trata de una visión instrumental del quehacer voluntario como realidad que contrasta con la retórica discursiva sobre sus bondades y autonomía de desarrollo (Zurdo Alaguero, 2003). En segundo lugar, asistimos a una diversificación de las motivaciones sociales del voluntariado de suerte que, además de estar ligado a fuertes orientaciones personales de tipo moral y religioso, se han desarrollado también últimamente variados tipos de voluntariado de naturaleza utilitarista e incluso profesionalista, en los que la donación altruista se entretiene, a veces se subordina, a objetivos de utilidad individual. En tercer lugar, estamos ahora en un momento crucial en el que la competencia interasociativa y la existente entre el sector voluntario y las empresas mercantiles de servicios sociales presionan en pro de la reducción de costes en las organizaciones y empresas sociales; ello suele traducirse en una parcial y selectiva profesionalización funcional del voluntariado, compensada en parte por el reconocimiento o valoración de la empresa privada. Con lo cual las políticas de voluntariado, de manera no muy diferente de otras políticas, provocan efectos encontrados, ya que por una parte contribuyen a reforzar la participación social pero también a promover el voluntariado como parte de la prestación de servicios; promueven la reivindicación de derechos pero al mismo tiempo son fuente de legitimidad política; favorecen la acción social transformadora o desarrollo de la democracia participativa pero también y al mismo tiempo la acción social instrumental o de colaboración al servicio del sector público.

La paradoja es que el voluntariado es un medio de participación social indiscutible, una fuente de energía ciudadanía solidaria, pero también un potencial de recursos al servicio de la prestación de servicios de las entidades y el canal de legitimación de las políticas sociales estatales.

Durante los años venideros el caudal voluntario seguirá posiblemente incrementándose hasta niveles semejantes a los de otros países de nuestro entorno. Ello exigirá políticas de estímulo más que de control estatal y, también, avances en la construcción de la propia autonomía del sector social organizado. De este modo que la complementariedad entre la acción estatal y la acción voluntaria se pueda basar en la confianza mutua y en modos de acción simbiótico.

¿Cuál es el valor añadido de las organizaciones del Tercer Sector de acción social, su diferencial con otras organizaciones del Tercer Sector?

El primer valor añadido de las organizaciones voluntarias consiste en el desarrollo integrado de tres objetivos: la orientación preferente de su acción social hacia los grupos vulnerables y excluidos de la sociedad; la gestión de programas y servicios en los que al mismo tiempo se promueva la participación social de los afectados, del voluntariado y, en general, del conjunto de la sociedad favoreciendo una sociedad inclusiva; finalmente, la promoción de valores en la sociedad como son los de solidaridad y ciudadanía activa.

En segundo lugar, la articulación de funciones organizativas, cada vez más complejas, plantea a este tipo de entidades la necesidad de desarrollar una cultura organizativa que sea capaz al mismo tiempo de promover la participación interna, el trabajo en red y un equilibrio entre las reivindicaciones de derechos y la prestación de servicios para la sociedad y los grupos de riesgo.

Finalmente, su contribución al desarrollo de los derechos y los avances sociales. Obviamente estos valores no son patrimonio exclusivo de este tipo de organizaciones ya que lo comparten con el resto de las organizaciones del Tercer Sector.

### **3.2 Los retos del Tercer Sector de acción social**

A la hora de abordar los retos del Tercer Sector de acción social es preciso partir de los rasgos o inercias que lo definen a pesar del proceso de modernización e institucionalización que han acometido durante los últimos lustros. Básicamente, recapitulando el análisis previo, se caracteriza por una elevada fragmentación ya que no existe una política global de estado sino variadas políticas administrativas de tipo central, autonómico y

local; por una relativa pero importante dependencia económica del sector público que lo hace vulnerable ya que tiende en la práctica a convertir el sector social en redes públicas de gestión privada, en una extensión no buscada del Estado pero de efectos reales en cuanto a la autonomía del sector; finalmente, una cultura organizativa lastrada por bajos niveles de participación social y débil gobernanza democrática interna a pesar de los cambios en curso en pro de la extensión de la democracia participativa.

Teniendo en cuenta estos rasgos, los retos del Tercer Sector de acción social para los años venideros pueden sintetizarse en los siguientes: la creación de una cultura de solidaridad entre los propios organismos, la remodelación de las relaciones con el Estado desde una lógica que combine la máxima autonomía con formas flexibles de colaboración y, por último, el nuevo reto que supone la creciente presencia del sector mercantil en la acción social bien directamente (prestación de servicios) bien indirectamente (mecenazgo social).

En lo referente a la cultura solidaria entre las propias entidades o representación en red, hay que recordar que los últimos diez años han sido pródigos en la creación de redes organizativas y plataformas de muy distinto tenor se han conseguido buenas prácticas en este campo tanto con la articulación de colectivos como desarrollo de Pimes estratégicos en el campo de la inmigración, la integración de personas con discapacidad o en la lucha contra la pobreza.

La década de los años noventa ha sido para el sector voluntario una década importante en cambios, sobre todo en crecimiento organizativo-económico y visibilidad social. Existe un amplio acuerdo en que la década actual tiene que ser la de su consolidación como espacio social autónomo que incremente su capacidad, para participar activamente en la definición de las políticas sociales. Esto requiere nuevas prácticas sociales de transparencia, un adecuado equilibrio entre la cultura de la gestión eficaz y la cultura de la participación, la introducción de políticas de calidad y el impulso del desarrollo social junto al crecimiento organizativo.

Las entidades sociales han tenido que prestar servicios no sólo porque las nuevas políticas públicas lo favorezcan sino también porque en muchas ocasiones el Estado no llega y la respuesta a las necesidades sociales no puede esperar. Este objetivo se desarrolla en muchas ocasiones en competencia con el sector mercantil, al igual que en los países de nuestro entorno europeo. Ello es en ocasiones fuente de tensión pero también de

estímulo en la búsqueda del valor añadido diferencial de las organizaciones solidarias. La creación de códigos éticos (por ejemplo, el de la Plataforma de Organizaciones de Voluntariado) que fijen el marco de relaciones con la Administración Pública y la empresa privada, la orientación de la actividad de manera preferente hacia los colectivos vulnerables de la sociedad y la detección de nuevas necesidades humanas para hacerlas visibles y políticamente objeto de satisfacción en el campo de los derechos sociales, son, entre otros, los valores diferenciales de esta esfera de bienestar social.

#### 4. CONCLUSIONES

En este texto hemos analizado las causas de la reconstitución del Tercer Sector en el entorno europeo –crisis del estado de bienestar, auge de la sociedad civil, aparición de nuevos movimientos sociales, nuevas demandas de calidad de vida y participación cívica– así como la variedad institucional de sus manifestaciones que van desde la economía social a los movimientos sociales pasando por el amplio mundo de las asociaciones y fundaciones.

En su vertiente organizada el Tercer Sector construye su autonomía entre las presiones del sector mercantil y la relativa dependencia financiera del Estado cuya intensidad varía según los distintos regímenes de bienestar existentes en el seno del llamado Modelo Social Europeo. El desarrollo y proyección de la actividad del Tercer Sector en la UE se ve condicionado tanto por la influencia de dichos regímenes como por una política europea común errática. A pesar de ello el rol institucional del Tercer Sector es actualmente incuestionable como un espacio con capacidad de movilización social, de detección de necesidades sociales, de apoyo a los colectivos vulnerables, como vehículo de participación cívica y de desarrollo del voluntariado y como espacio propio de organizaciones de actividades de producción de bienestar.

Hemos señalado que en España ha tenido también lugar ese auge como consecuencia, al mismo tiempo, de los límites de nuestro tardío estado de bienestar y como expresión propia de una sociedad civil en fase de reconstitución después de un largo período histórico de profunda debilidad (el que discurre entre 1939 y 1977). En concreto hemos considerado el Tercer Sector de acción social como ejemplo paradigmático de desarrollo del Tercer Sector que, sin embargo, no agota el amplio espacio social de este

mundo en el caso español, en el que las preocupaciones ciudadanas por el medio ambiente, el crecimiento de los países pobres o la extensión cultural constituyen campos de desarrollo de las organizaciones voluntarias.

El análisis social del Tercer Sector debe plantearse nuevos retos que nos permitan mejorar nuestro conocimiento del sector así como el despliegue de nuevas funciones sociales en los años venideros. En este sentido será preciso mejorar nuestros conocimientos del espacio europeo del Tercer Sector al que estamos “condenados” a estar incardinados; igualmente es necesario profundizar en la capacidad y límites de las organizaciones sociales a la hora de fomentar la democracia participativa en su seno y en el conjunto de la sociedad; es preciso incorporar al análisis social los problemas de calidad de los servicios prestados y las distintas actuaciones de las entidades sociales; es preciso también redefinir desde la autonomía la colaboración del Tercer Sector con la Administración Pública y el espacio empresarial interesado en desarrollar proyectos sociales. En definitiva, es preciso considerar todos aquellos aspectos que se dirijan al logro de la máxima autonomía del Tercer Sector y que potencien su capacidad en pro del desarrollo social y la democracia participativa.

## BIBLIOGRAFÍA

Abrahamsom, P. (1995) “Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?”. En S. Sarasa y L. Moreno (comp.) “El estado de bienestar en la Europa del Sur”. Madrid: CSIC/MTAS.

Adelantado, J.(Coor.) (2000) “Cambios en el estado de bienestar”. Barcelona: Icaria.

Aliena, R, Llopis, R., Ariño, A., Alcalá-Santaella, Ballesteros, X. (2004) “El porvenir del altruismo”. Cuadernos de Solidaridad nº 4. Valencia: Tirant lo Blanch.

Alonso Benito, L. E. (1999) “La juventud en el tercer sector: redefinición del bienestar, redefinición de la ciudadanía”. Revista Estudios de Juventud, nº 45.

Álvarez, S, Martín, J. y Martínez, J. L. (1998) “El tercer sector: retos y propuestas para el próximo milenio”. Madrid: MTAS,

Anheier, H. y Kendall, J. (Eds.) (2001) “The Third Sector Policy at the crossroads: an international nonprofit analysis”. London: Routledge.

Ariño, A (Dir.) (2001) “La ciudadanía solidaria”. Valencia: Fundación Bancaja.

Ariño, A, Aliena, R., Cucó, J y Perelló, F. (1998) “ La rosa de las solidaridades”. Valencia: Fundación Bancaixa.

Barea, J y Monzón, J. L. (1992) “Libro Blanco de la economía social en España”. Madrid: MTSS.

Barea, J. y Monzón, J. L. (2002) “Informe de síntesis sobre la economía social en España”. Valencia: Ciriec.

Cabra de Luna, M. A. (1998) “El tercer sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio”. Madrid: Escuela Libre Editorial.

Carpio, M. (coord.) (1999) “El sector no lucrativo en España. Especial atención al ámbito social”. Madrid: Pirámide.



Casado, D. (1992) "Las organizaciones voluntarias en España". Barcelona: Hacer.

Casado, D. (1997) "Entidades sociovoluntarias en Europa". Barcelona: Hacer.

Casado, D. (1999) "Imagen y realidad de la acción voluntaria". Barcelona: Hacer.

Casado, D. (2003) "Delimitación del sector voluntario de objeto social en España". En G. Rodríguez Cabrero (Coor.) "Las entidades voluntarias de acción social en España". Madrid: FOESSA.

CEC (2000) Comunicación de la Comisión: "Construyendo una Europa inclusiva", COM (2000) 79, 1-3-00.

Cortés, L., Hernán, M<sup>a</sup> J. y López, O. (1997) "Las organizaciones de voluntariado en España". Madrid: Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España.

Defourny, J. y Monzón, J.L. (1992) "Economía social. Entre economía capitalista y economía pública". Valencia: CIRIEC- España.

Delpérée, F. (ed.) (2001) "Le principe de subsidiarité". Bruxelles: Bruylant.

Documentación Social N<sup>o</sup> 103, 1996 "Tercer Sector".

Donati, P.P. (1998) "La crisis del Estado social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, n<sup>o</sup> 5.

Espin-Andersen, G. (1990) "The three worlds of welfare capitalism". Cambridge: Polity.

European Commission (1997) "Promoting the role of voluntary organizations and foundations in Europe". Luxembourg.

Evers, A; Bode, I.; Gronbach, S. y Graf, A. (1999) "The Enterprises and Organizations of the Third System: a strategic challenge for employment". National Report Germany, CIRIEC, Liège.

Ferrera, M, Hemerijck, A. y Rodees, M. (2000) "The future of Social Europe.

- Recasting work and welfare in the new economy”. Oeiras: Celta Editora.
- García Roca, J. (2001) “El tránsito hacia los últimos”. Santander: Sal Terrae.
- Giner, S. y Sarasa, S. (1997) “Altruismo cívico y política social” en Giner y Sarasa “Buen gobierno y política social”. Barcelona: Ariel.
- Gomá, R. (1996) “La reestructuración de los sistemas de bienestar en Europa”. Revista Internacional de Sociología, nº 15.
- Hantrais, L. (1995) “Social Policy in the European union”. London: MacMillan.
- Kendall, J. y Anheier, H. (1999) “The Third Sector and the European Policy process: an initial evaluation”. Journal of European Public Policy, 6 (2).
- Herrera, M. (1998) “El Tercer Sector en los sistemas de bienestar”. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Kendall, J. (2001) “The Third Sector and the development of European public policy: framework for analysis?”. Civil Society Working Paper nº 19. CSS, LSE. London.
- Kendall, J. y Knapp, M. (2000) “Voluntary sector providers of care for older people in comparative perspective”. En M. Harris y C. Rochester (eds) “Voluntary organizations and social policy: perspective on change and choice”. London: Macmillan.
- Laville, J. L. (1994) “L'économie solidaire”. Paris: Desclée de Brouwer.
- Leibfried, S. y Pierson, P. (ed.) (1995) “European Social Policy: between fragmentation and integration”. Washinton: Brookings.
- Madrid, A. (2001) “La institución del voluntariado”. Madrid: Trotta.
- Marbán, V. (2003) “Una aproximación comparativa de los estudios sobre la dimensión económica del sector de organizaciones voluntarias con especial referencia a las de acción social”. En G. Rodríguez Cabrero (2003), Foessa.
- Marbán, V. (2003) “Actitudes y valores sobre la participación de la sociedad civil en España y Europa. La participación en las organizaciones sociovoluntarias”. En G. Rodríguez Cabrero (2003), Foessa.

Martínez, M<sup>a</sup> I., González, E., González, A. y otros (2000) “Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social”. Madrid: MTAS y Fundación Tomillo.

Montserrat Codorniz, J. (2003) Balance económico consolidado de la acción social”. En G. Rodríguez Cabrero (2003), Foessa.

Montserrat Codorniu, J. y Rodríguez Cabrero, G (Coor.) (2000) “Economía del Tercer sector”, Revista Economistas, nº 83, Madrid.

Moreno, L. (2000) “Ciudadanos precarios”. Barcelona: Ariel.

Morris, S. (2000) “Defining the non-profit sector: some lessons from history”. Civil Society Working Paper N° 3. LSE. London.

Navarro, V. (2000) “Globalización económica, poder político y estado de bienestar”, Barcelona, Ariel.

Ochando Claramunt, C. (1999) “El estado de bienestar”, Barcelona: Ariel.

Pérez Díaz, V. (1987) “El retorno de la sociedad civil”. Madrid: IEE.

Pestoff, V. A. (1998) “Beyond the market and the State. Social enterprises and civil society in a welfare society”. Ashgate, Aldershot.

Polanyi, K. (1997) “La gran transformación”. Madrid: La Piqueta.

Rhodes, M. (1998) “Globalization, Labour Markets and Welfare States: a future competitive corporatism”, En M. Rhodes and I. Mény: “The future of European Welfare: a new social contract?”, London: Macmillan.

Rodríguez Cabrero, G y Montserrat Codorniu, J. (1996) “Las entidades voluntarias en España”. Madrid: MTAS.

Rodríguez Cabrero, G. (1997) “Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea”. En L. Moreno Unión Europea y estado de bienestar”. Madrid: CSIC-MTAS.

Rodríguez Cabrero, G. (Coor.) (2003) “Las entidades voluntarias de acción social en España”. Madrid: FOESSA.

Rodríguez Cabrero, G. (2004) “El estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos”. Madrid: Fundamentos.

Ruiz Olabuénaga, I. (2000) “El sector no lucrativo en España”. Madrid: Fundación BBV.

Sajardo Moreno, A. (1998) “El sector no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales de la Comunidad Valenciana”. Valencia: Ciriec.

Salinas, F. (Coor.), Rubio Martín, M<sup>a</sup> José y Cerezo Gilarranz, I. (2001) “La evolución del tercer sector hacia la empresa social”. Madrid: Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España.

Salmon, L. M. Y Anheier, H. K. (1997) “Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis”. Manchester: Manchester University Press.

Sarasa, S. (1995) “La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas”. En Sarasa y Moreno (comp.) “El estado de bienestar en la Europa del Sur”. Madrid: CSIC-MAS.

Sarasa, S. (1997) “El Tercer Sector en transición” en L. Moreno (ed.) “*Unión Europea y Estado del Bienestar*”, Madrid, CSIC.

Subirats, J. (1999) “¿Existe sociedad civil en España?”. Madrid: Fundación Encuentro.

Sykes, R y Alcock, P. (ed) (1998) “Developments in European Social Policy: convergence and diversity”. Bristol: The Polity Press.

Weisbrod, B. A. (1988) “The nonprofit economy”. London: Harvard University Press.

Zurdo, A. (2003) “Voluntariado y estructura social. Funciones sociales y límites”. En G. Rodríguez Cabrero (2003), Foessa.







## EL TERCER SECTOR EN ESPAÑA:

### ÁMBITO, TAMAÑO Y PERSPECTIVAS

Dr. Miguel Ángel Cabra de Luna  
*Director de Relaciones Sociales e Internacionales  
de Fundación ONCE*  
Dr. Rafael de Lorenzo García  
*Secretario General del Consejo General de la ONCE*

**Miguel Ángel Cabra de Luna** es Doctor en Derecho por la Universidad de Granada. Diplomado en Alta Dirección de Empresas por el Instituto de Estudios Superiores de la Empresa (IESE), de la Universidad de Navarra (1990). Fue Secretario General de Cruz Roja Española y desempeñó cargos de responsabilidad en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En la actualidad es, entre otros, Vocal del Consejo del Real Patronato sobre Discapacidad, Vocal de la Comisión de Protección Patrimonial de las Personas con Discapacidad, Asesor Jurídico del Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI), Consejero del Comité Económico y Social Europeo, Miembro Titular de la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones (CEP-CMAF), Vocal de la Junta Directiva de la Confederación Empresarial Española para la Economía Social (CEPES), Presidente del Comité Español de Bienestar Social (CEBS). Además, es autor de diversos libros relativos al Tercer Sector, el Empleo, la Seguridad Social y las Personas con Discapacidad.



**Rafael de Lorenzo García** es Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense y Doctor en Derecho (con premio extraordinario) por la Universidad de Alcalá. Ha sido profesor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia de Madrid, Letrado Asesor Laboral de la ONCE, organización en la que ha desempeñado diversas responsabilidades tales como Vicepresidente (de 1988 a 2001) y Secretario General. Entre otras actividades, ha formado y forma parte de diversos Consejos de Administración y Patronatos de Fundaciones; ha participado y participa en distintos movimientos sociales, tanto a nivel nacional como internacional, relacionados con la discapacidad, las fundaciones, las ONG y la Economía Social. Además, ha impartido más de un centenar de conferencias y seminarios, y publicado 21 libros y diversidad de artículos sobre las materias antes citadas.

Actualmente es Secretario General del Consejo General de la ONCE, Profesor Asociado de la Universidad Carlos III de Madrid; miembro del Club de Roma y del Consejo Asesor de la Asociación Española de Fundaciones.

## RESUMEN

Nuestra sociedad se caracteriza por la existencia de tres grandes sectores: público, privado mercantil, y no lucrativo o *Tercer Sector*. Este artículo intenta definir y delimitar el *Tercer Sector* desde una perspectiva múltiple (conceptual, histórica, sociológica y jurídico-institucional) y responder a la necesidad de compendiar la compleja y heterogénea tipología jurídica de las entidades que lo integran (asociaciones, fundaciones, mutualidades...), así como ofrecer un esbozo del peso del Tercer Sector desde sus vertientes económica, financiera o sociológica. El Tercer Sector, por varias razones, está en expansión. Ofrece puntos fuertes y también debilidades que es preciso, respectivamente, fomentar y corregir. Los autores apuntan qué pasos pueden darse para valorarlos en términos de rentabilidad social, bajo el lema: “Lo social como fin, la economía como medio”. Su fortalecimiento robustece la vida democrática y aporta innovación y creatividad en la solución eficiente de la atención de las necesidades sociales insatisfechas por el mercado.

## PALABRAS CLAVE

Tercer Sector, rentabilidad social, gestión de organizaciones

## ABSTRACT

Three main sectors characterize our society: the public sector, the commercial-private sector and the non-profit sector or “Third Sector”. This article tries to define and specify the “Third Sector” from a multiple perspective (conceptual, historical, sociological, legal and institutional) and to meet the need of summarizing the complex and heterogeneous legal typology of the entities which integrate this sector (associations, foundations, benefit societies...). It also outlines the importance of the Third Sector in its economic, financial or sociological aspect. For various reasons, the Third Sector is now expanding. It has strengths that must be fostered, but also weaknesses that must be solved. Under the motto “the social aspect as an end, the economy as a mean”, the authors point out the steps that must be taken to appreciate this sector in social profitability terms. The strengthening of the Third Sector improves democratic life and adds innovation and creativity to the efficient solutions to the social needs that the market can not satisfy.

## KEY WORDS

Third Sector, social profitability, organization management

## 1.- LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL: DEFINICIÓN DEL TERCER SECTOR

Las políticas de reducción del gasto público y la polémica sobre la eficacia del Estado para resolver los problemas que afectan al bienestar social no eliminan las necesidades sociales sino que nos obligan a interrogarnos sobre cuál es la mejor forma de satisfacerlas en beneficio de todos los ciudadanos. En este contexto, cobra fuerza el debate sobre la sociedad civil como nuevo espacio en la satisfacción de las necesidades humanas.

En los países occidentales más desarrollados, ya en los años setenta, se comenzó a reflexionar de manera crítica sobre los límites del estado de bienestar, han coincidido con el auge de la crisis económica y el estancamiento del modelo de desarrollo inspirado por Keynes y Beveridge, han existido posicionamientos específicos sobre las contradicciones de las políticas de redistribución, como el de J. O'Connor (1981) en su libro "*La crisis fiscal del Estado*"<sup>1</sup>.

Asimismo, cada vez se ha ido tomando mayor conciencia de que las políticas públicas de carácter social, tal como se han plasmado en el estado de bienestar, no son capaces de modificar sustancialmente la estratificación producida por el mercado, ni de eliminar la pobreza o reducir la separación entre unas capas sociales y otras. En suma de que el Estado sea capaz de resolver todos los problemas que le salen al paso. Se ha llegado a afirmar que el Estado no resuelve, ni podrá resolver nunca, todas las necesidades y carencias de la vida humana (Camps, 1990).

La constatación del denominado "*efecto Mateo*" (Deleeck, H. 1979), en el sentido de que se benefician más de los servicios sociales en general, aquellos componentes de la sociedad que tienen más información, nivel de educación y de relaciones, que los que realmente más los necesitan por su escasez de medios económicos, también ha contribuido a un cierto descrédito de los logros del estado de bienestar<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> O'Connor, James: "La crisis fiscal del Estado", Editorial Península, Barcelona, 1981. Las tesis de este autor son dos: primera, el crecimiento del sector público es indispensable para la expansión del sector privado y segunda el proceso de crecimiento del sector público y del sector monopolista de la economía genera tendencias hacia la crisis fiscal y económica. Esta última es la que interesa a efectos de este trabajo, aunque no se puede entender sin la primera.

<sup>2</sup> Cfr. Herman Deleeck: "L'effet Mathieu" en "Droit Social", núm 11, 1979. La denominación "efecto Mateo" se inspira en el siguiente texto del Evangelio según San Mateo: "Porque al que tiene se le dará más y abundará, y al que no tiene, aún aquello que tiene le será quitado" (Capítulo 13, vers. 12).

Se plantean, de esta forma, alternativas que complementen el sistema estatal de provisión de bienestar social que giran sobre dos ejes estratégicos: la descentralización política desde lo estatal a lo local y las nuevas políticas de ciudadanía.

En conclusión, la crisis del estado del bienestar obligó a un replanteamiento del papel de aquél, en el que no solo está en juego la necesidad de reducir el gasto público sino el convencimiento de las dificultades para atender por parte del Estado unas demandas ciudadanas de bienestar crecientes, de calidad y muy diversificadas. Así, sin salir del sector público, se llega a afirmar que muchas cosas se pueden hacer con más eficacia desde el tejido social sin que eso suponga dejarlas en mano del mercado, pues la regulación y control de los resultados seguirá siendo de los poderes públicos.

La estructura institucional de las sociedades industrializadas de economía de mercado se caracteriza por la existencia de tres grandes sectores: el sector público, el sector privado mercantil, y el sector privado no lucrativo o *tercer sector* (Weisbrod, 1975)<sup>3</sup>.

Desde una óptica conceptual, el sector público está formado por las Administraciones Públicas (Central y Territoriales), los organismos autónomos y las empresas públicas. Su característica común es que el control último corresponde a representantes elegidos por la sociedad, o, en general, a individuos o grupos legitimados por el poder político<sup>4</sup>.

El sector privado mercantil comprende las entidades que desarrollan actividades con ánimo de lucro y son controladas en última instancia por propietarios privados, es decir el *Mercado*.

Junto a estos dos sectores, relativamente bien delimitados, coexiste un *Tercer Sector* (Levitt, 1973) mucho más complejo y heterogéneo cuyas entidades suelen definirse por exclusión, es decir, por su no pertenencia a nin-

---

<sup>3</sup> El análisis tridimensional es un viejo método de comprensión de la realidad, pueden citarse ejemplos como la tridimensionalidad del poder de Aristóteles ("Política", Libro IV, capítulos. XII-XIV), la tríada religiosa (Hijo, Padre, Espíritu Santo), etc. Según Konrad Lorenz, los hombres disponemos de una representación innata del espacio tridimensional, puesto que, sin ella, nuestros antepasados los monos se habrían caído de los árboles al saltar de uno a otro. (Citado por A. Espina Montero: "Individuo, Ley, Valor: fundamentos para una teoría tridimensional de la regulación social", en Hacienda Pública Española, monografía 1/1995, "Competitividad y Economía del Bienestar", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995).

<sup>4</sup> Naciones Unidas, "Un sistema de cuentas nacionales", Nueva York, 1970, Pág. 82. Además ALBIÑANA "Empresa pública y servicio público" en "La Empresa Pública", Volum. I, Zaragoza, 1970, Pág. 443 y García Trevijano "Concepción unitaria del sector público en la empresa pública", Pág. 63 y ss.

guno de los otros dos sectores: no son públicas, pero tampoco tienen fines lucrativos. La multitud de términos utilizados para denominarlas reflejan su enorme heterogeneidad y la dificultad de englobarlas en una única definición<sup>5</sup>. Se tiende a decir que el Tercer Sector es todo lo que no es mercado o Estado. El Tercer Sector crearía un equilibrio entre el sector público y el mercado. De esta forma, haciendo gestión privada con fines de interés general, traza rutas complementarias a la economía de mercado y a la acción del Estado.

El Tercer Sector no obedece a las leyes del mercado (pues la rentabilidad económica no es su fin, aunque en un momento determinado pueda ser un medio de acción), ni busca el poder de gobernar (ya que el voto no es su meta), su motivación es el cambio con fines de interés general y descubre en el servicio la esencia de la vida y la razón de ser<sup>6</sup>.

Además de Tercer Sector, también se utilizan otros términos: Entidades no Lucrativas, Organizaciones no gubernamentales, Asociaciones Voluntarias o Sociedad Civil. Se ha identificado en determinados momentos al Tercer Sector con el término “*sociedad civil*”. Sin embargo, no parece acertado identificar ambos términos, ya que “*Tercer Sector*” es un concepto más restringido. La sociedad civil comprendería, según Pérez Díaz, un ámbito más amplio, en concreto las organizaciones privadas, familiares o no, y los individuos en cuanto agentes sociales, mientras que los actores del Estado serían los políticos profesionales y todo el aparato institucional del Estado. El autor citado distingue entre sociedad civil en sentido amplio (“sociedad civil uno”) y sociedad civil en sentido estricto (“sociedad civil dos”). En esta última tienen cabida las áreas fuera del control del estado, mientras que en la primera denominación entran también las instituciones estatales.

Otros autores (Cabra de Luna, 1990) han venido hablando de la *iniciativa social* como conjunto de entidades legalmente constituidas sin ánimo de lucro que prestan servicios sociales en un sentido amplio y que colaboran con las Administraciones Públicas en la realización de actividades en materia de acción social. El concepto prefijado está inspirado en las Leyes auto-

---

<sup>5</sup> Las entidades no lucrativas empezaron a comprenderse con globalidad a partir del “Informe Filer” (1975), que se llevó a cabo en Estados Unidos, integrándolas como Sector Independiente, tanto del público como del privado, y con un peso específico propio en la economía. Como consecuencia de este informe nació la organización privada “Sector Independiente”, que aglutina en Estados Unidos mayoritariamente a las entidades componentes del Tercer Sector, promoviendo y representando sus intereses.

<sup>6</sup> Expuesto por M. Arango Arias, Presidente del Centro Mexicano para la Filantropía, en la primera Asamblea Mundial de “Civicus”, 11-13 de enero de 1995. Publicado en el Boletín del Centro de Fundaciones (Adenle), Segundo Trimestre 1995, Madrid, Pág. 19.

nómicas de Servicios Sociales<sup>7</sup> que hacen referencia a la iniciativa privada sin fines lucrativos, anclada en el sector del voluntariado.

Evidentemente, el concepto de Tercer Sector es más amplio que el de “*iniciativa social*” que es deudor de las entidades no lucrativas del campo humanitario y social, pero no cabe la menor duda que su configuración y los esfuerzos por definirla (Loza Aguirre, 1991; Cabra de Luna y otros, 1992) han ayudado, como parte integrante de círculos concéntricos, a avanzar en el concepto del Tercer Sector en España y en el extranjero, que como puede apreciarse es una operación compleja<sup>8</sup>.

## 2.- EL PERÍMETRO DEL TERCER SECTOR

La configuración del *Tercer Sector*, de acuerdo con L. Salamon y H. Anheier (1992), responde a cinco elementos característicos fundamentales, que constituyen elementos estructurales de carácter operativo y que traza la línea de su perímetro:

**1) Organización formal:** es necesario que se esté ante una organización donde haya unos objetivos generales y en donde los recursos estén destinados a conseguir dichos objetivos. La mayor parte de las entidades adoptan una fórmula jurídica específica para regular sus organizaciones como, por ejemplo, la de fundaciones o asociaciones. Sin embargo, se incluyen también las organizaciones *de hecho*, siempre que tengan un cierto ánimo de permanencia.

**2) Privada:** esto implica que no estén jurídicamente integradas en la administración pública. Se excluyen, por consiguiente, aquellas entidades cuyos presupuestos se integran en los presupuestos públicos. Quedan así fuera de consideración los organismos autónomos de las administraciones públicas, institutos y patronatos públicos, etc.

---

<sup>7</sup> Ley 6/1982, de 20 de mayo, del País Vasco (Art. 5 y 7); Ley 26/1985, de 27 de diciembre, de Cataluña (Art. 12 y 33); Ley 11/1994, de 6 de junio, de Madrid (art. 16); Ley 2/1988, de 4 de abril, de Andalucía (Art. 29 y 30) entre otras.

<sup>8</sup> Sobre la institucionalización del Tercer Sector en España Vid. VV.AA.: “Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo”, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996, pág. 29.

**3) Sin ánimo de lucro**, o lo que es lo mismo no pueden distribuir los beneficios. Esto implica que las entidades no lucrativas pueden generar beneficios, pero no pueden distribuir éstos entre sus patronos, asociados, directivos o personal. Este carácter las diferencia de las sociedades mercantiles, que tienen acceso al mercado de capitales.

**4) Dotadas de autogobierno**: las entidades no lucrativas tienen que disponer de sus propios órganos de gobierno.

**5) Altruista**: implica algún grado de participación voluntaria, bien sea porque la entidad canaliza el trabajo del voluntariado, bien sea, porque la gestión de las mismas se hace de forma voluntaria o el objetivo de su existencia sea de *interés general*.

Este último elemento es el diferencial por excelencia, en relación con los otros sectores, y que puede identificarse con la *Misión*<sup>9</sup>, que es la razón de ser de una entidad no lucrativa, el objetivo primario que está por encima de todos los demás y que determina la orientación de todas sus acciones

Se ha elaborado una clasificación internacional de entidades no lucrativas, basándose en los trabajos previos de la *Clasificación de estándares internacionales industriales de las Naciones Unidas*, (1990), en las *Estadísticas europeas de clasificación de actividades económico industriales* (Eurostat -1985), así como en la *Taxonomía nacional de actividades exentas* (Centro Nacional de Estadísticas de Entidades no lucrativas de Estados Unidos, Hodgkinson, 1989), (Salomon, L. y Anheier, H.K. 1993), estableciéndose los siguientes grupos: de cultura y ocio; de educación e investigación; de salud; de servicios sociales; de medio ambiente; de desarrollo socioeconómico y vivienda; de protección y promoción de los derechos civiles, de servicios relacionados con la justicia, y derechos reconocidos por la ley (consumidores) y de organizaciones políticas (partidos); de filantropía y de promoción del voluntariado (entre las que destacan las fundaciones); de actividades internacionales, incluida la cooperación al desarrollo; de actividades religiosas; de actividades económicas, profesionales y sindicales; sin clasificación (donde se integran las no contempladas anteriormente).

<sup>9</sup> Como ha afirmado el Profesor Roca Roca (1996) cabe remitirse a la cita de Ortega y Gasset que hacía el Ilustre Académico granadino Miguel Rodríguez-Acosta, al ingresar en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando el día 25 de mayo de 1986, cuando planteaba su concepto del Mecenazgo como misión, en el sentido orteguiano de la palabra, conectada con la idea de vocación, cuando decía "Misión es esto: la conciencia que cada hombre tiene de su más auténtico ser que está llamado a realizar. La idea de misión es, pues, un ingrediente constitutivo de la condición humana, y como antes decía: sin hombre no hay misión, podemos ahora añadir: sin misión no hay hombre".

En resumen de todo lo anterior, hemos de concluir que nos encontramos ante un sector heterogéneo cuyos componentes tienen más rasgos diferenciales que comunes.

Resulta complejo trazar las coordenadas del Tercer Sector y pueden existir diversas concepciones, más o menos restrictivas, que determinan su tamaño. Desde una amplia e innovadora consideramos que el Tercer Sector podría concebirse con una configuración poliédrica, integrando sus diferentes caras: organizaciones de carácter social u ONG (dimensión social); organizaciones de la Economía Social (dimensión socioempresarial); organizaciones singulares; y corporaciones sectoriales de base privada (carácter híbrido).

El núcleo básico del Tercer Sector han sido las asociaciones y las fundaciones.

A estas habría que añadir entidades/organizaciones solidarias con especial protección fiscal. La Ley 49/2002, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines de Lucro y de los Incentivos a la Participación Privada en Actividades de Interés General (Mecenazgo), establece, en su artículo 2, que se consideren entidades sin fines lucrativos a los efectos de dicha Ley una serie listada de organizaciones que tienen la consideración de *numerus clausus* o de lista cerrada y que son las siguientes: las fundaciones; las asociaciones declaradas de utilidad pública; las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo que se ajusten a una de las formas jurídicas anteriores; las delegaciones de las fundaciones extranjeras inscritas en España; las federaciones deportivas españolas de ámbito estatal o autonómico, así como el Comité Olímpico y el Comité Paralímpico españoles; y, finalmente, las asociaciones o federaciones de cualquiera de los tipos de entidades anteriormente citadas.

Existen una serie de organizaciones aún, si cabe, con un tratamiento todavía más específicamente diferenciado, que se contienen en las Disposiciones Adicionales de la Ley 49/2002 y a las que declara beneficiarias tanto del régimen fiscal como de los beneficios del mecenazgo sin necesidad de ajustarse y cumplir en su conjunto los requisitos y condiciones de la Ley. Entre ellas podemos encontrar: la Cruz Roja y la ONCE (Disposición adicional quinta), la Obra Pía de los Santos Lugares (Disposición adicional sexta), los Consorcios (de naturaleza mixta) de la Casa de América, la Casa de Asia y el Institut Europeu de la Mediterrania (Disposición adicional séptima), las fundaciones de las entidades religiosas (Disposición adicional octava), la Iglesia Católica, otras confesiones, iglesias y comunidades religiosas (Disposición adicional novena), Reales



Academias (Disposición adicional décima), la Obra Social de las Cajas de Ahorros como posible destinatario de los bienes de las entidades no lucrativas en caso de disolución (Disposición adicional decimoprimer), las entidades benéficas de construcción constituidas al amparo del Artículo 5° de la Ley de 15 de Julio de 1954 (Disposición adicional decimotercera).

También existen asociaciones de régimen especial conforme a sus leyes específicas. Aquí encontraremos un amplio elenco de asociaciones de régimen especial con habilitación constitucional tales como: los partidos políticos, las asociaciones empresariales, los sindicatos, las entidades religiosas, los colegios profesionales, las asociaciones de usuarios y consumidores, las asociaciones de jueces, magistrados y fiscales, etc.

El sector solidario, desde una concepción innovadora e integradora, constituye otro conjunto de entidades o realidades socioempresariales que configuran la economía social, una vez descontadas las asociaciones y fundaciones. Nos estamos refiriendo, por tanto, a las cooperativas, con sus doce diferentes clases; a las sociedades anónimas laborales; a las mutualidades, con sus diferentes tipos; a otras realidades emergentes que sin constituirse de manera diferenciada con formas jurídicas propias, tales como los centros especiales de empleo para personas con discapacidad y las empresas de inserción; y a realidades mixtas compuestas por organizaciones matrices, sin ánimo de lucro, que utilizan organizaciones empresariales especiales o comunes, como instrumentos operativos para desarrollar sus actividades (grupos empresariales: Mondragón Corporación Cooperativa, Grupo Fundosa, etc.).

El funcionamiento de la empresa cooperativa se basa en los siguientes principios cooperativos<sup>10</sup>:

**Principio de adhesión voluntaria y abierta.**

Hace referencia a la libertad y voluntariedad de entrada y salida de los socios para la participación en los procesos de producción y distribución, ambos de bienes y servicios. Este principio se le conoce también como el principio de la puerta abierta.

**Principio de gestión democrática por parte de los socios.**

Proclama la participación democrática de los socios (un miembro un voto) en el proceso de fijación de los objetivos de la cooperativa. Este

---

<sup>10</sup> Internacional Cooperative Alliance (1995). The International Coöperative Alliance Statement on the Co-operative Identity. XXXI Congress International Cooperative Alliance. Manchester, Reino Unido.

principio le otorga a la cooperativa un carácter personalista que a su vez en una de las grandes diferencias con el resto de empresas capitalistas convencionales. La regla “una persona un voto” se presenta fundamental con independencia del capital aportado.

Principio de la participación económica de los socios.

En una cooperativa el capital social está constituido por las aportaciones de los socios, consecuencia inevitable del principio de “puerta abierta” en el que el continuo flujo de entradas y salidas de los socios hace que el capital sea variable. En el marco de este principio cabe señalar que la distribución de los excedentes entre los socios, si los hubiera, debe ser de tal manera que no permita el enriquecimiento de unos respecto a otros. La cooperativa no es una sociedad de capitales, por tanto la participación en los excedentes no se mide en función de las aportaciones realizadas.

Principio de autonomía e independencia.

Este principio se centra en la necesidad del control democrático de los socios en la realización de cualquier tipo de acuerdo con otras organizaciones, así como la imposibilidad de que puedan ser socios de la cooperativa organizaciones o personas físicas.

Principio de educación, formación e información.

En una cooperativa, este principio es un eje central del desarrollo de la cooperativa. La empresa ha de contribuir a la educación y formación de sus socios o asalariados y al fomento del cooperativismo.

Principio de cooperación entre cooperativas.

Propugna la colaboración entre cooperativas para intentar mejorar su desarrollo y los intereses de sus socios mediante la formación de estructuras conjuntas en cualquier ámbito geográfico. Esta norma se convierte en una estrategia de crecimiento de la propia cooperativa

Principio de interés por la Comunidad.

Las cooperativas tienen un reconocimiento como promotoras del desarrollo sostenible al fomentar la cohesión regional, reforzar el interés por la colectividad y contribuir al desarrollo de formas de comportamientos democráticos en el área en que ejercen su actividad.

Nos aproximamos ahora al concepto “economía social”, que se dibuja con las características y rasgos propios que lo definen:

a) La economía social se define como aquella actividad económica que tenga por objeto trabajar para sus miembros y usuarios y para la sociedad, a fin de satisfacer necesidades precisas de interés colectivo. Lo que significa que es la acción, el objeto social, la forma de organizarse y el compromiso con los socios y con los ciudadanos lo que identifica una organización como de Economía Social; pues éstos son sus elementos específicos, diferenciadores del resto de las organizaciones.

b) La persona se sitúa por encima del capital, valorando a éste como instrumento y no como fin. El lema de *“una persona un voto”* es resumen de la idea por la que todos valen igual y nadie se diferencia por cuestiones marginales al concepto personal, especialmente por la posible aportación distinta de capital, base de la capacidad de decisión o del reparto de beneficios, como ocurre en las sociedades anónimas o limitadas.

c) La solidaridad es motor de la economía social, pues lo colectivo está en la base de toda iniciativa en este tipo de empresas. Es elemento tractor del que los demás elementos y valores son tributarios; regula el proceso de las decisiones y el reparto de resultados. Sin el concepto de lo colectivo no se podría dar este tipo de organizaciones.

d) Es una concepción de la empresa en sentido amplio, referido a la gestión de recursos disponibles para la eficaz consecución de los objetivos sociales.

e) Subyace en todo ello un eje económico y colectivo que tiende a concebir este tipo de actividad en valores de riqueza colectiva (no de enriquecimientos individuales), de construcción social, de desarrollo y aportación personal al proceso de la actividad (no de la simple estructuración en grupos que deciden y grupos que ejecutan). Por ello la Economía Social es definida como la otra forma de emprender.

El fenómeno de la autoadministración consiste en el reconocimiento por parte de las Administraciones Públicas de funciones, no sólo representativas, sino también de carácter administrativo, a determinado tipo de asociaciones en circunstancias especiales. Estas asociaciones no tienen un carácter homogéneo. Su adscripción puede ser obligatoria o voluntaria. Constituye, quizá, una característica común la de fomentar el interés gene-

ral, sin perseguir ánimo de lucro; estando reguladas, total o parcialmente, por normas de carácter público-administrativo.

Ya en la Constitución podemos encontrar dos grandes referencias que pueden servir para clasificar a las Corporaciones de Derecho Público y de base privada en dos tipos. Los artículos 36 y 52 de la Constitución española le otorgan cobertura constitucional, por una parte, a las corporaciones de carácter representativo de intereses profesionales (Colegios Profesionales, art. 36) o representativas de intereses económicos (art. 52 Cámaras de Comercio, por ejemplo). Ambos tipos constituyen paradigmas de administraciones corporativas de base privada que llevan implícito el reconocimiento a ciertos sectores sociales para representar sus intereses sectoriales antes los diferentes poderes públicos, organizándose de la manera que consideren conveniente (autoadministración), desempeñando, incluso, aquellas funciones públicas que se le confieran y que le sean propias, por parte de los referidos poderes públicos. Este tipo de Corporaciones se ha traducido en una serie de organizaciones con regímenes jurídicos específicos y son: los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercios y la ONCE.

### 3.- TIPOLOGÍA JURÍDICA DE LAS ORGANIZACIONES. UN REPASO A LOS DISTINTOS TIPOS DE PERSONAS JURÍDICAS Y SU LEGISLACIÓN APLICABLE

#### **A) Las asociaciones**

El derecho de asociación se regula en el artículo 22, que se ubica tras el dedicado a reconocer el derecho de reunión, puesto que son derechos públicos de análoga raíz social. Así, la STC 104/1999, de 14 de junio, subraya:

“Este lugar destacado de la libertad de asociación es también un componente esencial de las democracias pluralistas, pues sin ella no parece viable en nuestros días un sistema tal, del que resulta, en definitiva, uno de sus elementos estructurales como ingrediente del Estado Social de Derecho, que configura nuestra Constitución y, por su propia naturaleza, repele cualquier «interferencia de los poderes públicos» (STC 56/1995)”.

Se consagra un derecho de asociación en términos muy amplios. Las únicas limitaciones al derecho son: en primer lugar, las asociaciones que *persigan fines o utilicen medios delictivos*; en segundo término, se prohíben las asociaciones *secretas y las de carácter paramilitar*.

La regulación estatal del derecho de asociación en la Ley 1/2002, que vino a derogar la norma legal que, con anterioridad a nuestra Constitución, venía rigiendo este derecho de asociación, es decir la *Ley 191/1964*, contempla la asociación como *la unión o agrupación de personas para la consecución de un fin determinado, carente de lucro, y de interés común o público*. Hemos de entender por interés público, el que se traduce en beneficios dirigidos a la sociedad en general, no sólo para los integrantes de la asociación.

Algunas de las diecisiete Comunidades Autónomas han promulgado su propia normativa en materia de asociaciones, puesto que según sus Estatutos de Autonomía están legitimadas para ello. Ejemplo lo tenemos en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra, Cataluña y País Vasco, aunque no todas han dictado una normativa asociativa, optando en algunos supuestos, por legislar en ámbitos específicos o parciales. El punto de referencia de la legislación autonómica en materia de asociaciones son la Ley vasca de Asociaciones, de 18 de febrero de 1.988, y la catalana Ley 7/97, de 18 de junio.

La Ley 1/2002 regula todos los aspectos relativos a la creación, funcionamiento y extinción de las asociaciones. Así mismo, el artículo 32 de dicha Ley establece los requisitos para que sean declaradas de utilidad pública, en concreto:

- Que sus fines estatutarios tiendan a promover el interés general.
- Que su actividad no este restringida exclusivamente a beneficiar a sus propios asociados, sino abierta a cualquier otro posible beneficiario.
- Que cuenten con los medios personales y materiales adecuados con la organización idóneos para garantizar el cumplimiento de los fines estatutarios.
- Que se encuentren constituidas e inscritas en el Registro correspondiente.

## **B) Entidades excluidas de la Ley de Asociaciones**

No se les aplica la Ley 1/2002 a los siguientes tipos de asociaciones (Art.1 LODA):

- Asociaciones que tengan fin de lucro.
- Comunidades de Bienes y Propietarios.
- Entidades que se rijan por disposiciones referentes al contrato de Sociedad.
- Cooperativas.
- Mutualidades.
- Uniones Temporales de Empresas.
- Agrupaciones de Interés Económico.

Especial mención debe hacerse al fenómeno de las **Cooperativas**, enmarcado dentro de un concepto amplio de Tercer Sector que se extiende hasta la llamada *Economía Social*. El marco jurídico actual de las sociedades cooperativas en España tiene su origen en la Constitución Española de 1978, concretamente en su artículo 129.2, el cual señala un mandato a los poderes públicos para su promoción mediante una legislación adecuada. Este precepto implica el reconocimiento de una forma jurídica de empresa. (El artículo 129.2 de la Constitución Española establece: *“Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso a los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”*).

La Ley estatal de Cooperativas 27/1999 es una de las legislaciones más avanzadas de Europa, regula las doce clases de cooperativas (Trabajo asociado; Cooperativas de consumidores y usuarios; Cooperativas de viviendas; agrarias; explotación comunitaria de la tierra; servicios; mar; transportistas; seguros; sanitarias; enseñanza; crédito) e incorpora los principios cooperativos reconocidos internacionalmente<sup>11</sup>: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas; interés por la comunidad. Hasta 11 Comunidades Autónomas tienen leyes autonómicas sobre Cooperativas que actúan en su ámbito geográfico.

Las Sociedades Laborales, con puntos filosóficos comunes a las Cooperativas, han supuesto durante muchos años una nueva salida empresarial al desempleo, válida tanto en épocas de crisis como en periodos de reactivación de la economía. La Sociedad Laboral es toda aquella sociedad en las que la mayoría del capital social es de propiedad de los trabajadores que presten en ella servicios retribuidos en forma personal y directa, cuya

---

<sup>11</sup> Internacional Cooperative Alliance (1995). The International Co-operative Alliance Statement on the Co-operative Identity. XXXI Congress International Cooperative Alliance. Manchester, United Kingdom

relación laboral lo sea por tiempo indefinido, y hayan obtenido la calificación de “*sociedad laboral*” cuando concurren los requisitos establecidos en su Ley reguladora (Ley 4/1997 de 24 de marzo de Sociedades Laborales).

Las Mutualidades de Previsión Social constituyen la tercera de las grandes familias que históricamente han conformado la economía social. Según el Reglamento de ordenación de seguros privados, una mutualidad de previsión social es una entidad privada que opera a prima fija o variable, sin ánimo de lucro, fuera del marco de los sistemas de previsión que constituyen la Seguridad Social Obligatoria y ejercen una modalidad aseguradora de carácter voluntario, encaminada a proteger a sus miembros o a sus bienes contra circunstancias o acontecimientos de carácter fortuito previsible, mediante aportaciones directas de sus asociados o de otras entidades o personas protectoras. Son sociedades personales de seguros, sin ánimo de lucro, de estructura y gestión democrática, que ejercen una actividad aseguradora de carácter voluntario, complementaria del sistema de previsión de la Seguridad Social obligatoria (*La Economía Social en España en el año 2000, CIRIEC ESPAÑA, 2002, página 323-337*).

Al igual que las sociedades cooperativas, las mutualidades pueden ser clasificadas en función de varios criterios:

Por su objetivo o actividad económica que realizan (mutuas de seguros y mutualidades de previsión social).

Por las características del colectivo de mutualistas o socios –asegurados. Se distinguen, en primer lugar, las mutualidades entre cuyos socios-asegurados hay algún vínculo previo e independiente a la asociación a la mutualidad, por ejemplo las vinculadas a un ámbito geográfico local o regional determinado o aquellas cuyo colectivo de mutualistas pertenecen a un grupo determinado, por ejemplo las profesionales o las laborales. En segundo término, se encuentran las mutualidades entre cuyos socios no existe ningún vínculo previo a la asociación a la entidad, por tanto el colectivo siempre es abierto.

Por la responsabilidad social de los socios cabe distinguir las mutuas de prima fija, que son aquellas entidades aseguradoras sin ánimo de lucro, que tienen por objetivo la cobertura a sus socios mediante una prima pagadera al comienzo del período de riesgo y las mutuas de prima variable, es decir aquellas entidades que fijan las aportaciones del socio al final del ejercicio, cuando se han conocido los siniestros, de forma que a partir de los gastos totales del año se determina la cuota de cada asociado.

## **Corporaciones de Derecho Público de base privada: los colegios profesionales, las cámaras de comercio y la ONCE.**

Tampoco podrán incluirse en la Ley común de asociaciones a las corporaciones llamadas a ejercer, en virtud de un mandato legal preciso, determinadas funciones públicas.

Los Colegios Profesionales son un tipo singular de entidades. El artículo 36 de la Constitución afirma: *“La ley regulará las peculiaridades propias de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos”*.

Su regulación viene constituida por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, adaptada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, sobre la Reforma Política de los Colegios Profesionales, cuyo objeto fue el adecuar la primera al nuevo contexto político del país. La renovación normativa se orientó en tres direcciones: eliminación de cualquier vestigio de democracia orgánica; supresión de las técnicas de control por parte del Gobierno en los Colegios Profesionales; retoque del Consejo General de los Colegios Profesionales. El Real Decreto Ley 5/1996, de 6 de junio y la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales, abordó posteriormente algunos otros cambios, como la sujeción del ejercicio de profesiones colegiadas al régimen de defensa de la competencia, a reconversión de la fijación de *honorarios mínimos* a la idea de *“honorarios orientativos”* y la implantación de la colegiación única para el ejercicio profesional en todo el territorio nacional.

El concepto básico de los Colegios Profesionales es el siguiente: Corporaciones de Derecho Público legalmente constituidas para la defensa de los intereses de los colegiados. Sus características, en síntesis, son las siguientes: obligatoriedad de afiliación para el ejercicio de la profesión; labor asistencial; intervencionismo de estos a la hora de la fijación de baremos por los servicios profesionales prestados; legitimación procesal para velar por los intereses profesionales; introducción de la democracia en sus procesos de funcionamiento.

En una situación análoga se encuentran las Cámaras de Comercio. Las Cámaras son Corporaciones de Derecho Público y de base privada con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, que representan intereses económicos y que se configuran como órganos consultivos y de colaboración de las Administraciones Públicas.



Sus principales funciones son:

La representación, defensa y promoción de los intereses económicos, con carácter general, del comercio, la industria y la navegación.

Prestación de servicios a las empresas integradas en estos sectores de actividad.

El ejercicio de aquellas funciones administrativas de carácter público que les encomienden las Administraciones conforme al ordenamiento jurídico.

Su régimen jurídico e histórico viene configurado por los Reales Decretos de 1886 y 1901 y por la Ley de 1911 hasta llegar a la vigente regulación legal constituida por la Ley de Bases, Ley 3/1993, de carácter estatal, así como por un conjunto cada vez más amplio de leyes autonómicas.

El Tribunal Constitucional se ha manifestado respecto de esta materia principalmente en sus Sentencias 179/1994 y 107/1996. La primera declaró la no obligatoriedad de adscripción de los empresarios a las Cámaras y, por tanto, la inconstitucionalidad en esta materia de la Ley de Cámaras de 1911, Sentencia que no encontró aplicación práctica por la entrada en vigor de la nueva Ley Básica de Cámaras de 1993. En cambio la segunda de las Sentencias marcó una nueva doctrina en la que admitió que el legislador, con apoyo en el artículo 52 de la Constitución, pudiera articular la creación de Corporaciones de Derecho Público para la defensa de intereses económicos para evitar la multiplicidad de asociaciones representativas de intereses parciales y generalmente contrapuestos.

Las dos diferencias principales de las Cámaras con los Colegios Profesionales podemos señalarlas, por una parte, en su diferente apoyatura constitucional, ya que las Cámaras derivan del artículo 52.c y los Colegios Profesionales del artículo 36.c que tienen diferente alcance y niveles de garantías y protección jurídico-constitucional; y por otra, porque las Cámaras son agrupación de empresas y los Colegios Profesionales de personas (profesionales).

Las Cámaras que carecen de ánimo de lucro se estructuran territorialmente en ámbito provincial o inferior, de conformidad con lo que prevea la Ley autonómica. En el ámbito estatal se integran en el Consejo Superior de Cámaras regulado en la Ley 3/1993.

Respecto de la ONCE remitimos a su epígrafe específico en el que se la trata como una Organización singular sin desconocer, por ello, que estamos, también, ante una Corporación Derecho Público, pero, en este caso, de carácter social.

#### **D) Asociaciones especiales**

La Ley Orgánica 1/2002 se aplica con carácter supletorio a las llamadas Asociaciones Especiales, por estar dotadas estas de una regulación específica. Tales asociaciones, cuyo fundamento último tiene su raíz en el derecho de asociación, pero la singularidad que preside sus fines asociativos dictan que éstas se vean separadas de la regulación general. Es el caso de:

Los partidos políticos, reconocidos en el artículo 6 de la Constitución, y regulados por la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos de 27 de junio. Mención aparte debe hacerse a las fundaciones vinculadas a los Partidos Políticos, cuya regulación jurídica es la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

Los sindicatos de trabajadores, reconocidos en el artículo 7 de la Constitución, en cuya regulación inciden diversas normas, pero quizás la más directamente aplicable es la Ley 11/1985, de 2 de agosto, Orgánica de Libertad Sindical.

Las asociaciones empresariales, también consagradas en el artículo 7 de la Constitución, y que según el Tribunal Constitucional, en sentencias como la 52/1992 o en la 75/1992, no participa del derecho de sindicación ex artículo 28 de la Carta Magna, pero sí le son de aplicación los postulados del artículo 22, que reconoce el derecho de asociación. Su regulación jurídica es la Ley 19/1977, de 1 de abril.

Las asociaciones de consumidores y usuarios, a las cuales se refiere el artículo 51, párrafo 2, de la Constitución, y que se regulan en la Ley 26/1984, de 19 de julio, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. La razón de ser de estas organizaciones hemos de buscarla en el hecho de que, en nuestros días, se da una mayor complejidad del mercado y una posición frágil del consumidor (desde el punto de vista individual) frente a las grandes empresas y productores.

Las federaciones deportivas españolas, dentro del marco general del asociacionismo deportivo. La Constitución Española acoge en su articulado el fomento por los poderes públicos del deporte (Art. 43.3) A nivel estatal, sus

regulación viene configurada por la Ley del Deporte 10/1990, de 15 de octubre. El marco legal autonómico lo representan las distintas leyes autonómicas del deporte, promulgadas en desarrollo de la competencia que han acogido en sus Estatutos, y su propia normativa reglamentaria.

## Fundaciones

Otro grupo de entidades que forman parte del Tercer Sector y que adquieren en este ámbito una singular relevancia son las fundaciones.

La Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849<sup>12</sup> reconoció, siquiera por la vía de la excepción, que posteriormente se convirtió en regla general en la práctica, la existencia de fundaciones de beneficencia particular. Pero será el Código Civil de 1889 el que regula esta institución jurídica en los artículos 35 a 39. Se trata de una regulación exigua que debe ser completada con otras muchas disposiciones. El artículo 35 del Código Civil reconoce como personas jurídicas a las “fundaciones de interés público reconocidas por la ley”. En consecuencia cualquier otro interés público no tipificado era insuficiente para justificar una fundación (Garrido Falla, 1963). Surge así un nuevo sujeto de derecho, la persona jurídica fundacional (Maluquer de Motes, 1988)<sup>13</sup>, cuya razón de ser es la realización del fin fundacional marcado por la voluntad del fundador; asistimos por tanto al tránsito desde la fundación-donación como acto de liberalidad encuadrado en el ámbito de los derechos subjetivos del donatario, hacia la fundación-institución dotada de personalidad jurídica (Yuste y Del Campo, 1989).

La especialización y gradual autonomía funcional de las distintas clases de fundaciones (docentes, laborales, culturales, de construcción...) se ha producido, a partir del tronco común que constituyen las benéfico-asistenciales, a medida que la sociedad ha evolucionado y demandado nuevas necesidades y funciones desde finales del siglo pasado a nuestros días.

El derecho de fundación fue recogido expresamente en el artículo 34 de nuestra Constitución, desarrollado en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones. Además, y como consecuencia de la coexistencia en España de diversos regímenes civiles aplicables en algunas comunidades

---

<sup>12</sup> Derogada expresamente, al igual que el R.D. de 14 de mayo de 1852 por el que se aprueba su reglamento, por la Ley 30/94, de 24 de noviembre, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

<sup>13</sup> Para conocer en profundidad este proceso, Vid. Maluquer de Motes, C.: “La fundación como persona jurídica en la codificación civil: de vinculación a persona (estudio de un proceso)”, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1988, págs. 197-229.

autónomas, tenemos, por un lado, la normativa estatal que regula las fundaciones que desarrollan sus actividades principales en más de una comunidad autónoma, o en todo el territorio nacional, y, por otro lado, la normativa autonómica. En la actualidad son ocho las comunidades autónomas (Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco, Valencia y Andalucía) que cuentan con su propia ley, que regula la vida de las fundaciones que realizan actividades principales en su ámbito territorial.

El marco normativo se completa con la Ley 49/2002 de 23 de diciembre, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo. El régimen fiscal especial sigue apoyándose en tres pilares básicos: un concepto particular de entidades sin fines lucrativos, la tributación de dichas entidades en el impuesto sobre sociedades y el régimen aplicable en materia de tributos locales. Habrá que seguir buscando en las leyes especiales de los impuestos indirectos y en la Ley de Haciendas Locales el resto de particularidades fiscales aplicables a las entidades sin fines lucrativos.

Hechas estas precisiones, es posible clasificar las fundaciones, basándose en su fin y actividad desarrollada y de acuerdo con la normativa vigente, del siguiente modo: fundaciones asistenciales (puras o mixtas), fundaciones culturales, fundaciones docentes, fundaciones laborales.

A partir de 1994 nos encontramos con un crecimiento espectacular en la constitución de fundaciones, sin duda relacionado con la promulgación de la Ley 30/1994 de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, derogada por la Ley 50/2002. Además se produce una ampliación en los fines y actividades de las fundaciones, en consonancia con las nuevas demandas sociales.

Lamentablemente el alcance de estas leyes no es del todo satisfactorio para las fundaciones, a pesar de que se han hecho esfuerzos mejorarlas. Los excesivos requerimientos burocráticos, así como la desconfianza plasmada en la normativa, unido a una insuficiente incentivación fiscal de las donaciones son algunas de las demandas de las fundaciones en este sentido. Si bien las nuevas leyes ha modificado algunos de los aspectos más controvertidos de la normativa anterior, estos cambios no han sido todo lo profundos que las fundaciones esperaban. El sector considera que se debería promover una mayor confianza en las fundaciones, en las actividades que desarrollan y el servicio que ofrecen al interés general y la forma de materializar esta confianza es dotando de medidas legales y fiscales que faciliten y apoyen su labor.

## Entidades singulares del Tercer Sector<sup>14</sup>

Existen una serie de entidades que por su especificidad e importancia requieren de un análisis pormenorizado, al disponer de un régimen jurídico propio.

**1.- La ONCE.** Con más de 65 años, la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) se ha convertido en una de las instituciones con fines sociales más activas y sólidas de nuestro país. La integración social y económica de los invidentes mediante el empleo es su razón de ser. Los datos económicos consolidados del último ejercicio cerrado, correspondiente al año 2004, reflejan una partida de ingresos y gastos superior a 2.700 millones de euros. La ONCE posee una plantilla de 68.831 trabajadores, que está integrada por más de un 60 % de personas con discapacidad<sup>15</sup>. El censo de afiliados a 31 de diciembre de 2004 era de 65.952. Genera una facturación anual cercana a los 2.713,13 millones de euros. La ONCE y su Fundación cuentan con un *holding* empresarial con una plantilla de 19.059 personas, de las cuales el 58% son discapacitados. Fundosa Grupo es la sociedad instrumental de la Fundación ONCE para conseguir la integración laboral y social de los minusválidos en España. FUNDOSA agrupa más de 100 empresas, incluidos centros especiales de empleo, y tiene contratadas a unas 7.600 personas, de las que más de 5.500 son personas con discapacidad.

En 1981 se aprueba el marco jurídico vigente,<sup>16</sup> que definió a la ONCE como “corporación de derecho público”, facultándola para la elaboración de unos estatutos<sup>17</sup> que le otorgaron la autonomía de funcionamiento y la democracia interna. Por corporación se entiende al “grupo de personas organizadas en el interés común de todas ellas y con la participación de las mismas en su administración” (de Lorenzo, 1993).

La última modificación normativa operada en la ONCE la produjo por el R. D. 1200/1999, de 9 de julio. Esta reforma vino impuesta por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 5 de marzo de 1999, por el que se aprobó un

---

<sup>14</sup> Vid. Cabra de Luna, M.A.: “Las entidades singulares: configuración jurídica, institucional y social” en “Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España”, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Madrid, 2004; y “La Economía Social en España”, (Dir. García Delgado, José Luis), VOL. II “Derecho y Tributación”, (Coord. Muñoz Machado, Santiago), Fundación Once, Madrid, 2005.

<sup>15</sup> Memoria anual consolidada del ejercicio económico 2004.

<sup>16</sup> Real Decreto 1041/81 de 22 de mayo, modificado posteriormente por el Real Decreto 2385/85 de 27 de diciembre, así como la O.M. de 29 de septiembre de 1985 reguladora del régimen electoral.

“Acuerdo general entre el Gobierno de la Nación y la ONCE en materia de solidaridad y competitividad para la estabilidad del futuro de la ONCE”, luego sustituido por el Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la ONCE en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la ONCE durante el periodo 2004-2011, aprobado por el Consejo de Ministros con fecha 27 de febrero de 2004, actualmente en vigor. Lo más significativo que recoge esta regulación es la calificación de la ONCE como corporación de derecho público y de carácter social. Este enfoque es respaldado por la jurisprudencia del T.S. (Vid. STS de 30 de junio de 1987) a la que luego han seguido otras del Alto Tribunal, como la de 23 de octubre de 1989, y de 20 de mayo de 1994 sobre la naturaleza asociativa de la ONCE. Esta última sentencia establece que la ONCE no puede ser encuadrada en la administración institucional, sino sometida al Protectorado del Estado, como ocurre con las fundaciones privadas de interés público, que es una posición estatal típica, diferente de las reglas de jerarquía o tutela. A los actos de la ONCE solo se le pueden atribuir el carácter de administrativos, en aquellos supuestos en que deriven de una actuación relativa a materias públicas objeto de la específica delegación de la Administración, así como de aquellos otros relativos a la constitución, organización e integración o afiliación a la corporación (STS de 5 mayo 2003). En el resto de actividades se presenta como una entidad colaboradora. Incluso el Tribunal Constitucional ha refrendado lo expuesto (STC 171/1998, de 23 de julio) y el sometimiento de su actividad a la tutela del Estado.

Como ha escrito Muñoz Machado (2002), la enseñanza del modelo ONCE es, por tanto, la firme trayectoria emprendida, sobre todo a partir de la década de 1980, por independizarse de las administraciones públicas lo más posible y fortalecer su autonomía y, al mismo tiempo, ensanchar su vinculación con el mercado, penetrando abiertamente en el mismo para sacar de él todo lo positivo económicamente para el mejor cumplimiento de sus fines. Ello no es incompatible, en absoluto, con el mantenimiento de su naturaleza de corporación de derecho público y base asociativa y organización de interés general; ni implica renuncia alguna a su trayectoria histórica de vocación social.

---

<sup>17</sup> El Consejo de Protectorado de la ONCE aprobó los Estatutos en su reunión del 11 de mayo de 1988. Posteriormente fueron modificados por acuerdo de su Consejo General 5E/91, de 5 de septiembre con el fin de adaptar su contenido a las previsiones del R.D. 358/91 y publicados en el BOE el 25 de noviembre de 1992 por Resolución de la Subsecretaría del M. de AA.SS. de 23 de noviembre de 1992. Los Estatutos vigentes han sido aprobados por Orden de 23 de marzo de 2000 y publicados en el BOE nº 89 de fecha 13 de abril de 2000.

**2.- La Cruz Roja Española.** La Cruz Roja es una sociedad de ámbito internacional que nace para atender a los militares heridos en acciones de guerra<sup>18</sup>. Ha crecido y evolucionado a lo largo de más de un siglo de existencia, desarrollando una eficaz labor humanitaria y social al amparo de sus principios fundamentales<sup>19</sup>: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad. La Cruz Roja Española se define actualmente como una “Institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado, ajustándose a lo previsto en los convenios internacionales sobre la materia en los que España sea parte”<sup>20</sup>. La implantación y presencia de la misma en la sociedad española es muy importante. El Alto Patronazgo de la Cruz Roja Española queda reservado a SS.MM. los Reyes de España. En el ejercicio de 2001 cuenta con un colectivo de 184.711 voluntarios y más de 7.000 profesionales que desarrollan actividades como la atención a ancianos, minusválidos, refugiados, inmigrantes, toxicómanos, enfermos de SIDA, reclusos, mujeres maltratadas, jóvenes y niños, en más de 850 municipios, así como a través de múltiples programas de cooperación al desarrollo en otros países.

La Cruz Roja Española, institución centenaria, ha abordado en el último decenio un cambio estructural decisivo: ha modificado su marco normativo para hacerse más democrática; ha suprimido el régimen cuasi-militar de los voluntarios de las antiguas brigadas; ha potenciado su labor en el ámbito social; ha establecido un sistema moderno de gestión económico-administrativa, etc. Todo ello era necesario y base fundamental para abordar otras cuestiones que van a determinar el futuro de la Institución.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Fue creada en 1859 por un grupo de filántropos suizos -Comité de los Cinco- encabezados por Henry Dunant que había comprobado, personalmente, el desamparo de los heridos en la batalla de Solferino, en el Norte de Italia. (C.I.C.R.: Cien años al servicio de la humanidad: informe presentado al Congreso del Centenario de la Cruz Roja Internacional, Ginebra 1983).

<sup>19</sup> Proclamados en la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja (Viena, 1965).

<sup>20</sup> Vid. R.D. 415/1996, de 1 de marzo, y los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y Protocolos adicionales (referentes a heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; en el mar; relativo al trato de los prisioneros de guerra y a la protección de los civiles en tiempos de guerra); que han venido a conformar el denominado “derecho internacional humanitario”. Vid. “Manual de la Cruz Roja Internacional”; Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), duodécima edición, Ginebra, julio, 1983. Los estatutos vigentes de Cruz Roja Española fueron aprobados por O.M. de 24 de abril de 2000 (BOE de 10 de mayo). El Reglamento General Orgánico fue aprobado por el Comité Nacional del 29 de julio de 1998.

<sup>21</sup> Vid. “Informe final: una agenda para la Cruz Roja”, estudio dirigido por D. Tansley, editado por el Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1975. Este famoso informe cuyo objetivo fundamental fue reevaluar el cometido de la Cruz Roja a nivel internacional, prefigurando las nuevas líneas estratégicas de acción, para evitar que se anquilosara como organización, quedando en palabras de su autor “en una respetable, pero vieja dama”, ha influido sin duda en las Sociedades Nacionales que tienen en el reto de la transformación, el sentido de su supervivencia.

**3.- La Iglesia católica y otras confesiones religiosas.** Otro grupo de asociaciones que tienen unas características y regulación especial, derivada del artículo 16 de la Constitución, que garantiza la libertad religiosa y de culto, desarrollada por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, que reconoce a las comunidades y confesiones religiosas el derecho a asociarse para celebrar comunitariamente actividades religiosas. Estas asociaciones gozan de un doble refrendo constitucional pues también les afecta el artículo 22, que reconoce el derecho de asociación. A la Iglesia católica le son de aplicación los Acuerdos Concordatarios con la Santa Sede. Con las restantes confesiones religiosas, también el Estado español ha firmado diversos acuerdos.

Las organizaciones asociativas de la Iglesia católica son numéricamente las más importantes, tienen una gran presencia y arraigo en nuestra sociedad, y un reconocido prestigio. De estas organizaciones se excluyen las instituciones jerarquizadas que conforman la organización de la Iglesia católica: parroquias, arciprestazgos, diócesis, etc., que de acuerdo con el derecho canónico<sup>22</sup>, se agrupan en: asociaciones de fieles, Institutos religiosos, institutos seculares y sociedades de vida apostólica.

Sobre la naturaleza jurídica de estas entidades cabe afirmar, como ha puesto de manifiesto Garrido Falla (1978:157) que “las personas morales de derecho canónico son personas jurídico privadas, que gozan de privilegios especiales, como pueden ser las exenciones fiscales; pero el gozar de estos privilegios no las convierte en personas jurídico públicas”. Cáritas Española, nace al amparo de Acción Católica<sup>23</sup>, como asociación de fieles, para coordinar la acción caritativa y social de la Iglesia católica en España. En 1957 adquiere autonomía y personalidad jurídica propia eclesiástica y civil<sup>24</sup>, iniciando, a partir de entonces, otras actividades con el apoyo de la investigación sociológica, que es utilizada como herramienta de trabajo orientada al conocimiento de la realidad social y, consecuentemente, a mejorar los resultados de su trabajo. Cáritas aprobó en febrero de 2003, con motivo de la 57ª Asamblea General de la Organización, el Plan Estratégico Confederal: un ambicioso proyecto de redefinición de prioridades y de objetivos, que supone un reforzamiento de la opción preferencial

---

<sup>22</sup> Cánones del Código Canónico: (215y 298-329), (573-730) , (573-606 y 710-730) y (731-746) citados por Casado, op. cit, pág. 34.

<sup>23</sup> En el año 1942, dentro de la Junta Nacional de Acción Católica Española se crea un Secretariado Nacional de Caridad que es el antecedente inmediato de Cáritas. En la VIII Asamblea, celebrada en 1953 se adopta el nombre de Cáritas Española.

<sup>24</sup> Conferencia Metropolitana de 1957. Se le erigió canónicamente a entidad benéfico-social de la Iglesia.



por “los últimos” (las personas empobrecidas que están quedando al margen de los diversos procesos de integración impulsados actualmente, tanto desde ámbitos privados como desde las administraciones públicas).

**4.- Las obras sociales de las cajas de ahorro.** Las cajas de ahorros se configuran desde su creación<sup>25</sup> como instituciones dedicadas a la intermediación financiera y prestación de servicios sin ánimo de lucro, cuyos remanentes deben revertir en sus ahorradores, sin que sea posible repartir beneficios o dividendos como sucede con los accionistas y partícipes de cualquier otra sociedad mercantil<sup>26</sup>. Las 46 cajas de ahorros confederadas en la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) tenían en 2001 una cuota del mercado de depósitos del 50,09%, frente a un 43,62% de los bancos. Se diferencian del resto de las entidades financieras por la aplicación social a que están sometidos sus resultados que son gestionados a través de la “Obra Social” cuya existencia centenaria no sólo es consustancial con su identidad sino que puede considerarse su distintivo, su elemento diferenciador en el mundo financiero. A estos efectos hay que señalar como hecho distintivo propio de las cajas, que no tienen capital social ni accionistas.

Actualmente las obras sociales de las cajas han de ser aprobadas por su Asamblea General (art. 11.6 de la LORCA) y precisan la autorización definitiva del Ministerio de Economía y Hacienda (art. 22.2 R.D. 2290/1977) y/o de la comunidad autónoma correspondiente, comprensiva tanto de los fines a satisfacer por las distintas obras, como de la aplicación concreta de fondos a las mismas.

---

<sup>25</sup> Nacen en la década de 1830 y su origen hay que vincularlo a los Montes de Piedad creados principalmente para combatir la usura (Martín retortillo, 1984:862). La Ley de 29 de junio de 1880 las denomina instituciones de beneficencia que actúan bajo el Protectorado del Estado.

<sup>26</sup> Sobre la naturaleza de las cajas de ahorros se han planteado en el pasado diversas controversias aunque finalmente gran parte de la doctrina ha asumido el carácter fundacional de las mismas. El profesor Embid Irujo (“Notas sobre la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros”. Documentación Laboral, n. 46, 1995) así lo mantiene al comentar las SST.C. 48 y 49 de 22 de marzo de 1988, aunque aclara que mencionada naturaleza establece la mencionada naturaleza sin duda alguna, la segunda niega que las cajas de ahorros se incluyan en el concepto de fundación recogido en el art. 34 de la C.E., aunque se les considera subsumidas en la órbita del artículo 35 del Código Civil, con motivo de la referencia que dicho precepto hace de las fundaciones. El profesor Piñar Mañas (“Régimen jurídico de las fundaciones, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo”, Centro de Publicaciones del M. de A. Sociales, Madrid, 1992) considera que aunque las mencionadas Sentencias reconocen, históricamente, el carácter fundacional de no pocas cajas de ahorros, actualmente se han integrado en el sistema crediticio, por lo que le son aplicables, a todos los efectos las disposiciones que lo regulan; pero ello no ha hecho desaparecer su carácter fundacional. De la misma opinión es Martín Retortillo (1984:864-864).

Las cantidades destinadas a Obra Social han ido creciendo año tras año, y ello se explica por los mejores resultados económicos, consecuencia de una política de crecimiento y expansión que ha tenido como resultado mayor cuota de mercado y suficiente nivel competitivo en el sector.

El ámbito de actuación de la Obra Social viene también determinado por disposición legal, y se ejecuta en las siguientes áreas: investigación, enseñanza, cultura y asistencia social. Se destinaron a estas finalidades en el año 2001, 969 millones de euros (con un crecimiento del 11% sobre el 2000).

**5.- Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).** La solidaridad que desarrollan las organizaciones no gubernamentales adquiere especial relevancia en las que se dedican a la atención humanitaria y de emergencias en los países del Tercer Mundo, y en aquellas otras que realizan programas en países en vías de desarrollo para mejorar sus economías y aumentar su calidad de vida, constituyen las que se han venido a denominar Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).

La Ley 23/1998, de 7 de julio, reguladora de la Cooperación Internacional para el Desarrollo establece en su art. 32 que “a los efectos de la presente Ley se consideran organizaciones no gubernamentales de desarrollo aquellas entidades de derecho privado, legalmente constituidas y sin fines de lucro, que tengan entre sus fines o como objeto expreso, según sus propios estatutos, la realización de actividades relacionadas con los principios y objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo habrán de gozar de plena capacidad jurídica y de obrar, y deberán disponer de una estructura susceptible de garantizar suficientemente el cumplimiento de sus objetivos”.

Asimismo, el art. 33 crea el Registro de ONGD, es decir, que se regula una tipología específica de entidades no lucrativas, ya sean de base asociativa o fundacional, las ONGD –de carácter singular- que se definen por su finalidad (la cooperación internacional para el desarrollo), condicionándose el apoyo público (subvenciones e incentivos fiscales) a la previa inscripción en un registro *ad hoc*. El R.D. 993/1999, de 11 de junio, regula el Reglamento del Registro citado y lo adscribe a la AECl. Asimismo el R.D. 21/2000 de 14 de enero, establece el Consejo de Cooperación al Desarrollo, en el que participan las ONGD.

España destinó en 1994 a la Ayuda pública u Oficial al Desarrollo (A.O.D.) la cantidad de 1.305 millones de dólares estadounidenses, equivalentes al

0,28% de su Producto Nacional Bruto y a 32 dólares estadounidenses por habitante. Esta situación retrocedió, incluso, en la última década, no superando en 2003 el 0,28% del PIB<sup>27</sup>, si bien, dado el crecimiento de éste, la ayuda ha crecido en valores absolutos. Se espera que este panorama varíe durante los años venideros, habida cuenta de los cambios políticos acaecidos en nuestro país, de hecho, ya ha empezado a cambiar en los presupuestos para 2005.

#### 4.- EL TAMAÑO DEL TERCER SECTOR DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONÓMICO Y SOCIOLÓGICO

Se ha estimado en un cuarto de millón el número de organizaciones no lucrativas<sup>28</sup>. En este número, sin embargo, solo se incluye un número reducido de cooperativas y de mutuas (por ejemplo, no se incluyen las mutuas patronales de accidentes de trabajo y las mutuas de seguros).

De entre dichas organizaciones, el mayor número corresponde a asociaciones (casi 175.000) y clubes deportivos competitivos y federados (unos 58.000). También, sobresale en el número de cooperativas (7.822), centros de enseñanza (6.392) y fundaciones (5.698).

Por sectores de la clasificación ICNP, según el mismo estudio antes referido, la categoría relacionada con el ocio es sin duda alguna la más numerosa, representando más del 58% de las instituciones del sector. Tras el ocio, sobresale la categoría educativa y, a considerable distancia, el grupo de desarrollo comunitario y vivienda, por la proliferación de asociaciones de vecinos y similares.

El peso social y la estructura interna del Tercer Sector en nuestro país solo pueden analizarse dentro del contexto histórico, socioeconómico y legal en el que se halla enmarcado. Ruiz Olabuénaga ha señalado cinco condicionantes estructurales de la sociedad española:

- La hegemonía social del catolicismo
- El corporalismo
- La democratización
- La memoria histórica
- La laicización/racionalización del mundo.

---

<sup>27</sup> Memoria de la Obra Social de las Cajas de Ahorros CECA. Madrid, 2001.

<sup>28</sup> Fuente: PACI 1996-2003 Ministerios de Asuntos Exteriores.

El peso social del Tercer Sector puede medirse por el grado de pertenencia al mismo, a través del número de registros o cuotas, o por el número de personas inscritas como socios. El estudio dirigido por Ruiz de Olabuénaga calcula en 26 millones el número de cuotas, lo que no significa el mismo número de socios, dado el fenómeno de la pluripertenencia a las asociaciones. En cualquier caso, dicho grado de pertenencia refleja que el fenómeno asociativo en nuestro país no es tan débil como se pensaba.

En cuanto al nivel de participación en las organizaciones del Tercer Sector, sondeos realizados hace ya tiempo reflejan que el nivel de voluntariado, en un sentido amplio (todo aquel que dedica una hora al mes, como mínimo, a una organización no lucrativa) no baja del 9,5% de la población mayor de 18 años, casi tres millones de personas, si bien los que dedican más de 4 horas a la semana no pasarían del millón de personas.

Como ha señalado el informe dirigido por José Luís García Delgado, “Las cuentas de la economía social”<sup>29</sup>, la dimensión económica del Tercer Sector es muy considerable. El Tercer Sector absorbería el 6,1% del empleo asalariado, el 5,5% en términos equivalentes a jornada completa, y el 3,9% de la remuneración de los asalariados. Si se incrementa con la aportación de los voluntarios, se elevaría al 9% del empleo asalariado y el 10% si se incluye a las Cajas de Ahorro.

El peso del Tercer Sector, en términos de valor añadido y excedente bruto de explotación, representa, respectivamente, el 3,3% y el 5,6% de los de la economía española, al contabilizar en ellos el importante excedente social que propicia el trabajo voluntario. Es muy relevante la gran magnitud de las transferencias corrientes recibidas por asociaciones y fundaciones en forma de donaciones y subvenciones y, como contrapartida, las cuantiosas transferencias sociales en especie que reciben los hogares. Dichas transferencias se elevan a una sexta parte del total nacional, una vez contabilizadas en su valor de mercado el del trabajo no remunerado. Así mismo, merece la pena destacar que la producción no de mercado de asociaciones y fundaciones, incorporado aquí el producto añadido de los voluntarios, representa el 12% de la producción no de mercado de la economía española.

A nivel territorial, cinco Comunidades Autónomas copan el 70% del empleo generado por entidades del Tercer Sector. Algunos sesgos regionales

---

<sup>29</sup> “El sector no lucrativo en España”, Dir. José I. Ruiz Olabuénaga, Fundación BBV, 2000.

subrayan la importancia del Tercer Sector en el País Vasco, principalmente asentado en el sector cooperativista, o en Murcia y Aragón. En términos absolutos, Cataluña mantiene la primacía tanto en número de empresas como asalariados, seguida de Andalucía, mientras que Madrid ocupa una posición global intermedia, beneficiándose del efecto “sede” de numerosas fundaciones y asociaciones de utilidad pública.

En el estudio antes citado, dirigido por Ruiz Olabuénaga se calcula que todo el sector no lucrativo o Tercer Sector representa alrededor del 6% del PIB.

La financiación del conjunto de asociaciones y fundaciones tiene particularidades dignas de mención. Más de la mitad de sus ingresos proceden del sector privado, con gran relevancia, en todo caso, de las cuotas y donaciones privadas y de las subvenciones públicas. Así, el peso mayor lo protagonizan los ingresos procedentes de cuotas y pago de servicios, con el 38,5% del total de los ingresos (49% de los ingresos monetarios). A éste siguen las transferencias del sector público, que suponen el 25,2% del total de los ingresos (32,1% de los ingresos monetarios), mientras que el 36,3% restante proviene, bien de las donaciones privadas (que suponen el 14,8% de los ingresos totales y el 18,8% de los ingresos monetarios), bien del trabajo aportado por los voluntarios, cuya traducción en términos económicos representa, por sí sola, el 21,5% de los ingresos del sector.

Sin embargo, el Tercer Sector de la acción social se fundamenta más en otro tipo de ingresos que requieren alguna forma de contrapartida, como son los conciertos y convenios con el sector público. La composición de los ingresos es tripartita, entre ingresos de donantes, los que están sujetos a contrapartida de un convenio o concierto y, finalmente, los que proceden de la venta de productos o de la prestación de servicios.

En cuanto a la estructura del destino de los recursos, un peso muy elevado tienen los gastos de personal, sobre todo dentro del Tercer Sector de acción social. En este caso, además, las funciones sociales que desarrolla son difíciles de monetizar, aunque su valor es muy importante, especialmente en aquellas actividades dirigidas hacia colectivos que requieren una atención específica. Se ha estimado que para sustituir en sus tareas al Tercer Sector de acción social, debería incrementarse en un tercio de millón el número de funcionarios.

## 5.- LA ARTICULACIÓN DEL TERCER SECTOR Y SU RELACIÓN CON LOS PODERES PÚBLICOS

La reconstitución de la sociedad civil y la emergencia del Tercer Sector no significa que se deba sustituir totalmente el “estado del bienestar” por la “sociedad del bienestar”, sino una redefinición de las formas de satisfacción de las necesidades sociales en base a políticas públicas más abiertas, participativas y descentralizadas en las que los agentes y movimientos sociales puedan tener expresión y desarrollo. Esta interacción Estado-Sociedad viene confirmada por el Tribunal Constitucional, para el que la configuración del Estado como Estado Social de Derecho “viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza con una actuación mutua Estado-Sociedad”<sup>30</sup>.

Tradicionalmente, las entidades sin ánimo de lucro han partido de planteamientos individualistas alrededor de un patrimonio (fundaciones) o una misión (asociaciones), el desarrollo de fines de interés general y un elemento organizativo. Sin embargo, la realidad cotidiana ha demostrado que el aislamiento no es positivo, de tal modo que sin perjuicio de conservar la identidad propia, pueden establecerse mecanismos colectivos de participación y representación, beneficiosos tanto grupal como individualmente. Por ello es conveniente que se asocien para promover la solidaridad, el altruismo y la responsabilidad social, así como en defensa de sus propios intereses ante las Administraciones Públicas y otras instituciones.

Pero esta concepción estaría incompleta si no fuera acompañada de la prestación mutua de servicios de asistencia técnica, (jurídica, fiscal, económica-financiera, de relaciones externas, de formación y publicaciones, bases de datos, etc.) y pudiera servir al mismo tiempo de plataforma que permita la cooperación para el desarrollo de programas conjuntos explotando recursos diferenciales, aprovechando externalidades y sinergias que pudieran generarse. Se trata de crear una “cultura de cooperación y de coordinación” en el sector, donde prime la actuación global sin dejar de pensar en los objetivos propios ni interferir en la descentralización de las estructuras organizativas, superando así fórmulas de trabajo individualistas

---

<sup>30</sup> García Delgado, J.L. “Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España”, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Madrid, 2004; VOL. I “Un enfoque económico del Tercer Sector”, (Coord. Jiménez, Juan Carlos), Fundación Once, Madrid, 2005; VOL. II “Derecho y Tributación”, (Coord. Muñoz Machado, Santiago), Fundación Once, Madrid: 2005; VOL. III “Criterios y Propuestas”, Fundación Once, Madrid, 2005.

que no contemplan la posibilidad de operar en red y, por tanto, sumar esfuerzos y no restarlos, haciendo gala de una solidaridad cooperativa, que identifica al Tercer Sector.

Se debe avanzar en la cooperación entre entidades que tengan áreas de actividades similares (intercambios de experiencia) y en la colaboración entre todos los agentes (entidades, patrocinadores, administraciones públicas), para priorizar las actuaciones de mayor interés.

Esta coordinación debe presentar ante la sociedad un esquema global de finalidades y actuaciones. Ha de buscarse un intercambio mutuo de información, de ahí que la comunicación se convierta en un reto, y una cooperación en proyectos globales, limitando la competitividad entre instituciones (respetando las iniciativas y proyectos de las demás, no explotando propagandísticamente las tragedias...).

En un informe del Consejo Económico y Social francés que data de 1986, podemos encontrar el pasaje siguiente, que describe, de forma excelente, el valor de las entidades no lucrativas en nuestra sociedad:

“La función de las entidades sin ánimo de lucro consiste en hacer ‘aflo-  
rar’ en la conciencia colectiva necesidades sociales hasta entonces ignoradas o mal conocidas, bien sea por medio de iniciativas concretas o de llamadas y reivindicaciones que éstas formulan. Portador, alternativa o conjuntamente, de ideas y de demandas, promotor de innovaciones, deslindador de nuevos campos, operador en el terreno, administrador de servicios colectivos, el sector asociativo ejerce de este modo funciones que sitúan a la cabeza y en el corazón del desarrollo de las políticas de acción educativa, sanitaria, social...”.

## 6.- PERSPECTIVAS, FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL TERCER SECTOR<sup>31</sup>

El Tercer Sector está en expansión, tanto en los países de nuestro entorno, como en España, donde el punto de partida es inferior. Es plausible que en los próximos años se produzca un fuerte crecimiento del sector no lucrativo español, que con las particularidades del “patrón latino”, se aproximará gradualmente a la dimensión del Tercer Sector en los países de la Unión Europea.

Los factores que inciden en favor de esta tendencia son variados y pueden citarse entre otros los siguientes:

- a) La reducción de recursos o, al menos, su estabilización, como consecuencia de la reestructuración del estado de bienestar. Ya no es posible el crecimiento ilimitado del sector público.
- b) El desarrollo sociodemográfico, que lleva a un incremento en el número de personas mayores, cambios en el rol de la mujer, cambios en las estructuras familiares, los fenómenos migratorios, etc.
- c) Los cambios normativos operados (nuevas leyes de asociaciones y fundaciones) y los que previsiblemente se producirán en los próximos años en nuestro país, posibilitando una mayor participación de la sociedad en la resolución de sus problemas. Además de estos previsibles cambios “verticales”, el reto de las autoridades públicas es complementar este enfoque, con el examen de los temas “horizontales” que afectan al sector en su conjunto, aceptándole como interlocutor de pleno derecho en los debates sobre las políticas y las medidas que le afecten.
- d) El previsible incremento de la solidaridad social a través de donaciones y del voluntariado, que cada vez tienen un mayor peso, conforme nuestra sociedad madura y se homologa a la de los países de la Unión Europea.
- e) El aumento del nacimiento de, por ejemplo, las fundaciones; en los últimos años (1995/2005) se inscriben anualmente una media de 250 fundaciones en nuestro país. Esta cifra supone un incremento medio anual constante del 5 %<sup>32</sup>.



El punto fuerte del Tercer Sector es su enfoque social (el desarrollo de actividades de interés general, su idealismo), desgraciadamente el flanco más débil puede ser la gestión, y particularmente la económico-financiera, pues el dinero es imprescindible para poder acometer proyectos, constituyendo un recurso escaso, cuyo mejor aprovechamiento, nos lleva a minimizar los costes y correlativamente a optimizar los beneficios sociales.

Es necesario abordar esta necesidad dándole un perfil profesional a los gestores de estas entidades. La gestión de las entidades no lucrativas debe tener en cuenta los métodos empresariales, para poder ser más eficaces y eficientes<sup>33</sup>. Asimismo la alta dirección (juntas de gobierno, patronatos...) debe ser reforzada y sus miembros han de asumir sus funciones con responsabilidad, eficacia y eficiencia, así como con práctica de buen gobierno.

El lema a tener en cuenta podría ser “Lo social como fin, la economía como medio”.

El fuerte y rápido crecimiento del Tercer Sector conllevará determinadas implicaciones y consecuencias para las entidades que lo componen: el aumento de la presión sobre las mismas, su mayor integración en la economía de mercado a través de la dispensación de servicios con contraprestación, la reorganización de la asistencia a los más vulnerables y la fragmentación del sector.

El rol de las distintas entidades pasará en muchos ámbitos de ser subsidiario a cooperador de los poderes públicos, como si de un socio del Estado se tratara. En paralelo se producirá una mayor responsabilidad de las mismas, aunque estas no deberán suplantar al Estado. Probablemente las demandas crecerán más rápidamente que la capacidad del sector para responder a ellas. El papel del sector y, en general, el de la filantropía, tenderá a redefinirse en contacto con la nueva realidad socioeconómica. El discurso ideológico sobre la “corresponsabilidad social” de las entidades no lucrativas en relación con los poderes públicos es una clara manifestación del proceso de redefinición al que se ha hecho referencia.

---

<sup>32</sup> Vid. Capítulos I y VII de Cabra de Luna, M.A.: *El Tercer Sector y las Fundaciones de España hacia el Nuevo Milenio: Enfoque económico, sociológico y jurídico*, Colección Solidaridad núm. 5, Madrid: Fundación ONCE; Escuela Libre Editorial, 1998.

<sup>33</sup> Vid. Capítulo VII de Cabra de Luna, M.A.: *El Tercer Sector y las Fundaciones de España hacia el Nuevo Milenio: Enfoque económico, sociológico y jurídico*, Colección Solidaridad núm. 5, Madrid: Fundación ONCE; Escuela Libre Editorial, 1998. (Los datos actualizados proceden de los Protectorados estatales y autonómicos, así como del cotejo de los Boletines Oficiales).

Las entidades sin ánimo de lucro y sus actividades se articulan como una explotación económica, donde va adquiriendo una cierta importancia la prestación remunerada de servicios y su comercialización.

Otra reflexión es que hay que pasar de las políticas pasivas a las activas, de la mera asistencia social (muy necesaria en casos límites) a la promoción de la educación, incluida la formación profesional, del empleo y del desarrollo, como factores de despegue en zonas deprimidas y en relación con colectivos marginales. La mejor integración social es la derivada de la integración laboral, lo que ha venido a denominarse la “inserción por lo económico”<sup>34</sup>. De otro lado la pulsión hacia la innovación y la I+D es otro polo de urgente referencia.

La eclosión de diversas y múltiples iniciativas, que en principio es positiva, puede tener un contrapunto en la fragmentación excesiva del sector, ya que pueden surgir muchas pequeñas propuestas que, si parten de planteamientos individualistas, sin ánimo de poner en común actividades y logros, a la larga no serán todo lo beneficiosas que podrían ser. Por ello el trabajo en equipo y el aprovechamiento conjunto de esfuerzos son valores en alza.

Para concluir, unas pinceladas sobre las principales fortalezas y retos de futuro.

En cuanto a las fortalezas podemos señalar que el fortalecimiento del Tercer Sector robustece la vida democrática; su fuerza innovadora y creativa, que ayuda a abrir nuevas perspectivas; la calidad del servicio en función de la persona humana y de la mejor satisfacción de sus necesidades; la motivación y el compromiso como factores de identidad; y la capacidad de integración social para generar soluciones eficientes pero con clara orientación social. Por otra parte, los retos o amenazas más significativos que hay que arrostrar son: compatibilidad del espíritu crítico y reivindicativo con el de la corresponsabilidad y cooperación constructiva con los poderes públicos, evitando clientelismos. Cooperación con los operadores privados en los mercados para canalizar adecuadamente el mecenazgo empresarial, y para que la responsabilidad social corporativa sea real y efectiva y no puramente cosmética. Gestión financiera eficiente de las organizaciones, retribución de gestores y profesionales y remuneración de los servicios prestados, pero poniendo mucha atención al riesgo de mercanti-

---

<sup>34</sup> Vid. por todos, Drucker, P.: “Managing the Nonprofit Organizations: Principles and Practices”, Harper Collins, New York, 1990.

lización. Equilibrio entre el compromiso personal y la gestión profesionalizada. Relativización del concepto de independencia de las organizaciones para acotarlo al núcleo duro de la capacidad autónoma de decisión.

La financiación es la clave del funcionamiento y del futuro de las organizaciones solidarias. Pero, sin duda, el gran reto de futuro para el sector solidario y sus organizaciones está en la capacidad que tengan de adaptarse a las nuevas realidades y entornos basados en la eficiencia, la operatividad de escala, las alianzas y la verdadera capacidad de influencia ante terceros, especialmente ante el poder político y económico.

Estamos ante un sector muy atomizado e invertebrado, integrado por un sinnúmero de pequeñas y medianas organizaciones que, a veces, se integran en pequeñas plataformas representativas, pero, todas ellas, carentes de fuerza suficiente para ejercer una verdadera influencia en defensa de los intereses sociales de las personas y de la sociedad solidaria.

Las organizaciones sociales deben agruparse, integrarse, aliarse, etc. en función de intereses sectoriales o cualquier otro criterios de afinidad o proximidad; pero este criterio de alianzas en círculos concéntricos debe tender a desembocar en la consecución de una gran organización-paraguas que, dentro del respeto a todos los diferentes niveles subordinados, integre y represente a la inmensa mayor parte de las organizaciones solidarias y, por tanto, consiga una verdadera capacidad de interlocución, negociación y presión ante las instancias públicas y los poderes económicos. Pero esta capacidad operativa de unidad de acción, de cohesión, de trabajo en red, tiene que servir también para traducirse en el campo de la gestión organizacional. Es decir, al igual que las empresas realizan uniones, alianzas, y *jont venture*, nuestras organizaciones debe en utilizar instrumentos similares para afrontar proyectos de escala y realmente transformadores, tanto en el campo de las prestaciones sociales (dependencia), como en el de la gestión de proyectos empresariales al servicio de objetivos sociales.

## 7.- BIBLIOGRAFÍA

Albiñana: “Empresa pública y servicio público” en *La Empresa Pública*, Vol. I, Zaragoza, 1970.

Bornaechea Fernández, J.L.: “La ONCE”, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1995.

Cabra de Luna, M.A. y otros: “Estudio sobre donaciones benévolas y el voluntariado en España”, *Boletín de Estudios y Documentación del Comité Español de Bienestar Social*, núm. 1, Madrid, julio-diciembre, 1992.

Cabra de Luna, M.A.: “La situación de la iniciativa social en España”, *Revista Cuadernos de Acción Social*, núm. 24, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1990.

Cabra de Luna, M.A.: “El Tercer Sector y las fundaciones de España hacia el nuevo milenio: Enfoque económico, sociológico y jurídico”, *Colección Solidaridad* núm.5, Fundación ONCE, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1998.

Cabra de Luna, M.A.: “Las entidades singulares: configuración jurídica, institucional y social” en *Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Madrid, 2004.

Cabra de Luna, M.A.: “El papel de las Fundaciones en el Siglo XXI”, *Confederación Iberoamericana de Fundaciones (CIF)*, Madrid, 2000.

Cabra de Luna, M.A. y Fraguas Garrido, B.: “¿Qué son y qué quieren ser las Fundaciones españolas? Una aproximación a sus roles y su futuro en el marco europeo”. *Fundación Vodafone España*, Madrid, 2005.

Camps, V.: “Virtudes públicas”, *Colección Espasa Mañana*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.

Cáritas: “La inserción por lo económico”, Madrid, 1995.

Ciriec España: “La Economía Social en España en el año 2000”, CIRIEC ESPAÑA, 2002.

De Lorenzo, R. y otros: “La ONCE: Análisis de un modelo organizativo y singular”, *La Ley*, Madrid, 1990.

De Lorenzo García, R y Cabra de Luna, M.A.: “Presente y futuro de las fundaciones”, (Dirs.), Editorial Civitas, Madrid, 1990. “Las fundaciones y la sociedad civil”, (Dirs.), Editorial Civitas, Madrid, 1992. “La constelación de las Entidades No Lucrativas: El Tercer Sector”, en “El Sector No Lucrativo en España”, Colección Solidaridad nº 5, Fundación ONCE, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993.

De Lorenzo García, R. y Cabra de Luna, M.A., y Giménez Reyna Rodríguez, E. (Dirs.) y otros: “Las entidades no lucrativas de carácter social y humanitario”, Editorial La Ley, Madrid, 1991.

De Lorenzo, R.: “La Organización Nacional de Ciegos Españoles. Breve estudio de una organización singular”, en la obra colectiva “El Sector no lucrativo en España”, Escuela Libre Editorial, Madrid, 1993.

De Lorenzo García, R.: “El nuevo Derecho de fundaciones”, Colección Solidaridad, núm. 3, Fundación ONCE –Marcial Pons, Madrid, 1993.

Deleeck, H.: “L’effet Mathieu” en “Droit Social”, núm 11, 1979.

Drucker, P.: “Managing the Nonprofit Organizations: Principles and Practices”, Harper Collins, New York, 1990.

Embid Irujo, J.: “Notas sobre la naturaleza jurídica de las Cajas de Ahorros”. Documentación Laboral, núm. 46, 1995.

Espina Montero, A.: “Individuo, Ley, Valor: fundamentos para una teoría tridimensional de la regulación social”, en Hacienda Pública Española, monografía 1/1995, “Competitividad y Economía del Bienestar”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

García Delgado, J.L.: “Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España”, Biblioteca Civitas Economía y Empresa, Madrid, 2004; VOL. I “Un enfoque económico del Tercer Sector”, (Coord. Jiménez, Juan Carlos), Fundación Once, Madrid, 2005; VOL. II “Derecho y Tributación”, (Coord. Muñoz Machado, Santiago), Fundación Once, Madrid: 2005; VOL. III “Criterios y Propuestas”, Fundación Once, Madrid, 2005. García Trevijano: “Concepción unitaria del sector público en la empresa pública” en “La Empresa Pública”, Vol. I, Zaragoza, 1970.

Garrido Falla, F.: “La acción administrativa sobre la beneficencia privada, y en especial sobre las fundaciones de este carácter”, en “Centenario de la

Ley del Notariado”, Sección Tercera, Vol. IV, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1963.

Garrido Falla, F.: “La situación de la Iglesia en España como institución y su correlativo reflejo en el Derecho constitucional español”, Salmanticensis, Universidad Pontificia de Salamanca, Volumen XXV, Fas. 2, mayo-agosto, 1978.

Hodgkinson, V.A.: “Key Challenges Facing the Non profit Sector”, in V. Hodgkinson and R. W. Lyman (eds.), “The Future of the Non profit Sector: Challenges and Policy Considerations”, Jossey-Bass, San Francisco, 1989

Levitt, T.: “The Third Sector - New Tactics for a Responsive Society”, A Division of American Management Associations, Nueva York, 1973.

Loza Aguirre, J.: “Definición del Sector Social y Actividades que realiza”, en “Las Entidades no lucrativas de carácter social y humanitario”, de Lorenzo García, R., Cabra de Luna, M.A., Giménez-Reyna Rodríguez, E. (Dirs.) y otros, Editorial La Ley, Colección Solidaridad, Madrid, 1991.

Maluquer de Motes, C.: “La fundación como persona jurídica en la codificación civil: De vinculación a persona (Estudio de un proceso)”, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1988.

Martín-Retortillo Baquer, L.: “Materiales para una Constitución”, Akal Editor, 1984.

Muñoz Machado, S., García Delgado, J.L. y González Seara, L. (Dirs.): “Las estructuras del bienestar: propuestas de reforma y nuevos horizontes”, Editorial Civitas, Madrid, 2002.

Naciones Unidas, “Un sistema de cuentas nacionales”, Nueva York, 1970.

O’Connor, J.: “La crisis fiscal del Estado”, Editorial Península, Barcelona, 1981.

ONCE: “Así somos”, ONCE, Madrid, 2000 y “ONCE, vocación de servicio”, Madrid 2002.

Piñar Mañas, J.L.: “Régimen jurídico de las fundaciones, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo”, Centro de Publicaciones del Ministerio de A. Sociales, Madrid, 1992.

Revista Economistas: “Economía del Tercer Sector”, Colegio de Economistas, núm.83, Madrid, 2000.

Ruiz Olabúenaga, J.I. (Dir.): “El sector no lucrativo en España”, Fundación BBV, 2000.

Salamon, L. y Anheier, H.K.:

“A comparative study of the non profit sector: purpose, methodology, definition and clasification”, Researching the vonluntary sector, Charities Aid Foundation, Tombridge, Kent, 1993.

“In search of the nonprofit sector I: The questions of definitions”, *Voluntas*, 3:2, 1992.

“In search of the nonprofit sector II: The problem of classification”, *Voluntas*, 3:3, 1992.

Vidal, I.: “Inserción social por el trabajo: una visión internacional”, Centro de Iniciativas de la Economía Social, Barcelona, 1996.

VV.AA.: “Las entidades voluntarias en España: institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo”, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1996.

VV.AA.: “Las estructuras del bienestar: Derecho, economía y sociedad en España”, Civitas-Escuela Libre-Editorial Civitas, Madrid, Vol. I (1997), Vol. II (1999), Vol. III (2000).

VV.AA.: “El Tercer Sector : Retos y propuestas para el próximo milenio”, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 1998.

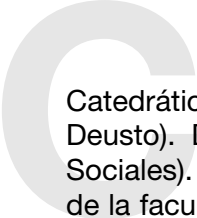
VV.AA.: “La Economía Social y el Tercer Sector: España y el entorno Europeo”, Escuela Libre Editorial, Madrid, 2003.

Weisbrod, B.A.: “Toward a theory of the voluntary non profit sector in a Three Sector Economy, Altruism, Morality and Economic Theory”, E.S. Phelps, New York, Russell Sage Foundation, 1975.

Yuste Grijalba, J.L. y del Campo Arbulo, J.A.: “Apuntes históricos sobre fundaciones en España”, Rev. Situación, 1989/4, Servicio de Estudios del BBV, Bilbao, 1989.

## EL TERCER SECTOR ESPAÑOL Y SUS CAMPOS DE ACTUACIÓN

José Ignacio Ruiz Olabuenaga



Catedrático Emérito de la Facultad de CC.PP. y Sociología (Universidad de Deusto). Director de CINDES (Centro de Investigación de Expectativas Sociales). Expresidente de la Asociación Vasca de Sociólogos. Cofundador de la facultad de Sociología (Universidad de Deusto).

Ha participado en diversos proyectos de investigación, entre los que destacan: “El sector no lucrativo en España” (estudio internacional en 22 países) de la John Hopkins sobre el sector no lucrativo en el mundo. (Fundación BBV); “Tercer Sector de acción social en CAPV (Fundación Edex); “El Voluntariado en la CAPV” (Consejería de Justicia, Eusko Jaurlaritza).

### RESUMEN

El autor señala la dificultad de determinar los campos de actuación del tercer sector español dada la ambigüedad y polisemia de este término. Aun así es posible determinar sus características principales (tradición histórica, presencia social amplia, nivel internacional). El éxito, más que el fracaso, determina su dinámica de funcionamiento y le somete a riesgos y retos que condicionan su futuro.



Se deduce de ello dos notas que clarifican su campo de actuación. En primer lugar, sometido a cotejo internacional, el sector español ocupa una posición media en la jerarquía de sectores. En segundo lugar, los retos internos (exigencia de profesionalización, de superación de la pérdida de autonomía, reconversión de su debilidad financiera) están siendo abordados favorablemente, aunque no sin cierta tensión, con la administración y el mercado.

## PALABRAS CLAVE

Cotejo, crisis, ambigüedad

## ABSTRACT

In this paper, the author states the difficulties in determining the boundaries of the Spanish Third Sector, given the ambiguities related to the concept. Despite this difficulty, it is possible to establish its main features (historic tradition, broad social scope, international reach). Its success has conditioned its own working system, and at the same time has resulted in certain challenges that may affect its future.

Two main consequences stem from this analysis. Firstly, after comparing the Spanish Third Sector with other countries', the Spanish one is placed in an intermediate position in the variables examined. Secondly, internal challenges (demand of greater management skills, overcoming the autonomy losses, improving its financial weakness) are being favorably approached jointly with the State and the Market.

## KEY WORDS

Comparison, Crossroads, Ambiguity, INGO

## 1. EL TERCER SECTOR ESPAÑOL Y SUS CAMPOS DE ACTUACIÓN

Lester Salamon (Salamon et al, 2001), protagonista del estudio comparativo tal vez más ambicioso del Tercer Sector, inició sus investigaciones orientándolas al estudio de un tercer sector supuestamente emergente, entre el monopolio de poder representado por la administración pública y el lucro pretendido por las empresas comerciales de la economía de mercado. Cuando, años más tarde, sacó a la luz pública sus resultados, alteró su terminología y la subsumió en un par de expresiones que parecían reflejar mejor la realidad del fenómeno social en cuestión. Una era la de “sociedad civil global”, y la segunda “revolución asociacional global”. Los términos utilizados son sector emergente, sociedad civil, sociedad civil global, revolución asociacional, que aluden a corporatismo, globalidad, revolución, marginalidad y evolución.

En ambos casos utilizó la expresión “global”, en línea con la teoría sociológica de Max Weber, W. Whyte, Henry Jacoby, James Coleman y otros que defendían la teoría de que las sociedades modernas caminaban hacia una estructura organizativa tal que devoraba la iniciativa individual para sustituirla por la burocratización del mundo. Como tal, esta globalidad emergente rompía la creencia popularizada hacía años por Alexis de Tocqueville, que presentaba como propia y específica de la cultura democrática de la sociedad americana la pasión por la proliferación organizativa como sistema para hacer frente a todos sus problemas y conflictos. La pasión organizativa era, en su opinión, un rasgo cultural tradicional de los norteamericanos, no una conquista de la modernidad transnacional ni una institución global de la convivencia social.

Salamon (2004) había descubierto que el tercer sector no era un producto exclusivo, ni siquiera exportado de la sociedad americana, sino autóctono y desarrollado en los 22 países investigados, algunos de los cuales presentaba índices de asociacionismo voluntario más altos que los americanos. Tampoco era un producto novicio de la cultura, sino un reflejo de las sociedades modernas, societales y burocratizadas, organizadas para solucionar cualquier problema imprevisto o fomentar colectivamente cualquier objetivo, fuese individual o colectivo. Era, por el contrario, una expresión nuclear de la dinámica que aportaba el desarrollo y la evolución de las sociedades modernas. Comprobó así Salamon cómo existía una correlación relativamente estrecha entre la jerarquía de las sociedades en función de su desarrollo socioeconómico, y el vigor del sector no gubernamental no lucrativo. Más que de un sector emergente, se trataba de una sociedad

civil en estado de expansión. Salamon pasó a usar la expresión “revolución asociacional”.

La aparente inestabilidad del marco conceptual que revela Salamon, lejos de ser exclusiva de la escuela John Hopkins, es una característica que afecta a cuantos autores han intentado elaborar una definición del sector, describir el carácter de su evolución, evaluar su grado de asentamiento en la sociedad española o sopesar su fortalezas y debilidades institucionales. Nosotros mismos tampoco somos ajenos a esta grave ambigüedad terminológica.

## 2.- TERCER SECTOR Y SOCIEDAD CIVIL

Apuntando al empuje impulsivo de los movimientos sociales de reforma o protesta más que al desarrollo evolutivo y espontáneo de los procesos de maduración, entiende Salamon que las organizaciones no lucrativas han captado la atención más por efecto de la crisis del Estado (padecida en casi todo el mundo), que ponía en cuestión las políticas de protección social existentes en las sociedades tradicionales en sus dos vertientes: la de la economía de mercado y la de control estatal de los regímenes socialistas. La revolución asociacional implicaba un auténtico alzamiento contra el neoliberalismo prometiendo iniciativas más eficaces, por su motivación, su flexibilidad, su proximidad ciudadana, de una “sociedad”, más bien, que de su economía de mercado, en la construcción de instituciones de protección y de bienestar social.

La expresión “Asociacional” apuntaba a la condición de estructuración característica de las sociedades modernas, en línea con los autores mencionados. El carácter asociacional, lo mismo que la proliferación del número de entidades, constituían un elemento de pertenencia, de centralidad, de legitimidad social más bien que de marginalidad, de insurgencia y revolución. Por si ello fuera poco, el mismo Salamon ha publicado recientemente la existencia de una profunda crisis institucional del sector no lucrativo que amenaza hacerlo desaparecer por anacrónico, inadaptado y distorsionante con la dinámica general de funcionamiento de las sociedades modernas.

Es una lástima que semejante indefinición de los límites conceptuales, así como de las repercusiones sociales de un hecho tan importante, sigan siendo víctimas de una ambigüedad tan importante. Aun así hay que reconocer que el sector no lucrativo en cualquiera de las acepciones en las que

sea interpretado: (a) posee una centralidad social, globalidad y una iniciativa superadora del anquilosamiento burocrático que lo constituye en fenómeno ubicuo en todo el mundo moderno; (b) es autónomo en gran parte de la administración y del mercado, así como de los tradicionales mecanismos sindicales y de partidos; (c) está *in crescendo* por su dinámica y su ímpetu social, al mismo ritmo de desarrollo que la sociedad española (Ruiz Olabuenaga, 1998).

Todas estas acepciones, con la amplitud espacial que abarcan, son perfectamente atribuibles al tercer sector español, por más que todavía subsistan fuertes amagos de hegemonía estatista que pretendan, si no suprimir y hacer desaparecer el asociacionismo voluntario del tercer sector, sí pugnan por bloquear y controlar su desarrollo institucional, coartar el vigor de su autonomía y recortar algunos de sus espacios de actuación.

Ni marginal ni revolucionario, ni hegemónico ni integralmente autónomo, el sector está asentado en el cuerpo social de la vida española, goza de relativa autonomía y su difusión capilar es extensa e intensa por los intersticios de su estructura. El tercer sector español debería presentar un pavés de instituciones, actividades y un nivel de participación social equivalente, en líneas generales, a su grado de desarrollo. No sin cierta sorpresa, uno de los resultados más llamativos del estudio del grupo español miembro del proyecto multinacional de 22 países de Lester Salamon, consistió en comprobar que el sector no lucrativo español no destacaba por encima de la media del conjunto de los países que lo conformaban, pero tampoco se alejaba de ésta, situándose, en el conjunto de sus indicadores, muy próximo, un poco a la baja, al caso alemán, francés y austriaco. La evaluación de 34 países (en lugar de la inicial de 22), cinco años más tarde, volvió a confirmar estos resultados.

Dos afirmaciones complementarias generales pueden aplicarse al tercer sector español. Por un lado, puede sostenerse sin miedo a cometer un error notable de apreciación que el tiempo y el espacio del asociacionismo no lucrativo son hartamente más amplios, y su comprensión mucho más compleja, de lo que hasta ahora muchos autores habían imaginado. Las organizaciones no lucrativas que operan con dinamismo propio desde hace muchos siglos responden a múltiples factores que no pueden resumirse en una simple compensación de las deficiencias del Estado o del mercado por muy importantes que éstas sean. El asociacionismo actual puede ser considerado en el transcurso del desencanto de la desindustrialización y de la crisis de participación política, como un símbolo de (y un síntoma de) las desilusiones del progreso; pero es mucho más que eso, y responde a otras

muchas motivaciones y factores de índole cultural, política y moral, sin ser específico del siglo XX.

La figura señera del obispo Masona, que funda el hospital de Mérida en el siglo VI, iniciando con su *tradio corporis et animae* la figura del voluntariado, alarga en siglos la sombra de la solidaridad en la sociedad española. Protagonistas del asociacionismo fueron también Domingo de Guzmán e Íñigo de Loyola en el campo de la ciencia y la educación, como Juan de Dios en el de la sanidad. La estructura histórica del asociacionismo español, más reducido que otros del ámbito europeo, resulta también más acorde con el desarrollo de la sociedad española, pero ello no puede hacer olvidar su sólida presencia histórica paralela a la de su evolución económico social. Ni la sociedad española constituye el paradigma del individualismo antisociativo como han pretendido algunos ensayistas, ni ha destacado por su empuje corporativo. Aun así, no estaría mal resucitar del anonimato datos que harían cambiar la imagen demasiado extendida del desierto asociativo español, tanto en nuestros días como a lo largo del tiempo. Bastaría recordar ejemplos como el de la pequeña localidad vizcaína de Orduña (Lafarga, 1968), de apenas 3.500 habitantes, en donde en 1733, el archivo del cabildo contenía el catálogo y parte de los fondos de más de ciento ochenta fundaciones, algunas diminutas, de apenas 80 ducados, junto a otras espléndidas, de cientos de miles, como la de Juan de Urdanegui, fundador del colegio de enseñanza para los muchachos de la villa. A ello se podría añadir la eclosión sindical del siglo XIX o la proliferación de congregaciones, institutos y patronatos de caridad a favor de la marginación social que se produjo en la España industrial.

Sin negar semejante trasfondo histórico, es palmario que la proliferación de asociaciones no lucrativas en las últimas décadas, y los cambios asociados que han experimentado sus relaciones con el Estado y con la sociedad, obligan a sostener con Ariño (2002), que se ha producido un verdadero “giro histórico” en el desarrollo del tercer sector que justifica la sensación cada vez más generalizada de que el solidarismo organizado en cualquiera de sus variantes institucionales, lejos de ser un marginal, un extraño o un inestable ámbito de referencia, presenta todos los síntomas de constituir un fenómeno social adulto por la solidez de sus estructuras, por la extensión de su implantación social, por la envergadura de sus recursos tanto humanos como financieros.

En este sentido, el tercer sector español ejerce cada día con más contundencia un influjo sociopolítico que desafía, al mismo tiempo que es presionado a competir, a los mecanismos tradicionales de creación de la opinión

pública, de la presión política y de la gestión administrativa de la sociedad española, como pueden serlo los partidos políticos y sindicatos, o fuerzas más estructuradas como el ejército o la jerarquía eclesiástica. En otras palabras, el tercer sector se ha alejado del comportamiento estrictamente benéfico asistencial para adentrarse en otro muy semejante al que Ulrik Beck (2002) calificó de subpolítico

La segunda característica, cada vez más patente, es la de la uniformidad con la que el sector está asentándose por igual a lo largo y a lo ancho de toda la heterogénea geografía social española. Las publicaciones de las investigaciones referidas a los tres últimos años y llevadas a cabo en Aragón (CESA, 2000), Comunidad Valenciana (Piñar et al, 2001), Cataluña (Castiñeira 2003), País Vasco (Ruiz Olabuénaga, 2003), Galicia, Cantabria o Madrid demuestran que el nivel y las condiciones de la ciudadanía solidaria son prácticamente iguales en toda España.

Los cotejos efectuados sobre el nivel de afiliación asociativa, por ejemplo, entre las diferentes autonomías, ponen de relieve diferencias insignificantes, por más que el desigual asentamiento demográfico dé lugar a cifras absolutas muy dispares. Cada vez es más emergente la aparición de una presión social, tanto interna por parte de sus componentes, como externa por parte de la opinión pública, que reclama de todo este conjunto un nivel más elevado de legitimidad social y una superación de su actual condición de democracia imperfecta y de institucionalización ancilar respecto al Estado, y desarrollar otra más coherente de corresponsabilidad social.

A todo el sector se le reclama con insistencia creciente una mayor transparencia financiera, una gestión administrativa más formalmente profesionalizada, una mayor clarificación del rol que pretende desempeñar en la política social de un estado de bienestar, una redefinición de sus relaciones (simpatía, fidelidades, servidumbres) con las diferentes corrientes e instituciones ideológicas.

Lo significativo de estas nuevas presiones es que obedecen a una dinámica de éxito más bien que de fracaso. Todas estas demandas no son críticas por el fracaso de una mala gestión, por la debilidad de una iniciativa acobardada o por los errores de una profesionalización defectuosa. Son precisamente por lo contrario: por la repercusión potencial de una mejor gestión de sus recursos financieros, por el peso del capital social que suponen sus recursos humanos, por la capacidad de liderar que su experiencia y su volumen representan para un desarrollo más acelerado y equilibrado de la sociedad española.

El tercer sector funciona en el marco de la sociedad española: (a) apoyado en una solera multiseccional de experiencia e impacto social; (b) a un nivel de desarrollo proporcionado al nivel de desarrollo de la sociedad española; (c) distribuido geográficamente por toda la sociedad española conforme al reparto absoluto y proporcional de la población.

### 3. DOBLE DINÁMICA

Es palpable la dialéctica creada entre, por un lado, la dinámica interna y el impacto progresivo y homogéneo del sector en la sociedad española y, por otro, la presión que, desde ésta, se ejerce sobre el mismo. El reconocimiento de la presencia creciente de esta presión/contrapresión entre el sector y la sociedad contrasta, sin embargo, con una profunda discrepancia en su evaluación. Para algunos asistimos a una nueva era de la participación y profundización de la democracia, expresada como una búsqueda de alternativas al desencanto y la apatía política.

Otros, por el contrario, desde una perspectiva más crítica, orientada a la defensa de la producción pública del bienestar, piensan que existe una relación sospechosa entre el ascenso del asociacionismo y la crisis del estado de bienestar. En esta visión el discurso del retorno de la sociedad civil serviría de coartada para un desmantelamiento del estado de bienestar. La defensa de la sociedad civil frente al estado y su ineficiencia no sería sino una forma de legitimación de la estrategia neoliberal.

Un tercer enfoque sostiene que el auge del asociacionismo pone de manifiesto la creciente institucionalización de un sector paralelo y complementario “del estado y del mercado”. La creciente proliferación de organizaciones no lucrativas mostraría que existe un tercer espacio definido por el rechazo, tanto de la lógica meramente mercantil ganancia y beneficio, como de la lógica impersonal burocrática y opaca de la administración pública. Homogeneidad de implantación geográfica del sector sin percibir que es la heterogeneidad de estructura interna la que lo caracteriza más íntegramente (diversidad de tamaños, de motivación, de ideología, de autonomía financiera). Esta discrepancia entre constatación y evolución, sin embargo, no puede ser óbice para que intentemos destacar algunos de los elementos importantes que estas entidades comportan.

Los tres enfoques parten, por un lado, de la supuesta reafirmación de la sociedad civil y, por otro, olvidan la evolución sincrónica (aunque no sincro-

nizada) de la administración que cede espacios de actividad y responsabilidades de gestión cada vez más amplias al sector no lucrativo de la sociedad civil, y por la agilidad y flexibilidad con la que el sector ha aceptado tales innovaciones en las encomiendas y misiones cada vez más numerosas y diversificadas que se le presentan.

Tan importante como su crecimiento numérico ha sido su imparable proceso de interconexión, que les interrelaciona a modo de red de influencia y de poder social conjuntado. El número de federaciones y confederaciones, lo mismo que el de congresos y cumbres corporativas, aumenta meteóricamente. Paralelamente las cumbres organizativas acogen a decenas de miles de representantes registrados oficialmente, como en los casos del Foro de Porto Alegre (Brasil, 2002), o el celebrado en Bombay (2004). Las mismas organizaciones adquieren una dimensión global como la alcanzada, entre otras, por Amnesty International.

El cruce entre ambos procesos (evolución del Estado/Mercado hacia el Tercer Sector y presión interna del mismo) dan lugar a una geografía social de éste en el marco español que podría sintetizarse en los siguientes parámetros. El primero de carácter cuantitativo, presenta al tercer sector como una fuerza económica significativa en dos de sus dimensiones: su relevancia como yacimiento de empleo y su peso equivalente a más del 5% del producto interior bruto. Sólo en el bienio 2002-2003 (Ruiz Olabuénaga, 2000:150) se dieron de alta en España 26.828 asociaciones, y el número de voluntarios en sentido estricto (los que dedican más de 16 horas mensuales) subió entre 1995 y 2002 hasta contar con 1.76 millones.

En línea parecida pasó en este mismo tiempo, de 457.179 empleos equivalentes a jornada completa a 692.336, y el empleo voluntario de 253.599 a 489.446 empleos. El empleo remunerado equivalente, que en 1995 representaba el 4,1% del gasto total, subió solamente una décima y ese mismo gasto total, incluida la imputación al coste del trabajo voluntario, pasó de significar el 5,6 % del PIB al 6,4%, en esas mismas fechas.

La mencionada relación entre desarrollo socioeconómico y presencia social del Tercer Sector lleva a que el mapa de los diferentes países resulte más heterogéneo que semejante. Así el perfil del sector en Europa occidental es significativamente distinto del común a Europa central, al de América latina o al de otros estados desarrollados fuera de Europa, como EE.UU., Japón o Australia. Lejos de marcar patrones bien definidos, estos modelos ligados al desarrollo quedan desdibujados por la influencia de otros factores tales como el influjo histórico de la religión, las proximidades políticas, etc.



Aun así, la escuela de Lester Salamon cree poder señalar la existencia de cinco patrones o modelos que, sin borrar los elementos influyentes mencionados, permite aglomerar los distintos países, en función de tales patrones. Reflejando las demandas sociales de sus respectivas poblaciones, el patrón probablemente más difundido es el que aglomera en el sector de la educación la parte más voluminosa del empleo no lucrativo. Un patrón muy significativo en países de tradición católica como son los de latinoamérica y algunos europeos como Bélgica o Irlanda.

A él se suma un segundo patrón que destaca, junto con el campo de la educación, el apoyo al sector de la sanidad hasta tal punto que casi el 50% del empleo no lucrativo pertenece al subsector de la sanidad, por término medio en estos países. El tercer patrón, semejante al primero por su tradición histórica católica, se inclina por favorecer los servicios sociales más que la educación, y es especialmente relevante en cuatro de los países europeos (Salamon, 1999: 21): Alemania, Francia, Austria y España. Un cuarto modelo relativamente específico es el que aglutina a varios países de Europa central, antiguamente bajo la influencia de la administración comunista y que todavía reflejan su legado apoyando con referencia las organizaciones centradas en la cultura y el ocio. Finalmente, un último modelo que, en lugar de favorecer preferencialmente un tipo de actividades, fomenta una atención más o menos equilibrada de los tres subsectores tradicionales de la educación, la sanidad y los servicios sociales.

Tabla 1: Patrones de la estructura no lucrativa por países.

Patrones*	Países		
Educación	Argentina Bélgica Brasil	Irlanda Perú Israel	México Reino Unido
Salud	Japón	Países Bajos	U.S.
Servicios Sociales	Austria Alemania	Francia España	
Cultura/ ocio	Rpa. Checa Rumania	Hungría Eslovaquia	
Equilibrado	Australia Finlandia	Colombia	

\* Basados en la fuente de empleo

Es interesante comprobar que las diferencias internacionales entre los cinco tipos desaparecen a nivel intranacional, dando lugar a la homogeneidad interna del modelo español al que hemos aludido más arriba.

#### 4. PROMOTOR DE SERVICIOS

El tercer sector español, encuadrado en el modelo en el que priman las actividades orientadas a los servicios sociales más que a las relacionadas con las de educación o salud favorecidas por otros países desarrollados, europeos o no, ocupa el último lugar como receptor del apoyo de la administración pública, viéndose obligado a un tipo de financiación sostenido preferencialmente por las cuotas y servicios generados dentro del mismo sector no lucrativo más que por el apoyo del Estado o la filantropía de las donaciones.

El cuadro panorámico del reparto de las organizaciones españolas en los diferentes campos de actuación y de su evolución en los últimos cinco años puede comprobarse en la tabla adjunta.

Tabla 2: Organizaciones del SNL, por tipo y subsector de actividad (INCPO) en 1995 y 2002.

Sector ICNPO	1995				2002			
	Asociaciones	Fundaciones	Otras	TOTAL	Asociaciones	Fundaciones	Otras	TOTAL
Sociedad del ocio								
1. Cultura, deporte y ocio. Sociedad del bienestar	88.328	1.140	58.085	147.553	148.427	2.064	70.286	220.777
2. Educación e investigación	25.999	2.002	7.005	35.006	31.958	3.625	8.292	43.875
3. Salud	1.834	772	144	2.750	2.498	853	95	3.447
4. Servicios sociales, sociedad y calidad de vida	6.472	1.450		7.922	8.817	1.112		9.929
5. Medio ambiente	5.508	10		5.518	7.504	38		7.541

6. Desarrollo com. y vivienda	20.496	100	6.828	27.424	27.922	181	6.269	34.372
7. Derechos civiles	15.334	64	381	15.779	20.890	116	93	21.099
8. Intermediarios Filantrópicos Sociedad Profesional		40	50	90		72	40	113
9. Actividades internacionales	500	30		530	681	51		732
10. Asociaciones Profesionales	10.445	90		10.535	20.129	201		20.330
11. Mutualidades de Prev. Social			400	400			440	440
TOTAL	174.916	5.698	72.893	253.507	268.826	8.313	85.515	362.654

Fuente: Elaboración propia

La inclusión del modelo español en el conjunto mundial para determinar sus coordenadas en ese espacio social no puede impedir tener presentes las coordenadas socioculturales que concretan su emplazamiento en el heterogéneo mundo del asociacionismo. Se puede afirmar sin exageración que el campo de actuación del sector es tan amplio que no hay un espacio problemático de la sociedad española que no sea atendido por éste. Su extensión presencial es universal a la de ella.

Son principalmente cuatro las coordenadas que especifican su situación. En primer lugar, la coordenada a la que Robert Presthus (1958), ya en la década de los sesenta, denominó la sociedad organizacional, tesis que más tarde desarrolló James Coleman y que popularizó Salvador Giner (Giner et al, 1979) con su expresión la sociedad corporatizada.

La presión social a favor del asociacionismo de la que habla Helmut Anheier no es otra que un reflejo de este proceso general de corporatización de las sociedades modernas. Este mismo proceso exige que el asociacionismo no se limite a unas pocas áreas de la vida social, sino a todos sus ámbitos de actuación.

La segunda coordenada es la relativa a la sociedad del ocio: actividad específica de las sociedades modernas en paralelo con su desarrollo socioeconómico. La ciudadanía del ocio forzosamente debe constituirse y

desarrollarse de la forma asociada y resultado de esta condición, el asociacionismo ocioso es, en sus múltiples formas, el más numeroso de todo el sector. Es oportuna esta insistencia en el asociacionismo del ocio para comprender su gigantesco desarrollo dentro del asociacionismo no lucrativo porque, de lo contrario, se cae en la tentación de identificar asociacionismo con solidaridad y con “welfarismo” asistencial.

La tercera coordenada es la que identifica, en el resto del sector, al asociacionismo español. Es explicable la facilidad con la que, al hablar de asociacionismo no lucrativo tiende a identificársele con el asociacionismo asistencial que, en esta coordenada, aparece fácilmente relacionado con la sociedad del bienestar, bien como responsabilidad de la administración, bien como indicador privilegiado del nivel de solidaridad existente en la sociedad civil.

Finalmente, la cuarta coordenada es la que calibra el alcance del sentido de responsabilidad en la cosa pública por parte de la sociedad civil y el grado de participación democrática que los ciudadanos españoles reclaman y ponen en práctica.

Corporatismo, sociedad del ocio, solidaridad y responsabilidad social son los cuatro vectores que más intensamente marcan el proceso de funcionamiento del asociacionismo español. Los cuatro condicionantes conforman el perfil y su desarrollo expansivo como reflejo organizacional de la sociedad española en su actual nivel de desarrollo socioeconómico. Todo este cúmulo de datos indicadores de la implantación del sector no lucrativo en la sociedad española puede quedar aún más sistematizado en la siguiente tabla.

Tabla 3: Visión panorámica del sector (2002)

Dimensión y pertenencia	
Entidades	362.654
Cuotas	32.403.844
Empleo	
Empleados remunerados	832.030
Empleo remunerado equivalente	692.336
Voluntarios en sentido estricto	1.765.549
Empleo voluntario equivalente	489.446
Empleo total equivalente	1.181.782
Gasto (millones euros)	
Gasto de personal	15.766
Otros gastos corrientes	14.014
Gasto de capital	5.255
Gasto monetario total	35.034
Imputación trabajo voluntario	12.961
Gasto total	47.995
Fuente de ingresos	
Subv/conciertos (sector público)	24,3
Donaciones privadas	36,8
Cuotas y pago por servicios	38,9
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia

## 5. LOS RIESGOS Y LOS RETOS

Desde hace algún tiempo, por el contrario, las organizaciones no lucrativas han comenzado a cuestionarse a sí mismas y a orientar sus inquietudes hacia una serie de nuevas preguntas. La distancia, en principio irrelevante, entre el entusiasmo generalizado con el que los autores aceptaban las especificidades meritorias del asociacionismo no lucrativo y la constatación de que la realidad de sus logros no era tan halagüeña ha ido aumentando, y se han hecho más frecuentes las voces que afirman que la supuesta ventaja no es ni tan notable ni tan clara como se presumía.

El éxito social de estas organizaciones ha introducido en ellas una dinámica de funcionamiento en la que la burocratización, la mercantilización, la profesionalización, el control de gestión y otras dimensiones corporativas han ido alterando la naturaleza inicial de las propias organizaciones y poniendo en cuestión su supervivencia como portadoras de una misión civil protagonista de la solidaridad, del altruismo y de la democracia. Su fortalecimiento estructural, por otra parte, demanda progresivamente mayores *inputs* financieros del exterior (concretamente de las Administraciones), de las que supuestamente son alternativas funcionales válidas), lo que da vigor a la amenaza de una cooptación gubernamental que las sometería a procesos larvados de nepotismo ideológico y de transformación en un nuevo cuerpo de funcionariado de segundo orden.

Esto ha hecho que el centro de las preocupaciones en torno al sector no lucrativo se haya desplazado hacia un serie de aspectos propios de un asociacionismo de segunda generación, en el que los interrogantes fundamentales giran en torno a los problemas de identidad corporativa, de transparencia, de profesionalización, de democracia interna, de impacto y de legitimidad sociales. Los problemas de la gestión de los recursos humanos y financieros, de la comunicación interna y externa, de la colaboración con otras organizaciones gemelas y de las sinergias de estructura, de las posibles contradicciones internas entre una visión social y otra económica o entre una eficiencia profética y otra financiera, o entre la competitividad de mercado y la democracia corporativa, reclaman una mayor intensidad de esfuerzo analítico.

La reestructuración que está experimentando el sector va acompañada de un intenso debate, que se está produciendo desde hace algún tiempo, y que gira en torno tanto de la dinámica que lo rige como del futuro más o menos prometedor que le espera. Un debate que, por otra parte, se ve alimentan-

do por fuerzas interesadas en avivar la llama de las contradicciones del sector, que someten al movimiento de las ONL a un minucioso escrutinio.

Cada vez tienen que luchar con exigencias más apremiantes y conflictivas que les reclaman una gestión más abierta a la inspección pública, unos presupuestos más detallados y concretos y una mejor competencia. Más fuertes y exitosas tal vez que nunca, se sienten también más inseguras de sí mismas, dudan de su propia identidad, se ven obligadas a redefinir su papel social, sus objetivos, sus valores y sus competencias. Alejadas de la filosofía estatalizante y de la del mercado incontrolado se ven atrapadas en redes cada vez más espesas y complejas. Los riesgos a los que se ven expuestas las organizaciones no son menores que las alternativas que se les abren para una oportunidad mayor; de ahí que las amenazas que se ciernen sobre ellas compitan con los retos que, si llegaran a ser superados, garantizarían presencias sociales decisivas e influyentes. Frente a la superación de los dos retos mencionados (deslegitimación institucional de la democracia imperfecta frente al Estado y cooptación clientelar por la dependencia financiera parcial para con éste) el Sector afronta unos riesgos no menos críticos relacionados con su propia dinámica de funcionamiento y desarrollo.

El primero de estos se deriva del desproporcionado desarrollo de una conciencia hipersensibilizada de alarma respecto a la escasa profesionalidad de los gestores, del amateurismo con el que desempeñan su gestión y de la escasa atención a los procesos de comunicación que reclama una sociedad moderna corporatizada.

El segundo es la aceptación de una corporatización exagerada que se manifiesta en la proliferación excesiva del número de organizaciones innecesarias o inútiles, con una estructuración vertical burocratizada en exceso. Tendencia que fomenta la dimensión económica, de recurso a los medios y a las técnicas del marketing comercial y las transforma en agencias de servicio técnicos, asesoradas por profesionales asalariados, poniendo en crisis el concepto de pertenencia social para dar lugar al de “pertenencia contractual”.

En tercer lugar, y como resultado de la misma dinámica, se detecta el riesgo de la pérdida del carácter reivindicativo y de su sustitución por las leyes de gestión empresarial. Favorecida por el problema concomitante del paro, el asociacionismo no lucrativo es valorado más como mecanismo de creación de empleo y solución del paro que como responsabilidad democrática y como visión de solidaridad.

## 6. CORPORATISMO

Más aún, en las nuevas condiciones de corporatización progresiva en las que se operan las sociedades modernas, las asociaciones voluntarias se ven cada vez más impelidas a dejarse influir por la preponderancia de la dimensión económica, la prevalencia de los media y del marketing, por el énfasis en la racionalización técnica y la profesionalización. Las asociaciones se transforman en servicios técnicos, asesorados por profesionales altamente cualificados, con prevalencia de profesionales asalariados. Entra en crisis el concepto de pertenencias sociales y se impone el de pertenencias contractuales. El asociacionismo es valorado, con frecuencia, más como mecanismo de creación de empleo y solución de paro, que como responsabilidad democrática y como misión de solidaridad.

La corporatización económica, tiende a reorientar a las asociaciones (a) de la democracia local (representada por el asociacionismo voluntario) al Corporatismo y la feudalidad; (b) del ejercicio de una función pública a la ocupación de oficios y cargos; (c) de solidaridades naturales a las solidaridades administrativas; (d) de la creación de lazos sociales a la defensa de privilegios; (e) del civismo al business marketing; (f) de las corazonadas de espasmos de solidaridad al fund rising y el mailing y (g) del asociacionismo de voluntarios al asociacionismo de asalariados.

## 7. HACIA FUERA Y HACIA DELANTE

El sector no lucrativo español, advertíamos en líneas anteriores, está condicionado por la evolución corporativa de las sociedades modernas y, por consiguiente, sería de esperar que su desarrollo no ocupase los puestos de avanzada de las sociedades más postmodernas ni los niveles rezagados de los países aún en vías de desarrollo. Disponemos de varios estudios que han comprobado estas hipótesis y han encuadrado el nivel de implantación del mismo en la estructura internacional del sector no lucrativo. A título de ilustración comentaremos el de Lester Salamon (Salamon, 2002) quien, en el marco del estudio internacional llevado a cabo en 34 países, puso de relieve la posición que el asociacionismo no lucrativo español ocupaba en relación con el de otros países, y situando, al mismo tiempo, en el contexto internacional los resultados de la investigación de la FBBV, dirigido por Ruiz Olabuénaga (2000). “El hallazgo tal vez más relevante de este trabajo, —escribían sus autores— se relaciona con la destrucción de no pocos



estereotipos que, sin un suficiente soporte estadístico, venían refiriéndose, respecto a la escasa presencia del asociacionismo español, a la limitada presencia de voluntarios en este tipo de organizaciones y a la novedad de un fenómeno hasta hace poco inexistente en España”.

Salamon ha concentrado su información en torno al análisis del impacto social del Tercer Sector en términos comparativos, para lo cual ha construido un índice general (GCSI: Global Civil Society Index) diseñado para facilitar aún más la comparación internacional. El índice abarca tres dimensiones básicas: la capacidad (nivel de esfuerzo o de actividad que moviliza al sector), la sostenibilidad (habilidad de la sociedad civil para sobrevivir a lo largo del tiempo) y el impacto (contribución que la sociedad civil efectúa a la vida social, económica y política).

El primer dato a destacar es que, sobre un total posible de 100, todo el conjunto de países presenta un valor medio de 40 puntos, oscilando entre un máximo de 74 puntos y un mínimo de 19. Puntuación media que coincide con la obtenida por el sector español y que sitúa a éste en el puesto número 13 de la clasificación elaborada por Salamon y Sokolowski (Salamon et al, 2004) para los 34 países estudiados. Es interesante constatar que ningún país alcanza la máxima cota posible de 100 puntos en ninguna de las dimensiones, y que tampoco ninguno obtiene el primer puesto simultáneamente en las tres. Semejante falta de paralelismo pone de relieve las diferentes estructuras socioeconómicas de cada país y la pluralidad de factores que contribuyen al fomento o bloqueo del sector. España, por su parte, tiene su mejor puntuación en capacidad, donde llega a 54 puntos (9 por encima de la media, que es de 45 puntos para este indicador) y se sitúa en décimo lugar, por delante de países como Australia, Finlandia o Alemania. España alcanza 37 puntos en sostenibilidad (2 por debajo de la media, que en este caso es de 39 puntos), donde ocupa el lugar decimotercero del *ranking*, y obtiene sólo 30 puntos en el indicador de impacto, a 6 de la puntuación media, que en este caso es de 36 puntos.

Tabla 4: los 15 países con mayor puntuación en el Índice GCSI

País	Índice de capacidad	Índice de sostenibilidad	Índice de impacto	Puntuación global
Holanda	79	54	89	74
Noruega	55	82	59	65
Estados Unidos	76	54	54	61
Suecia	58	56	67	60
Reino Unido	66	60	50	58
Israel	70	42	50	54
Bélgica	65	45	60	57
Irlanda	64	45	52	54
Australia	51	46	49	49
Francia	56	46	44	49
Finlandia	48	42	50	47
Alemania	47	45	47	46
España	54	37	30	40
Argentina	48	35	36	40
Tanzania	45	32	38	39
Media de los 34 países estudiados	45	39	36	40
Máximo	79	82	89	74
Mínimo	23	19	12	19

Fuente: Salamon, Lester M; Sokolowski, Wojciech y colaboradores (2004)

La coincidencia en el reconocimiento de la presencia creciente de esta presión contrapresión entre el sector y la sociedad contrasta, sin embargo, con una profunda discrepancia en su reevaluación. Para unos asistimos a una nueva era de participación y profundización en la democracia expresada como una búsqueda de alternativas al desencanto y apatías políticas. Con la democracia participativa renacería una ciudadanía política activa. Otros por el contrario, desde una perspectiva crítica orientada a la defensa de la producción pública y del bienestar, piensan que existe una relación sospechosa entre el ascenso del asociacionismo y la crisis del estado de bienestar.

Ambas parten, por un lado, de la supuesta homogeneidad del sector y, por otro, como se comentaba, olvidan la evolución sincrónica (aunque no sincronizada) de la administración que cede espacios de actividad y responsabilidades de gestión cada vez más amplias al sector no lucrativo de la sociedad civil, a los intentos del mercado por asimilar e integrar los postulados de responsabilidad social promovidos por la ideología de las asociaciones no lucrativas de acción social (las ONLAS) y finalmente por la agilidad y flexibilidad con la que el sector ha aceptado tales innovaciones en las encomiendas y misiones cada vez más numerosas y diversificadas que se le presentan.

Es fácil observar cómo, a lo largo de la década de los noventa, comenzó a emerger una esfera supranacional de participación social política en la que grupos de ciudadanos y movimientos sociales iniciaron diálogos, debates y confrontaciones tanto entre sí como con los grandes actores representantes de los gobiernos nacionales y de las grandes empresas comerciales. Por supuesto que no es la primera vez que grandes grupos de intereses financieros, lo mismo que ideológicos, interactúan entre sí por encima de las barreras administrativas de los estados. Pero nunca ha sido tan acelerada ni tan intensa la explosión de entidades, el número de personas activamente involucradas en ellas y la amplitud de los campos de actuación y la diversidad de sus intervenciones, como ahora.

Más concretamente, las llamadas INGO (Organizaciones no Gubernamentales Internacionales) como Greenpeace, Amnesty international, Human Rights Watch, Paz y Tercer Mundo, adquieren una notoriedad y ejercen un influjo progresivamente mayor siguiendo un modelo de acción transnacional que iniciaran ya en 1839 la sociedad antiesclavitud, y en 1864 el Comité Internacional de la Cruz Roja.

## 8. MULTINACIONALIDAD CORPORATIVA

El proceso de florecimiento de las INGO recibe su dinamismo del de la globalización de la sociedad, pero simultáneamente es el instrumento que mueve y hace posible la fuerza del mismo movimiento globalizador. Las estructuras de coordinación lateral se fortalecen a costa de una coordinación vertical más centralizada pero más rígida y más resistente al cambio. Las INGO, sin embargo, sistematizadas con nuevas formas de estructuración en su funcionamiento corporativo, son precisamente las que experimentan un ritmo mayor de expansión y crecimiento. En este nuevo salto hacia adelante España no parece ocupar un puesto de liderazgo, al menos si este se mide por indicadores como el número absoluto de sedes centrales de INGO o la densidad de las mismas.

Tabla 5: sedes centrales de INGO por país y densidad organizacional (por millón de habitantes)

País	Sedes	Densidad
Bélgica	1.203	120.7
Dinamarca	242	47.1
Francia	1.143	20.1
Alemania	492	6.2
Italia	310	5.5
Holanda	361	24.1
Suecia	247	28.9
Suiza	650	96.8
R.Unido	949	16.5
EE.UU	1.084	4.3
España	74	2.0

Fuente: Anheier (2002, 317).

Aun así su presencia es altamente significativa: España es sede central de 76 INGO (de un total de 10.140). Es al mismo tiempo miembro de 3.325 de un total de 14.850. En 45 de ellas, el leader es un español. De los 475.179 empleos a jornada completa (FTE) del sector no lucrativo, 9.380 lo hacen en alguna de las INGO y, de los 253.599 voluntarios en sentido estricto, 9.789 ofrecen su colaboración en alguna de las INGO (Anheier, 2002, 327).

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

Todo parece indicar que uno de sus mayores retos consiste en lograr estos objetivos buscando un balance operativo entre centralización y descentralización, entre estandarización y flexibilidad y entre localismo y globalización.

Tan importante como su crecimiento numérico ha sido su imparable proceso de interconexión, que les interrelaciona a modo de red de influencia y de poder social conjuntado. El número de federaciones y confederaciones, lo mismo que el de congresos y cumbres corporativas, aumenta meteóricamente. Las grandes ciudades asumen un nuevo papel de albergue institucional que se traduce en que algunas de ellas se conviertan en sedes múltiples del voluntariado global.

El asociacionismo igualmente pone de relieve el ingente peso del subsector relacionado con la sociedad del ocio y la trascendencia que ocupa en una sociedad desarrollada como la nuestra. La tardía aceptación del modelo de estado de bienestar puede explicar gran parte del retraso, no en el número de organizaciones, sino en la difícil acomodación del sistema paternalista anterior. Un dato significativo que volveremos a destacar cuando comparemos los índices de capacidad, sostenibilidad e impacto del sector español con los de los sectores europeos correspondientes. La administración actual del Estado español sigue (en términos de Schuppert) aferrada a su tradición histórica de Estado constitucional que tolera los complementos pero no la sustitución, por parte de las organizaciones no lucrativas, de sus organismos propios para la gestión del Estado. Al mismo tiempo, no contento con su papel de administración constitucional, busca su nuevo puesto en el conjunto de un sector fomentado por el Estado “activador” que asume sus responsabilidades pero las comparte igualmente con los protagonistas civiles

El panorama, sin embargo, dista mucho de ser halagüeno y el Estado en general prefiere atribuirles el papel de colaboradores en el reparto de servicios públicos más que el de alternativas con autonomía propia para tomar iniciativas y asumir responsabilidades de abogado social de los sectores sociales marginados por la administración pública. El Sector es todavía reci-

bido más bien como cómplice consciente de la administración que como sociedad civil actuando de contrapeso del Estado.

## CONCLUSIÓN

Delimitar los campos de actuación del sector español en términos precisos y exactos es hoy por hoy un tarea imposible, debido al nivel de ambigüedad que condiciona su misma definición conceptual. Una ambigüedad padecida por todos los investigadores y resuelta por ninguno de ellos.

Pretender fijar los límites de su estructura y tamaño más allá de un cierto nivel de imprecisión pierde relevancia, por cuanto que es innegable que el sector presenta tres características que expresan su trascendencia social: es un fenómeno social sólido y estable, homogéneamente implantado en la geografía social española, heredero de una larga tradición histórica e incisivo en su influjo social en ámbitos y entornos que van más allá de la tradicional beneficencia y se adentran en el campo de actuación de la subpolítica.

En el marco de los diferentes modelos existentes en el mundo, el español pertenece al modelo más generalizado en el centro de Europa (Austria, Francia, Alemania).

La fortaleza de su implantación social da lugar a tensiones internas que reclaman una aceleración de su profesionalización y a presiones externas que aceptan su colaboración (incluso la solicitan), pero temen un desbordamiento de su poder social. Las primeras crean situaciones de riesgo fruto de su alarma institucional, de su corporatismo exagerado y de la transformación de las pertenencias sociales de muchos de sus socios en presencias puramente contractuales. Las segundas levantan retos institucionales para impedir que la solicitud y oferta de colaboración de la Administración al sector no degeneren en cooptación o en invasión de competencias.

El nivel de desarrollo del sector español, finalmente, puede parangonarse con los de otras sociedades de nivel semejante de desarrollo. Medido éste por un índice que abarca tres dimensiones básicas: la capacidad (nivel de esfuerzo o de actividad que moviliza el sector), la sostenibilidad (habilidad de la sociedad civil para sobrevivir a lo largo del tiempo) y el impacto (contribución que la sociedad civil efectúa a la vida social, económica y política) se sitúa justo en el punto medio de la jerarquía de los 34 países analizados.

## BIBLIOGRAFÍA

Ados Consulting Ikertaldea (2003). Análisis de la situación actual del asociacionismo juvenil en la CAV. Vitoria- Gasteiz: Eusko Jaurlaritza / Gobierno Vasco

Anheier, H. & Kendall J. (2003). *Third Sector Policy at the Crossroads*. London & NewYork: Roudledge

Anheier, H. K. y N. Themudo (2002). *Organisational Forms in Global Civil Society*. En Anheier, H., Glasius, M. and Kaldor, M. (Eds.) *Global Civil Society Yearbook 2002*. Oxford: Oxford University Press.

Ariño, A. (Ed) (2003). *Diccionario de la Solidaridad*. Cuadernos de la Solidaridad, 2. Valencia: Tirant lo blanch

Bonbright, D. (2004). *Program strengthening bridging organizations*. New York: Instituto Synergos.

Casado, D. (2003). *Imagen y realidad de la acción voluntaria*. Barcelona: Hacer

Castiñeira, A. (coord) (2003). *Libre Blanc del Tercer Sector Civic Social a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya

Fundación Esplai (2003). *El Tercer Sector visto desde dentro. la renovación de las Ongs y los retos de la exclusión social*. Barcelona: Fundación Esplai

García Delgado, J. L. (2004). *Las cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*. Madrid: Cívitas.

Kendall, J. y Knapp, M. (2000). *The third sector and welfare state modernisation: inputs, activities and comparative performance*. *Civil Society working paper*, 14..

Montserrat Codorniú, J. (2003). *Balance consolidado de la Acción Social*. En Rodríguez Cabrero, G. (coord.). *Las entidades voluntarias de acción social en España*. Madrid: Fundación Foessa.

Pérez Díaz, V. y López Novo, J. P. (2003). *El Tercer Sector Social en España*. Madrid: MTAS.

Rodríguez Cabrero, G (2004). Situación actual y perspectivas de desarrollo de las organizaciones voluntarias de acción social en el Estado de Bienestar. *Documentación Social*, nº 132.

Ruiz Olabuénaga, J. I. (dir.) (2000). *El Sector no Lucrativo en España*. Bilbao: Fundación BBV.

Ruiz Olabuénaga, J. I. (2003). *El Sector no Lucrativo de Acción Social en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Bilbao: Edex.

Salamon, L. y Anheier, H. (1999). *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. The John Hopkins Center for Civil Society Studies. Baltimore.





## NOTAS Y COLABORACIONES



## EL TERCER SECTOR, UN NUEVO AGENTE SOCIAL

Carles Barba  
*Fundación Esplai*

En los últimos años se ha hecho un esfuerzo importante de investigación con relación al Tercer Sector en España, que ha señalado, con gran coincidencia, sus activos y limitaciones. Quisiera centrarme en cinco retos principales:

**El tercer sector como agente social.** La importancia cuantitativa y cualitativa del sector debe quedar reflejada en términos de reconocimiento e interlocución. La paradoja actual consiste en que a menudo, los textos legislativos, las políticas sociales y económicas, no incorporan la realidad del tercer sector y las interlocuciones se reducen a los partidos políticos, los sindicatos y las patronales. El Tercer Sector es una realidad con presencia creciente cumpliendo un papel protagonista en el desarrollo de las políticas sociales, papel que viene reforzado por el compromiso de su misión, por su cercanía, por su presencia en los servicios entre la población mas desfavorecida y por su progresivo compromiso con la calidad de sus actuaciones. Este avance, sin embargo, no se corresponde con su incorporación a los instrumentos básicos de participación en nuestro sistema democrático. El reto es, pues, obtener esta carta de ciudadanía como sector.

**La financiación del sector.** El tema es recurrente pero todos los estudios e investigaciones señalan esta cuestión como un talón de Aquiles del sector. El Tercer Sector tiene, en términos generales, una estructura de financiación débil y precaria. Tiene dificultades en la financiación de sus estructuras, no está patrimonializado, es excesivamente dependiente de las administraciones públicas y sufre permanentemente tensiones de tesorería. El reto es pues un Tercer Sector que amplíe y diversifique sus fuentes de financiación con suficiencia, que compatibilice sus programas de actuación con inversiones y que disminuya su dependencia y vulnerabilidad con las administraciones públicas en términos de subvenciones.

**La competitividad en la prestación de servicios públicos.** Una de las funciones del Tercer Sector es la prestación de servicios públicos. Está especialmente indicado para hacerlo por los valores añadidos que puede aportar. En todo caso, el mundo mercantil ha irrumpido en la prestación de estos servicios en la medida en que su capacidad económica le permite ofertarlos a un coste inferior ante una administración pública que a menudo prima la oferta económica por encima de otras consideraciones. El Tercer Sector tiene el reto de competir en este escenario si no quiere correr el riesgo de quedarse al margen de la prestación de servicios públicos. Ello supondrá trabajar con mayor calidad, definir estrategias conjuntas dentro del sector e incidir y establecer alianzas con las administraciones públicas.

**La transparencia y la rendición de cuentas.** En el Tercer Sector, en el mundo de las ONG, el nivel de confianza o credibilidad ante la sociedad es el factor principal que le otorga o sanciona su legitimidad. Hoy más que nunca, las ONG y el Tercer Sector en general tenemos la responsabilidad de aparecer ante la ciudadanía y los poderes públicos no sólo con la presunción de las buenas intenciones, sino con la legitimidad de los resultados en nuestras actuaciones del rigor y la transparencia en nuestra gestión. Debemos, pues, incorporar como práctica habitual en nuestras organizaciones la rendición de cuentas tanto en términos económicos como de impacto social, y adoptar mecanismos de validación externa que garanticen nuestra transparencia y buen hacer.

**Combinar la acción local y global.** Uno de los valores y rasgo definitorio del Tercer Sector es la proximidad. Únicamente desde ella se está en condiciones de detectar necesidades, canalizar participación y voluntariado y dar respuestas adecuadas en los contextos particulares.

Pero con la misma fuerza e intensidad, es igualmente cierto que sólo es posible ser eficaz en términos generales, incidir políticamente y luchar contra las causas que generan vulnerabilidad y exclusión si el Tercer Sector es capaz de actuar globalmente.

Esto tiene consecuencias en términos organizativos y de toma de decisiones importantes. Uno de los retos principales del Tercer Sector en España es adecuar sus estructuras organizativas a la realidad plurinacional y administrativa del Estado, así cómo garantizar su presencia y trabajo en red a nivel internacional.



## LAS GRANDES CARENCIAS EN EL MUNDO RURAL

Juana Borrego Izquierdo  
*Presidenta Nacional de FEMUR*  
*Hontalbilla, julio de 2005*

**El movimiento asociativo de mujeres rurales** que inició la Federación de la Mujer Rural en 1991 ha experimentado un gran auge, y ha permitido que muchas mujeres del campo salgan de su aislamiento para decidirse a labrar su propio futuro.

En realidad era el momento oportuno para movilizarse, nuestros pueblos envejecían y una serie de circunstancias agravaban este fenómeno: la entrada en la Comunidad Europea fue un duro golpe para el campo, los jóvenes emigraban a la ciudad en busca de oportunidades, las escuelas se vaciaban y algunas desaparecían, la despoblación se extendía, y se llegó a la reducción de cuarteles de la Guardia Civil y la sanidad seguía alejada de los pueblos. El campo se estaba quedando atrás mientras el interés se desplazaba hacia las grandes ciudades.

A través de la federación, esas pequeñas asociaciones luchaban para detener, aunque fuera en su pueblo, cuanto podía entonces adivinarse respecto al futuro del mundo rural, fomentando la confianza en sí mismas y adquiriendo mayor autonomía, manteniéndose unidas para defender los intereses y las prioridades que permitieran mejorar su situación social y económica.



El primer paso que se ha dado para transformar la realidad ha sido la información adecuada y la formación adaptada. La Federación de la Mujer Rural ha realizado un gran esfuerzo para que la sociedad pueda comprender la situación de estas mujeres, reconocer sus derechos y defenderlos.

Han pasado casi catorce años desde la fundación de la federación y muchos más desde la incorporación de España a lo que hoy llamamos la UE. Han llegado ayudas y fondos europeos a las zonas rurales, pero aún existen muchas carencias y serios problemas de despoblación producidas por el éxodo de los jóvenes en décadas anteriores.

Fijar la población en zonas rurales sería uno de los buenos resultados de los proyectos de iniciativas comunitarias Leader, y de esta federación. En muchas comarcas rurales la despoblación es un problema tan serio, que la apertura o cierre del colegio depende de la permanencia de una familia en el pueblo, o de nacimiento de un nuevo niño.

La dificultad de encontrar profesorado para realizar cursos de formación es otro de los problemas, además de acrecentar el presupuesto de desplazamiento y encontrar profesor con vehículo propio y alojamiento. La comunicación mediante transporte público es escasa y cuesta acercarse a los pueblos, pero sobre todo desplazarse de un pueblo a otro.

La carencia de formación e información, la ausencia de infraestructuras de carreteras, de centros de salud y sobre todo la falta de viviendas y empleo son las grandes preocupaciones que debemos resolver. Por eso es preciso la implicación de las instituciones públicas, organismos oficiales y entidades trabajando con las ONG que están dispuestas a mejorar la situación del medio rural. Sería lo más razonable, porque hay que eliminar los obstáculos que impiden o dificultan resolver estos problemas, y para ello hemos de luchar todos unidos.

La dificultad de luchar por la igualdad, la discriminación, la violencia y la pobreza que afectan a millones de personas en el mundo se agudiza aún más en el mundo rural, por el aislamiento y las carencias existentes.

La federación como ONG del Tercer Sector social esta contribuyendo junto a otros agentes sociales y públicos al desarrollo social, de forma activa, real y efectiva a la creación de una sociedad accesible, a la defensa y extensión de los derechos sociales, sobre todo de los grupos más vulnerables y excluidos, y esto se comprueba en una realidad viable y visible. Para ello se ha construido un centro de formación e inserción laboral de la mujer

rural. Es un lugar en el que se imparte formación dirigida a la mujer rural, dando a conocer los nuevos avances tecnológicos y la aplicación de los mismos para que pueda incorporarse al mercado laboral, ceñida a los objetivos de obtener una capacitación y formación adecuada con actividades relacionadas con el desarrollo rural, perfeccionando técnicamente a profesionales, impartiendo una serie de cursos que se ajusten a las necesidades que en cada momento demanda la población y las empresas.

Sólo quien persevera consigue lo que pretende, y en este aspecto las mujeres rurales no se dan por vencidas ante las grandes adversidades, y por eso luchan cada día para sacar a su familia adelante, con perspectivas de progreso, justicia y dignidad; lo que repercute en la humanidad, pero también hacen un reclamo, pues si nuestros pueblos se apagan se apaga el corazón del planeta.



## RETOS Y NECESIDADES DEL TERCER SECTOR

Enriqueta Chicago Jávega  
*Vicepresidenta de la Plataforma de ONG de Acción Social*  
*Presidenta de la Federación de Mujeres Progresistas*  
*Septiembre de 2005*

**A**l ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro -que surgidas de la libre iniciativa ciudadana funcionan de forma autónoma y solidaria, tratando por medio de acciones de interés general de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar-, se le denomina Tercer Sector de acción social en el Plan Estratégico del Sector, próximo a aprobarse.

En definitiva, un espacio donde se aglutinan conciencias que tienen un deseo común de hacer que el mundo sea un lugar mejor.

Dice Saramago que si llegamos o no a ese mundo mejor, sólo el futuro lo sabrá; pero si no lo hacemos hoy, no habrá futuro.

Realmente creemos que una sociedad articulada por organizaciones del Tercer Sector es una sociedad mejor capacitada para hacer frente a eventuales situaciones críticas y con un capital social que le permite superar dificultades con más facilidad que una sociedad individualista.

Por sus dimensiones y sus implicaciones el Tercer Sector ya tiene conciencia de sí mismo, pero quizás uno de nuestros retos siga siendo componer de forma completa nuestros rasgos de identidad.

Retos que nos hemos de plantear hacia nosotros mismos y retos que hemos de plantearnos en relación con nuestra acción y nuestra posición en la sociedad. Hacia nosotros mismos los hemos identificado en el Plan Estratégico:

**Fortalecer nuestra propia construcción**, incrementando la conciencia de pertenencia a las organizaciones y valorando los principios que son nuestro valor añadido, clarificando las fuentes de financiación y consolidando la imagen pública para incrementar nuestra credibilidad y ampliar nuestra base social.

**Dotarnos de un marco claro de autorregulación**, propiciando todos los debates imprescindibles sobre los conceptos de ciudadanía, bienestar social, derechos sociales, definiendo nuevos modelos de partenariado con todas las administraciones públicas, configurando espacios de encuentro con las empresas y garantizando, a través de los sistemas de calidad que se acuerde implantar, nuestra actividad.

**Mejorar el consenso sobre los principios esenciales de nuestra cultura organizativa**, en la que priman los principios de calidad, justicia social, solidaridad, responsabilidad y autonomía, dotándonos de herramientas metodológicas para el análisis estratégico de la realidad, la planificación, e incorporando el análisis de género en esta cultura organizativa y en la acción. Una de las acciones fundamentales es potenciar las redes entre las organizaciones participativas con un funcionamiento democrático e innovadoras en la respuesta.

En definitiva, y en relación con nuestra acción, el gran desafío es hacer emerger un gran espacio público de participación ciudadana, como actitud de las personas de actuar en su contexto para mejorarlo.

Sólo con la participación de la sociedad civil en la corresponsabilidad social podremos mantener un estado de bienestar para todos y promover un “estado de buen ser”. Realmente la participación ciudadana es una necesidad de la democracia, y consolidar estos espacios donde las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos confluyan de manera creativa en las tareas necesarias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos es el gran reto de todos. Los países no pueden prescindir de los otros países

para enfrentar los grandes desafíos de las sociedades actuales (envejecimiento, multiculturalidad, tráficos internacionales, etc.), ni mucho menos pueden hacerlo de la sociedad civil.

Esta interacción va a fomentar la aportación de innovaciones y la gestión de los servicios desde la corresponsabilidad, va a favorecer el control del Estado y la defensa de la ciudadanía y va a propiciar mecanismos de mediación entre la ciudadanía y los poderes públicos, y sobre todo va a contribuir a preservar los valores democráticos.

Nuestra apuesta, en general, significa entender el mundo de una manera distinta a la hegemónica, y eso, hoy, es un proceso absolutamente creativo.



## RETOS Y NECESIDADES DEL TERCER SECTOR

Paulino Azúa  
*FEAPS*

**A**ntes que otra cosa, el Tercer Sector es, o debe ser, un constructor social, un agente de cambio de todo aquello, que es bastante, que esta sociedad tiene que cambiar. Tercer Sector equivale a denuncia de situaciones injustas y, al propio tiempo, a puesta en práctica de soluciones, no sólo para hacer frente a necesidades de colectivos determinados sino para demostrar que es posible otra sociedad, menos dirigida a la consecución de objetivos materiales –algunos de los cuales son necesarios– y más orientada a la práctica de valores positivos que pongan de relieve lo mejor de cada ciudadano desde una perspectiva solidaria.

Para acometer esta tarea, el sector necesita visibilidad. De lo contrario, no es posible hacer llegar a la sociedad ni sus mensajes ni sus realidades. Por lo general, el Tercer Sector ocupa un espacio social que solo trasciende cuando se producen acontecimientos que convulsionan la sociedad. Sin embargo, lo cotidiano está ahí, la mayoría de las veces invisible, sólo percibido por quienes se ven afectados por situaciones de desventaja sea cual sea su origen. Por eso, los problemas tienen que ser visibles y percibidos para que los ciudadanos no vivan en un mundo, en muchos casos, irreal.

Otra reto al que las organizaciones deben dar respuesta es el de la transparencia. Tal vez nosotros no tengamos esa percepción, pero no estoy



seguro de que quienes nos rodean nos perciban como organizaciones transparentes o suficientemente transparentes. En la medida en que eso sea así, será difícil que seamos capaces de fomentar la confianza de particulares y empresas en nuestras organizaciones.

Creo que esta transparencia comienza a ser una demanda social y lo es, por supuesto, de las administraciones públicas. El problema que tenemos entre manos es cómo la convertimos en autoexigencia. Seremos verdaderamente transparentes en tanto en cuanto nos lo impongamos a nosotros mismos, no porque lo demande tal o cual empresa o entidad, sino porque entendemos que serlo, forma parte de nuestra propia naturaleza como organización.

Otro desafío evidente es la calidad. Los destinatarios de nuestra actividad se merecen que hagamos las cosas lo mejor que sepamos y podamos y cada día deberemos estar preparados para saber y poder hacerlas mejor. Pero además, la calidad se convierte en un modelo de gestión necesario y útil que va mucho más allá de certificar tal o cual actividad mediante una norma estandarizada. La calidad supone superar las inercias de la organización para entrar en una dinámica de mejora continua porque siempre y en todo podemos mejorar. Ahí las ONG tenemos un amplio campo de actuación que va a requerir nuestros mejores esfuerzos para responder a nuestro propio compromiso, como personas y como organizaciones.

Pero la calidad no puede estar dissociada de la Ética. Algo tan abstracto como hacer el bien legitima todavía a muchas organizaciones. Pero, ¿qué significa hacer el bien? Para un número importante de organizaciones todavía, hacer el bien es atender a las personas que son destinatarias de su campo de actuación. Pero esa atención se convierte en un gran globo opaco, informe e indeterminado, que puede adoptar muchas formas y esconder, no necesariamente de manera intencionada, mucho mal. El bien, así entendido, puede estar desprovisto de valores, vacío de ideología y de significados positivos para las personas.

El sector necesita también pasar de una estructura que determina la estrategia a una estrategia que determina la estructura. Una idea muy común en las asociaciones es que “tenemos que hacer lo que nos permita la estructura de nuestra organización”. Esta afirmación hay que cambiarla por otra de signo contrario: “Vamos a hacer lo que tenemos que hacer y vamos a ir variando, según nuestras posibilidades, la estructura organizativa de acuerdo con esa decisión que hemos tomado”. Por tanto, cambiamos las claves: se reconoce la estrategia como elemento esencial de orientación y se le

proporciona el valor merecido a la estructura como elemento instrumental. La estructura no puede ser un fin en sí mismo. La estructura ha de estar al servicio de la estrategia.

Muchas organizaciones están acometiendo, con éxito, estos nuevos retos. Algunas están en proceso de hacerlo y otras no han comenzado todavía. En todo caso, esta tarea ingente solo puede hacerse desde un marco de suficiencia y estabilidad presupuestaria. Las organizaciones que conforman el Tercer Sector no pueden seguir siendo las cenicientas de la película, dependiendo de subvenciones, sin tener garantizada la estabilidad de los programas. No nos engañemos, las necesidades sociales, por desgracia, son permanentes y los recursos también deben de serlo.



## RETOS Y NECESIDADES DEL TERCER SECTOR

### LEGITIMIDAD PARA UN DESARROLLO MÁS SOLIDARIO

Carlos Rubén Fernández  
*Presidente de la Fundación ONCE*

**A** estas alturas, decir que las entidades del tercer sector tienen mucho que ofrecer a la sociedad a nadie sorprende. Pero esa voluntad no basta para resolver con eficiencia las necesidades sociales. Para ser aceptado como un segmento de mercado creíble en el clima empresarial actual, las entidades de la economía social tienen que dejar también patente sus credenciales de negocio viable y, hoy por hoy, ese es su gran reto.

Desde sus inicios, las entidades de la economía social han desplegado una labor encomiable que ha convertido a este sector en un hervidero de políticas sociales que ahora parecen encontrar su reflejo en los pujantes principios de responsabilidad social corporativa. Las compañías responsables defienden ahora unos valores éticos que siempre han encontrado cobijo en las entidades del tercer sector. Pero no sólo las empresas de corte mercantilista han de poner su foco en los aspectos sociales, también las entidades de lo social han de guiarse por políticas de eficiencia empresarial. Parámetros de rentabilidad supeditados, eso sí, a la misión social que motivó su creación.

El concepto clave que reina en cualquier proyecto empresarial que se precie, por tanto, es el de competitividad. Cuando aludimos a la agenda de Lisboa como una estrategia que impulsa la combinación de los objetivos económicos, el pleno empleo y la cohesión social, ponemos el acento en el grato reconocimiento que se otorga a lo social por haber sido tradicionalmente relegado a un segundo plano. Sin embargo, el compromiso de hacer competitiva Europa no exime a las organizaciones de la necesaria respuesta económica. Ésta sigue siendo primordial. Si nuestro objetivo es crear empleo y hacerlo estable, la competitividad de nuevo es la que manda y la que hará que nuestros proyectos perduren en el tiempo y podamos alcanzar con éxito el objetivo marcado para 2010.

El concepto de competitividad es tan amplio como complejo pero como aproximación al mismo y ciñéndonos a nuestro sector, podemos referirnos a él como una serie de pautas de eficiencia que permitan llevar a cabo una actividad empresarial continua, con un grado elevado de autonomía, un margen de riesgo económico holgado, y en el que un mínimo de los servicios ofertados sea trabajo remunerado. Pero para que estos nuevos requerimientos no alteren su cometido original y las entidades de lo social puedan desarrollarse en igualdad de oportunidades, el tercer sector también necesita gozar del reconocimiento institucional del que disfrutaban otros sectores.

La legitimación que demandan las entidades de la economía social no es utópica y, sin duda, beneficiaría el desarrollo del estado de bienestar. Se trata de un mínimo de medidas específicas que las administraciones públicas han impulsado para otras empresas cuyo eje central no es el beneficio de la comunidad.

En primer lugar, crear un entorno legal y político acorde con las características y necesidades de un sector que tiene identidad propia. Unas condiciones que permitan a este tipo de organizaciones, por ejemplo, competir en igualdad de condiciones en los contratos públicos.

En segundo lugar, garantizar el acceso a las finanzas y a los fondos públicos a través de programas que incluyan expresamente al tercer sector y que pongan en marcha, por ejemplo, sistemas de microcréditos para nuevos proyectos.

En tercer lugar, impulsar mejoras en la profesionalización de las entidades de la economía social, sobre todo de las pequeñas y de las de nueva creación. La atomización que caracteriza al tercer sector y también el excesi-

vo foco en lo local hacen que no se actualicen conocimientos y no se compartan experiencias. En este sentido, la celebración de foros, conferencias y formación continua –importantes en cualquier industria– son esenciales en este sector, que todavía se resiente de invisibilidad.

En el cuarto lugar de esta lista de mínimos, y muy ligada a las anteriores, estaría el apoyo estadístico. Elaboración y difusión de datos fiables que nos permitan conocer a fondo esta realidad y controlar su evolución. Información que contribuiría a darle mayor visibilidad y relevancia, que mejoraría la confianza crediticia y daría credibilidad a la necesaria participación de estas entidades en el diálogo social.

En definitiva, si queremos que las entidades que luchan por el bienestar de la comunidad sean el futuro, hemos de mejorar su presente. La labor merece la pena.



## IDENTIDAD, COMUNICACIÓN Y FINANCIACIÓN

Antonio J. González Martín  
*Presidente de AOMD*  
*(Asociación de ONG/ONL usuarias de marketing directo)*  
*Director General de Médicos del Mundo España*

Hablar del Tercer Sector requiere siempre de un difícil ejercicio de definición. La diversidad de tipologías de organizaciones, actividades y objetivos es muy amplia y, en ocasiones, dificulta la articulación de mensajes, políticas y actuaciones. Aunque también es cierto que esa diversidad representa al mismo tiempo uno de los activos del sector y una de sus fortalezas. Construir las señas de identidad que posibiliten, respetando la diversidad existente, actuar y ser percibidos como un colectivo con un discurso propio, con una base de principios y una estrategia compartidas constituye uno de los principales retos actuales del sector.

Para los que entendemos el sector como un canal de participación y expresión de la sociedad civil, de los ciudadanos, estas señas de identidad deben tener un referente y una base social que constituya la base de la legitimidad y el soporte para su actividad. Según el estudio de la AOMD sobre el perfil del donante, tres millones y medio de personas colaboran con organizaciones de carácter no gubernamental y no lucrativas, una muy importante base social que, sin embargo, es sensiblemente inferior a la de otros países de nuestro entorno (un 12% en el caso de España, frente a un rango de 40%-50% en países cercanos). La explicación de este dato puede



encontrarse, además de en la mayor juventud del sector en nuestro país, en la inexistencia de un discurso y una identidad pública fuerte, coherente, que comunique a la sociedad el “hacer” de las organizaciones.

Articular una comunicación del sector que explique a la sociedad la realidad y el impacto de las actividades e intervenciones de nuestras organizaciones y su papel en el conjunto de la sociedad es, sin duda, la mejor aportación a la salud y crecimiento del sector. Esta estrategia de comunicación sectorial es muy necesaria como afirmación del sector frente a discursos externos que lo cuestionan por la vía de la ética o de la eficacia, muchas veces con intencionalidades no explícitas. Las organizaciones de la sociedad civil, sin ánimo de lucro y comprometidas por un mundo más justo, solidario y equitativo, deben utilizar la comunicación como instrumento de cambio social, como herramienta para facilitar la participación y el apoyo de los ciudadanos a las distintas causas por las que se trabajan y, también, como palanca para influir en la administración, los poderes públicos y la empresa. La colaboración y el diálogo con el sector público, con el mundo empresarial y con los medios de comunicación son necesarios y nos obligan a construir una comunicación alternativa desde nuestra propia mirada crítica y transformadora.

El modelo de financiación del tercer sector constituye, sin duda, una de sus señas de identidad, y a la vez una línea argumental que debería ser básica en nuestra comunicación. Debemos explicar con total transparencia las magnitudes, condiciones e implicaciones de los canales de financiación públicos y privados y hacerlo con el entusiasmo y la legitimidad que nos aportan millones de donantes privados; con el rigor, la exigencia, y también la legitimidad, que nos trasladan los organismos públicos que canalizan y están al servicio de la voluntad popular. Pero, al mismo tiempo, parece lógico exigir una mejora en el tratamiento fiscal, tanto de las donaciones como de otros impuestos, como el IVA, que favorezca el desarrollo del sector y que sea más acorde con las normativas de otros países europeos, buscando su armonización en el entorno de la UE.

Trabajar en estos retos internos (identidad, comunicación y financiación) sin duda nos capacitará para abordar los verdaderos desafíos del sector: la lucha contra la pobreza, la exclusión, la injusticia y las desigualdades.

## RETOS Y NECESIDADES DEL TERCER SECTOR

CEPES

El concepto “Tercer Sector” comienza a asimilarse al de “economía social”, dando un salto cualitativo desde una connotación basada en comportamientos asistenciales (altruistas) hacia un modelo más de acción económica con objetivos de creación de empresas y, lógicamente, de empleo. La razón es que no se dará verdadera inclusión y cohesión social (objetivo que ambos términos persiguen) si no es desde la generación de riqueza. En ello también influye una definición de la empresa más comprensiva, como es la gestión de recursos económicos persiguiendo objetivos en términos de eficiencia. Al fin, en un mundo global, es el empleo la fuente de integración social y en ello se apoyan las diversas experiencias de solidaridad. Al mismo tiempo, está desarrollandose una nueva concepción de la creación de riqueza más allá de lo medido tradicionalmente en los valores macroeconómicos (PIB). Actividades, hasta ahora, no contempladas por la economía, como puede ser el voluntariado, comienzan a valorarse positivamente para la construcción de una sociedad más equitativa. Todo ello, es más acorde con la llamada “estrategia de Lisboa”. Surgen en el empeño de unir crecimiento económico y cohesión social. Lo que representa un nuevo escenario que será preciso profundizar y desarrollar.

En esta situación, la economía social (también el Tercer Sector), como expresión de “otra forma de emprender”, crea riqueza colectiva, genera empleo estable para todas las personas, sin exclusión, se compromete con

el territorio, fomenta el espíritu emprendedor y se basa en la solidaridad social. Son empresas que compiten en el mercado pero se apoyan en valores de participación, de transparencia y responsabilidad social. Su gama empresarial abarca desde la microempresa a la empresa líder en determinados sectores económicos. Los desafíos con que se enfrenta en los próximos años son:

- 1- La generación de plataformas empresariales, creación de redes o alianzas que fomenten la capacidad competitiva de sus empresas, especialmente de las pequeñas. Este objetivo abarca la gestión de la innovación (I+D+i) y la formación del emprendedor, pues es la capacidad emprendedora de las personas el motor de desarrollo de estas empresas.
- 2- La necesidad de abordar la internacionalización de las empresas, pues los mercados en que se han de desarrollar son cada vez más globales.
- 3- El fomento de instrumentos financieros y de captación de capitales *ad hoc* eliminando medidas que diferencian negativamente a este tipo de empresas.
- 4- La necesidad de conseguir una visibilidad social e institucional que le permita participar en el diálogo institucional y en la construcción de políticas públicas, como otro actor económico imprescindible en determinados sectores sociales y territorios. Especialmente imprescindible para generar equidad social.
- 5- La consolidación del concepto “economía social”, identificando los límites de sus contenidos y, especialmente, regulándose en los oportunos marcos jurídicos (Estatuto de la Economía Social).
- 6- Reforzar la presencia y acción exterior para que el modelo de trabajo que se está realizando en España responda a las positivas expectativas generadas.

El Presidente de la Alianza Cooperativa Internacional decía, recientemente, que *“El Foro Económico Global sostiene que la mejor manera de combatir la pobreza extrema y la inequidad es:*

- *Privatizar el planeta*
- *Abolir reglas sociales que limitan la libertad empresarial*
- *Construir la gobernabilidad global sin estados.*

Esta concepción ya ha fallado. La inequidad está creciendo. En este esquema el capitalismo global dicta las reglas del nuevo orden mundial y representa una amenaza para todo aquello que es local, tradicional y particular”.

La Conferencia Europea de Economía Social, celebrada en Salamanca (mayo, 2002) concluía que esta forma de actuar en la sociedad neutraliza los efectos no deseados del mercado contribuyendo:

- Al problema del empleo: generando puestos de trabajo de mayor estabilidad y calidad.
- Al fomento de la capacidad emprendedora y empresarial: ofreciendo fórmulas empresariales adecuadas para el desarrollo de la capacidad del emprendedor.
- A la cohesión e inserción social: procurando la integración laboral y social de personas en riesgo de exclusión por sus especiales dificultades.
- A las nuevas necesidades sociales: superando insuficiencias de protección social adecuada a necesidades específicas (discapacitados, tercera edad, parados de larga duración, trabajadores autónomos, jóvenes, mujeres, inmigrantes, etc.).
- Al impulso de la “otra globalización”: impulsando la globalización de la solidaridad, que es tan posible como necesaria. Vinculando el crecimiento económico a la cohesión social e impulsando en las empresas la aplicación del principio de su responsabilidad social, para lograr su atención al entorno y a la ética en sus relaciones.

Finalmente, el ex Presidente Prodi, de la UE dijo que “las empresas de la economía social son empresas competitivas, basadas en la solidaridad por encima de los límites del mercado y atendiendo a la realidad social. Es en estas características donde reside el valor añadido de la economía social, verdadero puente entre el mercado, las empresas y la sociedad civil”.

Todo ello refuerza la imprescindibleidad de la economía social para generar cohesión social.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver: Dictamen del Comité de las Regiones sobre: “Asociación entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socioeconómicas: contribución al empleo, al desarrollo social”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. D.O.C. 192 de 12.8.2002.



## EL TEJIDO SOCIAL QUE NECESITA REFORZARSE HOY

CECA

Es una idea ampliamente aceptada que la propensión de las personas a comprometerse con otros en la vida comunitaria y asociativa facilita la tarea de resolución democrática de los conflictos de intereses y genera colectivamente una buena política pública.

En España el número de organizaciones sin fines lucrativos ha ido constantemente en aumento, en especial las organizaciones cívicas y sociales y las organizaciones de base que facilitan la participación. La ocupación del tiempo disponible en forma de actividades cívicas en barrios y comunidades más amplias se ha mantenido, más o menos constante, en un alto nivel.

En cambio, las actividades cívicas a favor de la infancia, los ancianos y las personas desfavorecidas o vulnerables a procesos de exclusión social no han crecido con la rapidez que sería deseable para aumentar el bienestar social del país.

Por tanto, el contraste que se produce en nuestra sociedad se puede resumir en que, por un lado, se ha producido:

- Un fuerte aumento del número de actividades de las organizaciones cívicas y sociales en las dos últimas décadas.
- Un aumento constante del número de partidarios de los valores postmateriales, como son la participación ciudadana, la salud, los amigos y la libertad, en lugar del orden, el trabajo, la economía, principalmente.
- Vitalidad en las actividades de barrio: festivales, patrullas de prevención de incendios y donativos a organizaciones no gubernamentales, entre otros aspectos.

Mientras que, por otra parte, existen cuestiones todavía no resueltas en España en comparación con la situación alcanzada por esas mismas materias en otros países de la UE. En este sentido, los asuntos que los ciudadanos españoles consideran más importantes en términos de bienestar son: las pensiones de los ancianos, viudas o personas con discapacidades; las escuelas; el trabajo para los jóvenes y para las personas en edades más avanzadas; los centros sanitarios asistenciales donde serán atendidos cuando estén enfermos; las ayudas y los servicios de ayuda a las familias, como son las escuelas de infancia del 0 a 3 años; los servicios domiciliarios a las personas ancianas y con discapacidades; las viviendas asistidas, las residencias para la tercera edad, entre otros; las prestaciones por desempleo; la formación profesional y otras dimensiones de la educación terciaria; la vivienda para los jóvenes; y la protección de la salud de los trabajadores, consumidores y del ambiente.

En algunos de ellos hay claras posibilidades de promover iniciativas que tengan como fin resolver esas carencias. En este sentido, y analizado por grandes capítulos, entre los aspectos más relevantes en los que es necesario avanzar destacan:

- 1) Mayores solos, enfermos y/o dependientes: asistencia domiciliaria, centros de gerontología, centros de día para mayores, servicio de acompañamiento, teleasistencia, etc.
- 2) Infancia y juventud: escuelas infantiles, formación profesional, empleo y viviendas para jóvenes, becas, ayudas y bolsas de estudio...

- 3) Mujeres: formación y empleo femenino, igualdad de oportunidades, conciliación de vida laboral familiar, guarderías, protección contra el maltrato...
- 4) Inmigración: formación, integración, escolarización de los niños, apoyos para la no exclusión familiar ni escolar, talleres de habilidades sociales...

Estos retos implican un gran esfuerzo continuado por parte de todos los que integramos el denominado tercer sector.









## LAS ONG DEL SIGLO XXI

*Sustainability:*

John Elkington, Seb Beloe y Katie Fry Hester

Este informe elaborado por la consultora británica SustAinability y presentado en España por la Fundación Ecología y Desarrollo expone los resultados de una investigación realizada por la citada empresa. Tras entrevistar a más de 200 personas (representantes de ONG, empresas, gobiernos y universidades), el informe analiza las fortalezas y debilidades de estas organizaciones, identificando asuntos clave que marcarán el papel y la influencia de las ONG en este siglo. El estudio se centra en un tipo especial de ONG (la que en inglés se conoce como *advocacy* o de abogacía), antes que en las de tipo asistencial. Por tanto, el informe debe ser leído con esta aclaración en mente, aunque muchos de los comentarios serían de aplicación también al caso de las ONG de Acción Social.

El texto describe tanto el contexto en el que se desenvuelven las ONG como las formas de acción y, finalmente, los retos a los que se enfrentan. Obviamente, el contexto viene marcado por la globalización económica y el desarrollo del nuevo paradigma económico de preeminencia de los mercados, en el que las empresas emergen como poderosos agentes económicos y políticos. Las ONG se han centrado tradicionalmente en contestar este paradigma. Ha llegado el momento, concluye el informe, de optar por reformarlos. Las ONG, como organizaciones económicas de derecho propio, por el volumen de empleo que suponen y por su contribución al PIB,

actúan en el mercado buscando cambios. Esta nueva forma de acción lleva aparejada varios retos. Las ONG que mejor sepan afrontarlos estarán mejor posicionadas para conseguir el cambio en el mercado.

En síntesis, los dos retos a los que se enfrentan son la mejora de las capacidades (que incluye aspectos tales como la mejora de eficiencia y eficacia, la gestión de la marca, la capacidad para trabajar en red en el Norte y con ONG del Sur) y la mejora de la rendición de cuentas. Es un fenómeno de este siglo la creación de otras ONG por parte de empresas con el fin de analizar y calificar a las ONG. Ocurre, pues, que los observadores tradicionales se han convertido en los observados. Para sobrevivir a este escrutinio privado, deben acometer cambios profundos en su estructura y procesos de decisión y trabajo. Y no sólo porque lo pidan las empresas: también la sociedad civil se pregunta por el resultado de las organizaciones con las que colaboran, a las que admiran y en las que han depositado su confianza. Mas aún: se preguntan cómo es posible que tras tantos años de cooperación no se haya solucionado el problema de la pobreza. La complejidad del contexto actual requiere respuestas complejas. Requiere también articular discursos complejos y nuevas formas de comunicación con socios y simpatizantes que puedan entender la estrategia que persiguen las ONG, con el fin de evitar el agotamiento de la solidaridad, riesgo que se cita varias veces a lo largo del texto.

El informe no enjuicia las opiniones vertidas por los partícipes, ni se propone analizar las causas de muchas de las tensiones y cambios que identifica. También resulta, en ocasiones, excesivo el énfasis en la colaboración con la empresa y la llamada a convertirse al mercado para conseguir el cambio. Muchas organizaciones cuestionan que ésta sea la única o la forma más eficaz de conseguir sus objetivos y temen ser asumidos en el sistema, desvirtuando sus objetivos y decepcionando a sus socios. Esta reflexión en contra de la cooperación con la empresa, recurrente en la literatura sobre movimientos sociales y cambio social, está ausente del informe. Y esta ausencia supone, sin duda, una toma de postura.

Este informe resulta de gran interés para las ONG que quieran realizar un balance de situación interno respecto a los puntos identificados por los autores. Sin embargo, el texto no proporciona herramientas que guíen a las organizaciones dispuestas a acometer los cambios que se sugieren. Para encontrar esas herramientas, pueden recurrir a las fuentes citadas o a los trabajos emitidos por varias organizaciones y centros de investigación, citados al final del documento.

En conjunto, este informe describe de forma sencilla el panorama internacional en el que van a trabajar las ONG en los próximos años. Su lectura es imprescindible para las organizaciones que actualmente están desarrollando estrategias en relación a los mercados. El análisis DAFO se propone puede servir de punto de partida para fijar agendas internas y orientar los procesos de reflexión y diseño estratégico de estas organizaciones. Las referencias y cuadros sirven de guía para orientar la puesta en marcha de esos planes estratégicos.

Sustainability: [www.sustainability.com](http://www.sustainability.com)

Fundación Ecología y Desarrollo: [www.ecodes.org](http://www.ecodes.org)



## IL ROULO DEL BILANCIO SOCIALE NELLE ORGANIZZAZIONI DI TERZO SETTORE

Cristiana Rogate,  
*NonProfit*, abril/junio, 2005,  
pp. 391-413

En este artículo, la autora hace una reflexión sobre la necesidad de la rendición de cuentas entre las organizaciones del Tercer Sector. Esta rendición es necesaria con el fin de reforzar los lazos de confianza y reciprocidad, cooperación y participación ciudadana. Uno de los instrumentos para cumplir con esta obligación es el llamado balance social (en el ámbito empresarial se le denomina también memoria de sostenibilidad, memoria de responsabilidad social o, simplemente, memoria social). El balance social es un instrumento central para conseguir este objetivo macro, ya que sirve para clarificar y para legitimar la existencia de las organizaciones del Tercer Sector, al tiempo que permite conseguir un objetivo micro, estrictamente relacionado con la organización: mejorar la efectividad de la organización, en la medida en que resulta de un análisis crítico y constructivo del rol social de la entidad y de la forma en que ésta lo lleva a cabo.

Además de justificar la importancia y utilidad del balance social en las organizaciones del Tercer Sector, la autora adopta una perspectiva operativa explicando cómo debe realizarse. En síntesis, el balance social supone la conexión entre la misión, las elecciones estratégicas y sus resultados. De esta forma, el balance social permite analizar cada una de las etapas de la



“cadena de sentido” de la organización: qué debo hacer, para qué he sido creada, qué he realizado, qué resultados he obtenido. El balance social debe permitir el análisis de la efectividad interna (relativa a los procesos de gestión) y externa (relativa a la capacidad de dar satisfacción a las necesidades sociales de sus beneficiarios).

Este artículo es una buena guía para las organizaciones del Tercer Sector que quieran comenzar a rendir cuentas a la sociedad, perfeccionando sus sistemas actuales de comunicación. La inclusión de un caso práctico al final del artículo ayuda a resolver las dudas sobre la implantación del balance social.

## REGULATORY LANDSCAPE

*Número especial de la revista Nonprofit Quarterly sobre Rendición de cuentas y Regulación. 2005, Volumen 12*

En Estados Unidos está comenzando un proceso de revisión de la regulación para entidades del Tercer Sector. Al mismo tiempo, se está produciendo una llamada general a las organizaciones a que mejoren sus procesos de rendición de cuentas a todos los *stakeholders*. El movimiento por la *accountability* se había centrado hasta ahora en empresas y gobiernos. Esta llamada llega ahora a las organizaciones del Tercer Sector.

Este número especial de la revista *Nonprofit* explica con una visión normativa el proceso de rendición de cuentas de las entidades no lucrativas. Además, se explica la nueva regulación que ya ha sido introducida y la que está siendo debatida en el Congreso.

La lectura de este número especial permite resaltar ciertas tendencias. Cada vez son más numerosos los estándares y organismos ante los que las entidades no lucrativas deben rendir cuentas. En Estados Unidos, destacan los programas voluntarios de gestión ética y de rendición de cuentas emitidos por Better Business Bureau o el Evangelical Council for Financial Accountability. Al mismo tiempo, han aparecido organizaciones vigía o *watchdog* cuyo fin primero es el control de las entidades no lucrativas. Otros organismos existentes (National Center for Charitable Statistics, por

ejemplo) han empezado también a intensificar la labor de escrutinio de estas entidades.

Además, escándalos recientes en Estados Unidos sobre la malversación y robo de fondos entre entidades no lucrativas han acelerado el proceso de regulación y de endurecimiento de los procedimientos de control de estas entidades.

Sin embargo, la opinión vertida en este número especial es que la regulación no basta para recuperar la credibilidad. Es preciso que las entidades del Tercer Sector implanten procesos permanentes de rendición de cuentas. Estos procesos tendrán siempre una dimensión externa, la requerida por ley, y otra interna. Esta última debe ser concebida y puesta en práctica por las propias organizaciones.

Para mantener la credibilidad de estas entidades, es imprescindible encontrar el balance adecuado entre las dos. La auditoría financiera, el principal instrumento previsto en la nueva regulación, no podrá nunca dar respuesta a preguntas esenciales sobre el gobierno de la entidad ni podrá satisfacer las necesidades de información de otras partes interesadas.

Este número especial es de obligada lectura para gestores de las entidades del Tercer Sector en España. La tendencia que se describe en este artículo ha sido ya identificada por otras organizaciones europeas y no resulta descabellado pensar que esta llamada a la rendición de cuentas empiece a sonar con fuerza en nuestro país. Si eso ocurre, es preciso que las organizaciones no lucrativas hayan aprendido de sus homólogos estadounidenses los procesos y los principios en los que se asienta este fenómeno de la *accountability*.





## LA SOCIEDAD CIVIL GLOBAL

Mary Kaldor  
*Criterios Tusquets Barcelona*

**E**n este ensayo de recomendadísima lectura, Mary Kaldor analiza tres temas: la sociedad civil, la globalización y la guerra. Los tres confluyen en la tesis esencial que propone la autora: el ascenso de la sociedad civil coincide (y no por casualidad) con la irrupción de lo global. Sólo la capacidad de la sociedad civil para hacerse verdaderamente global y para impulsar una ley humanitaria global puede salvarnos de la guerra.

Antes de llegar a esta conclusión final, que expresa, quizá, más un deseo que una constatación empírica, Kaldor ha profundizado en varios aspectos. Primero, en la definición de sociedad civil. La autora analiza la evolución del significado en el tiempo, y la superposición temporal, derivada de las distintas concepciones de sociedad civil realizadas por cada perspectiva ideológica. En segundo lugar, se explora el contexto histórico, político y económico, que ha configurado la sociedad civil del siglo XXI. Ya no se puede entender la sociedad civil limitada a las fronteras del Estado. Los disidentes de regímenes opresivos, los campesinos sin tierra de centroamérica, los activistas contra las minas antipersona o la deuda global, incluso los fundamentalistas religiosos, pueden comunicarse con otros grupos similares en todo el planeta y coordinar sus acciones, no sólo ante sus gobiernos, sino ante los organismos internacionales.

Este ensayo analiza, además, los elementos clave de la sociedad civil de este siglo: los movimientos sociales, las ONG y las redes. Las tres son las formas de presentación y organización de la sociedad civil global. A diferencia de épocas anteriores, estos agentes no tratan de conseguir el poder, sino de alterarlo, extendiendo su objetivo del Estado a las corporaciones e instituciones transnacionales.

En opinión de la autora, 1989 fue el desencadenante de la sociedad civil global. A lo largo de la década de los 80, se dio el diálogo previo que sirvió de caldo de cultivo para su desarrollo. En síntesis, se propuso la unión de la paz y los derechos humanos en una nueva manera de entender la sociedad civil y la ciudadanía, en un marco de internacionalización de lo social. Por último, la autora propone el papel que la sociedad civil debe jugar en esta etapa, que comienza el 11 de septiembre, en la que “nos enfrentamos a una nueva serie transnacional dominante de inseguridades”.

Con una original combinación de visiones historicistas, sociológicas y políticas, este libro constituye una sencilla lectura de referencia para entender cómo hemos llegado hasta aquí, por qué hemos llegado hasta aquí y, más importante, para qué hemos venido. Lo que puede aportar la sociedad civil es diálogo. La sociedad civil no sólo es global: debe hacerse global y “aunar sus palabras”. Sólo la posibilidad de ese diálogo global mantiene viva la esperanza de que es posible mejorar el mundo. Quizá con ese diálogo sólo se consigan formar “islas de compromiso”. Pero, quizá, sean esas islas las que traigan el cambio.

## REACCIONES A LA CUMBRE MUNDIAL CONTRA LA POBREZA, 2005

*Informe de la Alianza Mundial contra  
la Pobreza y de la Campaña del Milenio  
en España*

Estos dos documentos reflejan la reacción enérgica de los movimientos sociales contra la Declaración Final de la Cumbre Mundial 2005, también llamada Cumbre contra la Pobreza, que fue adoptada por los gobernantes miembros de la ONU el pasado mes de septiembre en Nueva York.

Los dos textos aquí reseñados tienen un marcado carácter crítico, siendo el de la Alianza Mundial Contra la Pobreza el que más contrario se muestra a los acuerdos tomados. Indica que ciento cuarenta millones de personas han considerado insuficientes los compromisos tomados en la Cumbre contra la Pobreza, los cuales distan mucho de lo mínimo exigible para alcanzar los ocho Objetivos del Milenio acordados por los países miembros en la Declaración del Milenio en 2000, por la que se comprometieron a reducir la pobreza a la mitad para 2015.

El informe señala que no se han cumplido los mínimos exigibles ni siquiera en el objetivo fechado para 2005: reducción de las desigualdades de género en el acceso a la escuela primaria y secundaria. Más aún, que ni siquiera se han asentado unas bases sólidas para alcanzarlo. Respecto a la pro-



mesa de todos los gobiernos miembros de la ONU hecha en 1970, por la que se comprometían a gastar el 0,7% de su ingreso en la ayuda a los países pobres, se destaca que el compromiso no es más que del 0,35% de los ingresos para 2010. La mitad de lo que prometieron, según el texto, y cuarenta años después. Demasiado tarde, advierte.

Es disconforme también en lo que respecta a la cancelación total de la deuda de los países pobres, por entender que se ha reciclado una propuesta del G8 que aboga por una cancelación parcial sólo a dieciocho países. Sobre los mecanismos necesarios para alcanzar la justicia comercial, desde el texto se mantiene de nuevo una línea muy crítica, al entender que sólo se han plasmado vagas declaraciones de principios que ofrecen la liberalización comercial como única opción para el desarrollo económico de los países pobres.

Pese a tanta crítica, se advierte que los gobiernos han avanzado algo más en cuanto al reconocimiento de su responsabilidad respecto a proteger de forma colectiva a sus ciudadanos contra el genocidio y los crímenes contra la humanidad, de asegurar la igualdad de género y de lograr el acceso universal a la prevención, el tratamiento y la atención del VIH para 2010. Sin embargo, estos aspectos más positivos no disimulan el marcado carácter pesimista del documento basado fundamentalmente en estos dos conceptos: esperanzas aplastadas y oportunidades desperdiciadas.

El segundo texto reseñado es la comunicación oficial realizada desde la Campaña del Milenio, que pese a pertenecer a la propia ONU, ha sabido advertir también los puntos más débiles de la Cumbre contra la Pobreza reconociendo, eso sí, algunos avances.

El texto, en lo negativo, es coincidente con el anterior en cuanto a la reducción de la deuda de los países pobres, al comercio exterior, al hecho de que los países ricos no se hayan comprometido más seriamente en la asunción del desafío de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en definitiva, en el reconocimiento de que la Declaración Final de la Cumbre contra la Pobreza no representa ningún avance con respecto a compromisos internacionales anteriores.

En lo positivo, por el contrario, vislumbra la luz al advertir que los gobernantes de cada país aún tienen la oportunidad de anunciar planes nacionales para alcanzar los Objetivos. Solamente si los gobernantes individuales van más allá del consenso internacional mínimo y adoptan decisiones polí-

ticas firmes, respaldadas por una instrumentación concreta, se podrán cumplir dichos objetivos, concluye.

La lectura de ambos informes permitirá al lector tener una visión completa del grado de cumplimiento que los países miembros de la ONU están adquiriendo con la Declaración del Milenio, así como de las necesidades más acuciantes, respecto al texto, que las organizaciones sociales están demandándoles a los gobernantes de forma más urgente.

Accesible en :

Global Call to Action Against Poverty

[www.whiteband.org/index\\_html/switchLanguage?set\\_language=es](http://www.whiteband.org/index_html/switchLanguage?set_language=es)

Campaña del Milenio: [www.sinexcusas2015.org/un.htm](http://www.sinexcusas2015.org/un.htm)



## LOS RETOS EN LA GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO LUCRATIVAS; CLAVES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL TERCER SECTOR

Seis años después de la publicación de *La gestión de las organizaciones no lucrativas*,<sup>1</sup> Alfred Vernis presenta, junto a María Iglesias, Beatriz Sanz y Ángel Saz-Carranza, un nuevo e innovador trabajo sobre esta materia: *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas; claves para el fortalecimiento institucional del tercer sector*.<sup>2</sup>

Parece superado el debate sobre la necesidad de dotar a las organizaciones no lucrativas de capacidades de gestión; la idea de *management* se ha incorporado ya, en buena medida y de acuerdo a las especificidades del sector, a las ONL. Ante este escenario, los autores nos proponen un nuevo salto conceptual. Un salto hacia el paradigma de la gestión relacional y hacia un fortalecimiento del tercer sector en base a la responsabilización,<sup>3</sup> la gobernabilidad y el capital humano.

Estado, ONL y empresas no pueden plantearse en el entorno actual la realización de sus misiones y la consecución de sus objetivos contando úni-

---

<sup>1</sup> Alfred Vernis (coord.); María Iglesias; Beatriz Sanz; María Solernos; Jaume Urgell y Pau Vidal, *La gestión de las organizaciones no lucrativas*, Ed. Deusto, 1998.

<sup>2</sup> Alfred Vernis (coord.); María Iglesias; Beatriz Sanz; Ángel Saz. *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas*. Barcelona: Ediciones Granica, 2004.

<sup>3</sup> Término cada vez más aceptado y utilizado para la traducción del inglés *accountability*. También "rendición de cuentas".

camente con sus propios medios y capacidades. Es necesario adoptar una perspectiva relacional fundamentada en la colaboración, la confianza y la innovación. ¿Por qué, en qué y cómo colaboran las ONL y las administraciones públicas? ¿Y las ONL y las empresas? ¿Y las ONL entre sí? La primera parte del libro se centra en dar respuesta a estas cuestiones.

Se trata pues de una obra concebida para directivos y profesionales del sector privado no lucrativo, pero también para los del sector público y del sector empresarial. El paradigma propuesto requiere de una visión compartida sobre las nuevas formas de relación a construir entre los distintos actores.

Para afrontar este salto el tercer sector debe fortalecerse institucionalmente. Si las ONL no son transparentes, si no rinden cuentas de sus actuaciones con claridad, no generarán la confianza en otros actores que requiere la colaboración. Si no se refuerzan los órganos de gobierno, no pueden establecerse relaciones o colaboraciones estratégicas con terceros. Sin unos equipos humanos con las competencias necesarias no es posible llevar a la práctica esta gestión relacional. En la segunda parte del libro los autores abordan estos tres elementos críticos.

Justamente llevar a la práctica las aportaciones teóricas no es siempre cosa fácil. Se agradece de esta obra que siendo un libro de académicos esté, al mismo tiempo, fundamentado en un extenso conocimiento práctico fruto del intercambio constante de los autores con los tres sectores a los que se dirige y, especialmente con el tercer sector, a lo largo de sus trayectorias profesionales y en particular gracias al desarrollo del programa de formación para directivos de organizaciones no lucrativas Función Gerencial en las ONG que realiza, en colaboración con la Fundación La Caixa, el Instituto de Dirección y Gestión Pública (IDGP) de ESADE. Una muestra particularmente atractiva de este conocimiento práctico son los más de cincuenta ejemplos y experiencias reales que, a modo de cuadros insertos, ilustran el discurso y argumentación de la obra.

Por todo lo comentado, este es, en definitiva, un trabajo imprescindible para aquellas personas que pretendan ejercer liderazgo y crear valor en las ONL del Siglo XXI.

Dicho esto, para terminar sin ser acusado de absolutamente complaciente con los autores, un par de críticas.

Una crítica de forma. A pesar de las 286 páginas del libro, el número y significación de los temas tratados probablemente requerirían de una mayor profundización para cada uno de ellos. Claro está que esto supondría, a su vez, una mayor extensión de la obra o quizá incluso una obra para cada uno de los temas. ¿Convertir los capítulos en libros? Quede a consideración de la editorial...

Una crítica de contenido. Leía estos días un artículo de Yves Dezalay y Bryant Garth en la edición española de *Le Monde diplomatique*<sup>4</sup>. Según estos autores, el proceso de globalización y la creciente interrelación –o colaboración– entre los sectores público, privado y privado no lucrativo, está dando lugar a una fusión de las elites de los tres ámbitos a nivel internacional y, como consecuencia, a una “connivencia” entre ellas que perjudicaría la independencia y permitiría la manipulación de la legitimidad y el discurso de las ONL. Más allá de la robustez o debilidad de esta reflexión, lo cierto es –y esta es mi crítica– que el libro que estamos comentando incorpora muy tímidamente el análisis de los inconvenientes o consecuencias no deseadas del nuevo paradigma relacional. ¡Razón de más para que la editorial inicie la colección propuesta!

Más información en: [www.granica.es](http://www.granica.es)

---

<sup>4</sup> Yves Dezalay y Bryant Garth, *Connivencia entre las elites internacionalizadas, ¿Las ONG al servicio de la Globalización?*, en *Le Monde Diplomatique* (edición española), nº 116, Junio 2005.









## LAS ONG ANTE LA BRECHA DIGITAL

CIUDADANAS DE PLENO DERECHO  
EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Carolina Guerrero

En julio del 2000 los jefes de Estado y Gobierno de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Rusia, además de la Unión Europea se reunieron en la isla de Okinawua (Japón) para la celebrar una nueva reunión del G-8. Aquella cita se consideró un punto de partida importante respecto al interés que los más poderosos mostraban por la llamada brecha digital al incluirla como tema de primer nivel en su agenda. Efectivamente por vez primera se incluía en una agenda internacional, y a instancias de la ONU, un tema que todavía hoy -cuando ya se ha debatido en numerosas cumbres internacionales posteriores- sigue poniendo de manifiesto que las Tecnologías de la Información y del Conocimiento (TIC) pueden realmente fomentar el desarrollo de las personas, pero también aumentar las diferencias entre los países desarrollados que tienen acceso a las TIC y aquellos que no lo tienen, favoreciendo las diferencias entre los *inforricos* y los *infopobres*.

Okinawa fue el punto de partida. De allí salió la Carta de Okinawa sobre la Sociedad de la Información Global, que prometía beneficiar al Tercer Mundo con las nuevas tecnologías de la información. El G-8 se comprometió a reducir la “brecha digital” entre las naciones que poseían y las que

carecían de infraestructuras informáticas, y advirtió de que el uso efectivo de las tecnologías de la información como herramienta del desarrollo dependía de la capacidad de los gobiernos respectivos para hacer frente a los cambios. A su vez se comprometía a que los poderes públicos elaborasen el entorno reglamentario y el marco previsible, transparente y no discriminatorio, necesario para la sociedad de la información.

Desde aquella cumbre internacional hasta la realidad de nuestros días se han celebrado otros muchos encuentros, en los que se han analizado a fondo las profundas desigualdades imperantes en el acceso a las nuevas tecnologías informáticas y de comunicaciones y a las diversas posibilidades y ventajas que estas ofrecen a las personas, según a qué parte del mundo pertenezcan.

Hay que ser conscientes de que “las tecnologías de la información y la comunicación no son ninguna panacea ni fórmula mágica, pero pueden mejorar la vida de todos los habitantes del planeta. De que se disponen de herramientas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de instrumentos que harán avanzar la causa de la libertad y la democracia, y de los medios necesarios para propagar los conocimientos y facilitar la comprensión mutua”, suscribiendo de esta forma las palabras que el secretario general de la ONU, Kofi Annan, pronunció en el discurso inaugural de la primera parte de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información celebrada en Ginebra en 2003, y cuya segunda fase se celebra en Túnez en noviembre de 2005. Destacar que en la Declaración del Milenio de 2000 se recogía como uno de los objetivos a cumplir para poder lograr la reducción de la pobreza al cincuenta por ciento en 2015, el uso generalizado de las TIC.

Conscientes de las ventajas del acceso universal a la sociedad de la información, no podemos rechazar, por la obviedad del razonamiento, las críticas de aquellas ONG que defienden que antes de promover la expansión informática los gobiernos deben centrarse en la condonación de la deuda de los países más pobres porque “los ordenadores no se comen”. En otras palabras y según James Wolfenson, exdirector del Banco Mundial, “la infraestructura humana, con el impulso del conocimiento y la educación, debe preceder a la puesta a punto de la infraestructura técnica de aparatos y programas que requiere el acceso a la era informática”. El gran magnate de la informática, Bill Gates, ha defendido este planteamiento en más de una ocasión. Para él “la población más pobre no necesita computadoras, sino una mejor atención sanitaria –el 95% del gasto médico se realiza en los países desarrollados- y una mayor educación”.

En esta misma línea el Informe sobre Desarrollo Humano de 2001, encomendado por el PNUD (el Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas), remarcaba la contribución que las tecnologías de la información y de las comunicaciones podían hacer para reducir la pobreza en el mundo ayudando a superar las barreras de aislamiento social, económico y geográfico, aumentando el acceso a la información y la educación y posibilitando la participación de los más pobres en la toma de decisiones. Destacaba también, sin embargo, el gran número de oportunidades tecnológicas que se habían perdido hasta el momento debido a la ausencia de demanda en el mercado y a la insuficiencia de la financiación pública.

Si la sociedad de la información debe ser para todos, es imprescindible su orientación hacia el desarrollo justo, equitativo, sostenible y alcanzable, también para todos, con un acceso realmente universal, inclusivo y no excluyente. Es necesario conocer y profundizar en la realidad de cada país, porque aunque parezca difícil de entender son amplias las inversiones económicas en programas de alfabetización informático-tecnológica en zonas del mundo donde la electricidad no llega, donde la mayoría de la gente no ha utilizado en su vida un teléfono y, más aún, donde las tasas de analfabetismo y la precariedad económica se convierte en el principal y más real obstáculo a superar para poder, mirar al menos de soslayo, a la puerta del subdesarrollo. Según Intermón Oxfam las TIC requieren enormes cantidades de fondos que, a su juicio, se restarán de la educación básica. El daño será mayor. Construir escuelas no es tan caro, pero no hacerlo puede ser enormemente caro.

Planteado ya el riesgo que supone que la brecha tecnológica siga el mismo curso que la del desarrollo y se amplíe cada vez más si no ocurren cambios sociales y políticos profundos en los países pobres, debemos centrarnos también en los aspectos positivos que el desarrollo tecnológico, fundamentalmente Internet y el correo electrónico, está provocando en el sector social o Tercer Sector, ya que, por ejemplo, se ha manifestado como una excelente herramienta para el trabajo en red de las ONG y ha abierto nuevas formas de participación ciudadana creando fuertes instrumentos de concienciación y sensibilización social, así como de presión para con los gobiernos y las empresas.

Según la profesora Patricia Irazo, de la Universidad Juan Carlos I, en su artículo *El impacto de la comunicación digital en el tercer sector. Entre la brecha digital y el uso benéfico de las TIC* “el Tercer Sector ha sabido dar en algunos casos un uso específico a las TIC valorado en pocos foros (...) Se trata de la ePublicidad que realizan algunas ONG, fundaciones... quizá

el ejemplo más paradigmático son los diez millones de firmas electrónicas que Amnistía Internacional pudo recoger en un tiempo muy breve gracias a su campaña *on-line*, y con las que pudo presionar para detener la lapidación de la nigeriana Amina. La denominada “solidaridad digital” ha empezado a caminar, pero aún falta mucho por recorrer, su base es la comunicación digital y sus conductores deben ser las fundaciones y ONG con capacidad profesional para ello”.

Las ONG españolas están adoptando una postura activa ante la revolución digital y la nueva economía. Se han unido al carro del adelanto tecnológico en un país que aún no está al mismo nivel que sus socios directos de la UE, pero que de 1990 a 2003, según el Informe del PNUD, 2005 ha sufrido un notable avance en cuanto a desarrollo tecnológico. En la actualidad existen, por cada mil habitantes, 429 líneas telefónicas, 916 personas tienen teléfonos móviles y 239 son usuarias de Internet. Los datos de 1990 distan mucho de éstos: 316 líneas telefónicas, un abonado a móvil y ningún usuario de Internet por cada mil habitantes, con lo que parece que el avance es real.

Sin embargo, según el último Informe sobre la *Sociedad de la Información en España* (2004) publicado por la empresa Telefónica, nuestro país –con un índice de penetración de Internet del 33,1%- aún tiene que superar algunas barreras, como son el acceso a la banda ancha; la disponibilidad de un PC (el 48,5% de la población no tiene ordenador); el conocimiento sobre el uso de las TIC (el 78,5% de la población no ha recibido formación al respecto) y la falta de interés por estos temas manifestada por más del 76% de la población.

La realidad del Tercer Sector español no dista de la del país. Pese a que las ONG españolas se han puesto manos a la obra en cuanto al desarrollo tecnológico de sus organizaciones y han sabido adaptarse a las nuevas posibilidades que éste les ofrece, aún les queda mucho por hacer. La falta de recursos y el grado de profesionalización, entre otros, son factores que están influyendo en la incorporación, o no, de las TIC a la rutina diaria de las ONG españolas, dejándolas por detrás incluso de las administraciones públicas.

No obstante parece que el camino se está allanando. Así lo confirma un reciente estudio publicado por la Fundación BIP-BIP con el apoyo de la Fundación Luis Vives y el Fondo Social Europeo, en el que se recoge –tomando sólo como referencia a las ONG de Acción Social que trabajan por la integración laboral de colectivos en riesgo- que el 80% de las orga-

nizaciones ya están convencidas de que la integración de las TIC en su actividad es una prioridad, y que el 63% las considera “imprescindibles” para llevar a cabo su labor. Casi todas las entidades encuestadas explicaron que tienen equipos informáticos avanzados, que todos los equipos de la entidad están conectados a una red local, que algunos de sus ordenadores están conectados a Internet y que utilizan el correo electrónico de manera habitual.

En resumen, la situación del Tercer Sector español en cuanto a su incorporación definitiva en la sociedad de la información parece ser optimista, ya que la situación actual nos señala que las ONG españolas le están perdiendo el miedo a la revolución digital, y que se están preocupando por su alfabetización tecnológica de cara a potenciar sus actividades, sensibilizar a sus públicos y contribuir a la reducción de la tan mencionada “brecha digital” en un mundo donde más de la mitad de la población nunca ha efectuado una llamada de teléfono.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

Ballesteros, Fernando (2002): *La brecha digital. El riesgo de exclusión en la Sociedad de la Información*, Edita Fundación Retevisión, Madrid.

Castells, Manuel (1997), *La era de la Información. Economía, sociedad, cultura*. Vol. 1, La sociedad en red, Alianza Editorial, Madrid.

Castells, Manuel (1998), *La era de la Información. Economía, sociedad, cultura*. Vol. 2, El poder de la identidad, Alianza Editorial, Madrid.

Castells, Manuel (2001): *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Plaza&Janes, Barcelona.

Grupo de investigación de INFODEV (2004): *Lessons Learned From Seventeen InfoDev Projects – ICT for Development - Contributing To the Millennium Development Goals*, Ediciones especiales del Banco Mundial.

*Lessons from the Field: An Overview of the Current Uses of ICTs for Development*, <http://www.digitaldividend.org/pdf/lessons.pdf>

*Technology, Globalization and the Poor: Summary of the Global Knowledge for Development Virtual Conference*,  
-[http://www.digitaldividend.org/pdf/gkd\\_vc.pdf](http://www.digitaldividend.org/pdf/gkd_vc.pdf)-

Tezanos, José Felix (2001): *La sociedad dividida. Estructuras de clase y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, Biblioteca Nueva, Madrid.

UNDP (2001): *Human development report 2001: Making new technologies work for human development*, Oxford University Press, New York.

UNDP (2005): *Human development report 2005: International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*, Oxford University Press, New York.

Wolton, D. (1999) *Internet ¿y después?* Gedisa, Barcelona.

## WEBS SOCIALES DE INTERÉS

<http://www.mtas.es>

<http://www.defensordelpueblo.es>

<http://www.ces.es>

<http://www.aeci.es>

<http://www.spainun.org>

<http://www.cis.es>

[http://europa.eu.int/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/index_es.htm)

<http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/es/default.htm>

<http://www.cermi.es>

<http://www.congde.org>

<http://www.obrasocialcajas.org>

<http://www.canalsolidario.org>

<http://www.solucionesong.org>

<http://www.sieres.org>

<http://www.risolidaria.org.es>

<http://www.sector3.net>

<http://www.obrsc.org>

<http://www.tercersector.net>





# Revista Española del Tercer Sector

Nº1 OCT-DIC 2005

## ÍNDICE:

### Editorial

Juan A. Gimeno Ullastres .....	9
Artículos	
José Luis Piñar Mañas <i>Tercer Sector, sector público y fundaciones</i> .....	15
Alfred Vernis i Domènech <i>Tensiones y retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas</i> .....	37
Gregorio Rodríguez Cabrero <i>Los retos del tercer sector en España en el espacio social europeo. Especial referencia a las organizaciones de acción social</i> .....	63
Panorama	
Miguel Ángel Cabra de Luna y Rafael de Lorenzo García <i>El Tercer Sector en España: ámbito, tamaño y perspectivas</i> .....	95
José Ignacio Ruíz de Olabúenaga <i>El Tercer Sector español y sus Campos de Actuación</i> .....	135
Notas y colaboraciones	
Fundación Esplai .....	163
FEMUR .....	167
Federación de Mujeres Progresistas .....	171
FEAPS .....	175
ONCE .....	179
AOMD .....	183
CEPES .....	185
CECA .....	189
Hemeroteca Internacional	
- Las ONG del siglo XXI .....	195
- Il ruolo del bilancio sociale nelle organizzazioni di Terzo Settore .....	199
- Regulatory Landscape .....	201
Reseñas	
- La sociedad civil global .....	205
- Informe de la Alianza Mundial contra la Pobreza y de la Campaña del Milenio en España .....	207
- Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas; claves para el fortalecimiento institucional del tercer sector .....	211
Documentos	
Carolina Guerrero <i>Las ONG ante la brecha digital Ciudadanas de pleno derecho en la Sociedad de la Información</i> .....	217

